

Jätehuollon vakuusvaatimukset ympäristönsuojelulaissa

Ongelmat ja kehittämistarpeet

**Timo Kievari
Matias Warsta
Ari Ekroos**



Jätehuollon vakuusvaatimukset ympäristönsuojelulaissa

Ongelmat ja kehittämistarpeet

**Timo Kievari
Matias Warsta
Ari Ekroos**

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 1 | 2009

Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Nina Kokko

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3345-9 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Jätehuollon vakuuksia koskeva selvitys kytkeytyy jätelainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteleavan JÄLKI-työryhmän toimeksiantoon. Työryhmän tulee jättää ehdotuksensa tarvittaviksi lainsäädäntöratkaisuiksi 30.4.2010 mennessä.

Hankkeessa esitetään lainsäädännöllisiä ratkaisuja lähinnä ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentin mukaisen vakuusveloitteen soveltamisalan ja sisällön tarkentamiseksi sekä vakavaraisuutta koskevan arvioinnin kehittämiseksi. Lainsäädännön lisäksi selvityksen aineistona on käytetty viimeaikaista vakuuksia koskevaa ympäristölupakäytäntöä ja lupaviranomaisille suunnattua kyselyä.

Hankkeen toteuttamisesta vastasi Teknillisen korkeakoulun Talousoikeuden tutkimusyksikkö; vastuullisena johtajana toimi professori Ari Ekroos ja tutkijoina OTK Timo Kievari sekä DI Matias Warsta.

Hankkeen ohjausryhmään kuuluivat tutkija Jussi Kauppila ja erikoistutkija Jouko Tuomainen Suomen ympäristökeskuksesta, ylitarkastaja Ari Seppänen ympäristöministeriöstä sekä ylitarkastaja Marja-Terttu Parsama Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta.

Ympäristöministeriö kiittää kaikkia julkaisun toteuttamisessa mukana olleita.

Helsingissä tammikuussa 2009

Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

Esipuhe	3
I Johdanto	7
1.1 Vakuusjärjestelmän ongelmat	7
1.2 Tavoitteet ja menetelmät	8
1.3 Lainsäätämisyjärjestys ja asetuksenantovalta	9
2 Nykytila	11
2.1 Lainsäädäntö	12
2.1.1 Taustaa	12
2.1.2 Määritelmiä ja rajoituksia	13
2.1.3 Asianmukaisen jätehuollon järjestäminen	13
2.1.4 Soveltamisala	14
2.2 Lupakäytäntö	28
2.3 Kyselytutkimus viranomaisille	33
2.3.1 Kyselyn otos ja vastaajat	33
2.3.2 Jätevakuussäännöksen soveltamisen selkeys	34
2.3.3 Jätevakuuskysymyksen ratkaisemisen aiheuttama työmäärä	36
2.3.4 Päätösvalmistelussa hyödynnettävä aineisto	37
2.3.5 Lupahakemuksessa esitetty aineisto jätevuoksharkinnassa	38
2.3.6 Jätevuoksuuden suuruus ja vakuuden lajit	39
2.3.7 Vakavaraisuuden arviointi	40
2.3.8 Poikkeaminen jätevuoksujärjestelmässä	42
2.3.9 Jätevuoksujärjestelmän nykytila kokonaisuudessaan	43
3 Muut vakuusjärjestelmät	45
3.1 Yhteisöoikeuden asettamat reunaehdot	45
3.2 Vakuusjärjestelmät yhteisölainsäädännössä	46
3.3 Yhteisölainsäädännön velvoitteista ja mahdollisuuksista	50
3.4 Vakuusjärjestelmät kotimaisessa lainsäädännössä	51
3.5 Oikeusvertailevia huomioita	51
3.5.1 Yhdistynyt Kuningaskunta	51
3.5.2 Brandenburgin osavaltio (Saksa)	53
3.5.3 Itävalta	54
3.6 Vakuutusjärjestelmät	56
3.7 Rahastojärjestelmät	57
4 Keskeiset ehdotukset	60
4.1 Yleiset ehdotukset	60
4.1.1 Nykyisen järjestelmän kehittäminen järjestelmätason ratkaisuna	60
4.1.2 Vakuuksia koskevan viranomaisharkinnan keskittäminen	61
4.1.3 Ympäristönsuojelulain mukainen asetuksenantovaltuutus ja asetuksella säädettävät seikat	61

4.2	Yksityiskohtaiset ehdotukset	62
4.2.1	Vakuudella katettavien toimenpiteiden tarkempi määrittäminen ja vakuuden voimassaolo	62
4.2.2	Vakuuden määrä	62
4.2.3	Kaatopaikkojen ja kaivosteollisuuden vakuuden vähittäinen kerryttäminen	63
4.2.4	Muuhun toimintaan suhteutettuna merkitykseltään vähäisten vakuuksien määräämättä jättäminen	64
4.2.5	Vakuusjärjestelmän yksinkertaistaminen vähäisempien toimintojen osalta	64
4.2.6	Vakuussitoumuksen kriteerit ja antajan kelpoisuus	64
4.2.7	Konsernitakauksen käytön rajoittaminen ja yhdenmukaistaminen	65
	Lyhenteet	68
	Liite 1. YSL 42.3 §:n soveltaminen	69
	Liite 2. Luonnoksia jätevuusasetuksen pykäliksi ja ympäristönsuojelulain täsmentämiseksi	70
	Kuvailulehti	74
	Presentationsblad	75
	Documentation page	76

1 Johdanto

1.1

Vakuusjärjestelmän ongelmat

Jo ennen YSL:n voimaantuloa jäteluvan ja ongelmajätteen käsittelyluvan vakuuksia koskevassa lupakäytännössä havaittiin vaihtelevuutta. Etenkin vakavaraisuuden toteutamisessa sekä vakuutusten kattavuuden tai vakuuksien riittävyyden määrittelyssä nähtiin ongelmia.¹ Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mielestä on ollut tarpeen kiinnittää huomiota eri toimintoihin liittyvän vakuuden tarpeen ja laskentaperusteiden eroavaisuuksiin². YSL:n jätevaluussäännöksen nykyinen tulkinta vaihtelee eri viranomaisten ratkaisukäytännössä ennen kaikkea vakuuslajien hyväksyttävyyden ja vakuuden suuruuden osalta. Luvanhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun parantamiseksi olisi syytä yhtenäistää tulkintakäytäntöjä. Tämä edellyttänee vakuussäännöksen ja YM:n antaman tulkintaohjeen täsmentämistä. Vakuuden suuruuden laskemiseen liittyy ongelmia etenkin suurten ja pitkäkestoisten toimintojen osalta. On erittäin vaikeaa arvioida, miten paljon kustannuksia kaatopaikkojen ja suurten kaivoshankkeiden jätehuolto tulevaisuudessa aiheuttaa. Siksi laskettujen summien luotettavuus riittävyyden kannalta vaihtelee.

Vakuusjärjestelmä on osa jätehuollon rahoitusta, jonka johtavana ajatuksena on aiheuttajaperiaatteen mukainen ensisijainen vastuu. Tästä johtuen sääntelyä tulee arvioida siinä valossa, miten hyvin se toteuttaa kustannusten kohdentumista aiheuttajalle. Eri vakuuslajien tai -muotojen varmuudessa on tältä osin mainittavia eroja. Jätevaluusjärjestelmä kannustaa toiminnanharjoittajaa hoitamaan jätehuoltonsa asianmukaisesti toiminnan loputtua esim. maksukyvyttömyyden vuoksi. Ongelmallista on kuitenkin se, että ympäristölupaviranomaisen kannalta turvatuin vakuusjärjestely tarkoittaa toiminnanharjoittajalle epäsuoria kustannuksia, kun se joutuu irrottamaan varoja pois liiketoiminnastaan. Näille varoille toiminnanharjoittaja ei saa myöskään kunnollista tuottoa. Lisäksi vakuusinstrumentin hankkimisesta aiheutuu usein suoria kustannuksia. Nämä kustannukset kohdistuvat suurimmassa osassa tapauksista asianmukaisesti toimiviin toiminnanharjoittajiin, joiden jätehuoltovelvoitteet eivät jää toteuttamatta. Jos halutaan huomioida sekä yleisen edun että toiminnanharjoittajan intressit, tulisi löytää jätehuollon turvaamismuoto, joka kannustaisi toiminnanharjoittajaa toimimaan vastuullisesti ja samanaikaisesti mahdollistaisi varojen käytön liiketoiminnassa ilman turhia kustannuksia.

Jätehuoltoala muuttuu niin toimintaa määrittävän sääntelyn muuttuessa ja standardien tiukentuessa kuin yksityisten toiminnanharjoittajien määrän kasvaessakin. Jätehuolto on perinteisesti ollut kuntien järjestämää toimintaa, mutta yhä useammat yksityiset jätteen hyödyntäjät ja käsittelijät ottavat toimia hoitaakseen liiketaloudellisin motiivein. Kuntien ja yksityisten toiminnanharjoittajien ominaisluonteista

1 Kilpinen ja Kosola 2000 s. 7.

2 SYKE 2006 s. 38.

johtuen on syntynyt kaksoisstandardin mukainen lupakäytäntö, jossa kunnat on vapautettu vakuuden asettamisesta ja yksityisille vakuus on muodostunut ensisijaiseksi keinoksi varmistaa jätehuoltovelvoitteiden hoitaminen. Kun kunnat järjestävät toimintansa erilaisten oikeushenkilöiden puitteissa, joudutaan arvioimaan vakuuksia koskevan asetelman mahdollisia yhdenvertaisuusongelmia ja kilpailuoikeudellisia reunaehjoja.

Jätealalle tyypillisistä kassavirtarakenteen ominaispiirteistä aiheutuu ongelmia, joihin lainsäädännön on vaikea puuttua. Lähtökohtaisesti tuloa saadaan ottamalla jätettä vastaan. Kulut puolestaan syntyvät vasta tämän jälkeen, kun jätteestä tulisi huolehtia lain ja lupamääräysten mukaisesti. Tulovirran kasvattaminen voi johtaa toiminnan ja jätemäärien hallitsemattomaan kasvuun ilman todellista kykyä suoritua vastuista ja niistä aiheutuvista kuluista. Jäteala kehittyy ja muuttuu varsin nopeaan tahtiin. Näin ollen myös markkinoilla tapahtuu voimakkaita muutoksia, joihin yrityksiä on sopeuduttava. Tällöin on tyypillistä, että todellinen toiminta poikkeaa herkästi siitä, mille lupaa alun perin haettiin. Toiminnan muutokset ja omistajanvaihdokset ovat tekijöitä, jotka asettavat vakuusjärjestelmän koetukselle.

Jätteen määrälle asetetaan ympäristöluvuissa enimmäisrajat, mutta houkutus poiketa rajoista voi kasvaa etenkin yritysten ajautuessa maksuvaikeuksiin. Lisäksi jätettä saatetaan ottaa vastaan odotuksien, että siitä saadaan jalostamalla tai muuten sellaista hyödynnettävää ainetta, jolla on positiivinen arvo. Haastattelujen yhteydessä nousi esiin oletus tällaisten hyödyntämisaikojen sisältävän myös sham recovery:ksi kutsuttua ns. näennäishyödyntämistä.

1.2

Tavoitteet ja menetelmät

Selvityksessä pyritään laajasti tunnistamaan nykykäytännön ongelmakohdat hyödyntäen erityisesti lupapäätöksistä, oikeuskäytännöstä, mielipidetiedustelusta sekä asiantuntijahaastatteluista (9 kpl) kerättyä kokemusperäistä tietoa. Tutkimuksessa arvioidaan lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta nykyisen järjestelmän täsmentämistä ja selkeyttämistä havaittujen ongelmien vähentämiseksi. Lisäksi selvitetään ja kuvaillaan sellaisia vaihtoehtoisia malleja, joilla nykyinen järjestelmä voitaisiin korvata.

Vakuusjärjestelmän kehittäminen perustuu tehdyssä selvitystyössä, ohjausryhmän kannanotoissa, viranomaisille suunnatussa kyselytutkimuksessa sekä toiminnanharjoittajien haastatteluissa ilmenneisiin ongelmiin. Edellä mainittujen metodien lisäksi hyödynnetään oikeusvertailua. Raportin ohessa annetaan ehdotuksia säädösmuutosten sisällöstä. Yksityiskohtaisemmalla tasolla pyritään löytämään ratkaisut mm. vakuussäännöksen soveltamisalan, vakuuslajin sekä vakuuden suuruuden määräytymisperusteiden kehittämiseen.

Vakuusvelvoitteen soveltamisalan osalta selvityksessä tähdätään kehittyneemmän tulkintamallin laatimiseen sekä tarvittaessa ehdotetaan lainsäädännön täsmennyksiä. Vakuutta ei nykyisin tarvita, jos toiminta on pienimuotoista. Ympäristöministeriön ohjeen (YM2/401/2003) mukaan pienimuotoisuutta arvioitaessa keskeinen merkitys on toiminnan ympäristövaikutuksilla. Selvityksessä pyritään täsmentämään pienimuotoisuuden käsitettä, jotta vakuusvelvoitteen soveltamisen kynnys tulee yksiselitteisemmin määriteltyä.

Vakuusmäärän osalta pyritään esittämään jätemääriin tai toiminnan kapasiteettiin sidottuja yksikköperusteisia laskentamalleja – ainakin tietyille toimintoille – yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Muun muassa vakuuden kannalta olennaista aikajännettä ei nykyisin ole lainsäädännössä määritelty.

Selvityksessä tutkitaan, voidaanko vakavaraisuutta arvioida siten, että kyky huolehtia jätehuoltovelvoitteista voidaan riittävällä tavalla varmistaa ilman taloudellista vakuutta. Mikäli näin on, arvioidaan keinoja täsmentää vakavaraisuuden arviointikriteerejä. Vakuuden realisoitavuuden osalta tarkastellaan nykyjärjestelmän toimivuutta ja esitetään tarvittavat kehitysehdotukset.

Uuden korvaavan järjestelmän kehittäminen lähtee niin ikään havaittujen ongelmien vähentämisestä. Aluksi on tutkittava ne reunaehdot, joita etenkin EU:sta lähtöisin oleva ylikansallinen sääntely asettaa sekä jätehuollon turvaamiselle että tarkasteltaville rahoitusjärjestelmille. Ylikansallisen sääntelyn asettamien raamien puitteissa tutkitaan avoimesti eri lainsäädäntöratkaisuja ennen kaikkea ympäristölainsäädännön mutta myös muiden alojen sääntelyn sisällöstä. Oikeusvertailevan metodin ja asiantuntijakirjoitusten avulla pyritään kartoittamaan sellaisia ulkomaisia järjestelmiä, jotka mahdollisesti voisivat olla toimivia suomalaisen oikeusjärjestyksen piirissä.

Kutakin kehitysehdotusta pyritään arvioimaan etenkin seuraavilla perusteilla:

- 1) Kuinka toteuttamiskelpoinen vakuusjärjestelmän rahoitusmalli on lainsäädännön velvoitteiden ja käytännön toiminnan näkökulmasta,
- 2) kuinka hyvin yleisen edun mukaiset jätehuollon velvoitteet tulevat turvatuiksi etenkin aiheuttaja maksaa -periaatteen näkökulmasta,
- 3) millaisia taloudellisia ja muita vaikutuksia ehdotuksella on toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin.

1.3

Lainsäätämisyjärjestys ja asetuksenantovalta

Suomen perustuslain (731/1999) 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina säädettävä lain tasolla. Valtioneuvosto tai ministeriö voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä yksityiskohdista. Perustuslain esitöiden mukaan lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisimmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisimmissä asioissa³.

Toimivallasta antaa määräyksiä ja ohjeita on säädetty laissa viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (573/1989). Määräyksillä tarkoitetaan viranomaisen päättämiä yleisiä sääntöjä, joita on velvoittavana noudatettava niissä tarkoitetuissa yksittäistapauksissa. Ohjeilla tarkoitetaan viranomaisen päättämiä yleisiä sääntöjä, jotka eivät ole velvoittavia. (3 §) Toimivallan antaa sitovia määräyksiä on perustuttava laissa olevaan yksilöityyn valtuutukseen. YSL:ssa normiperustana määräysten ja ohjeiden antamiselle on valtuutussäännös, jonka mukaan VN voi asetuksella antaa tarpeellisia säännöksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi (YSL 10 §). Toimivalta antaa vakuussäännöstä koskevia asetuksia on yksiselitteisesti valtioneuvostolla.

Ennen 1.6.2008 vain kaatopaikkatoiminnan harjoittajalta vaadittavasta vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä saatettiin säätää tarvittaessa tarkemmin asetuksella (YSL 42.3 §). Asetusta ei kuitenkaan annettu, mutta sen sijaan YM julkaisi maaliskuussa 2003 vakuussäännöksen tulkintaa koskevan ohjeen⁴, joka koski kaikkia jätehuollon toimintoja. Kaivannaisjätedirektiivin edellyttämien muutosten täytäntöönpanemiseksi YSL 42.3 §:a muutettiin toukokuussa 2008 ja samalla vakuus-

3 HE 1/1998 vp. s. 132.

4 YM2/401/2003.

säännöksen tarkennuksia koskeva lainsäädännönvallan delegointi ulotettiin kattamaan muitakin kuin kaatopaikkatoimintoja. Asetuksella voidaan tarkemmin säätää vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä ja säädösvalta koskee nykyään siis kaikkia YSL 42.3 §:n mukaisia jätteen käsittely- ja hyödyntämistoimintoja.

YSL:n mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu YM:lle (YSL 20 §) mutta laista ei ole kuitenkaan johdettavissa ministeriön toimivaltaa antaa vakuussäännöstä koskevia vahvasti velvoittavia määräyksiä. YM voi antaa alaiselleen ympäristöhallinnolle ohjeita viranomaisten hallinnollisista menettelytavoista lupa- ja valvonta-asioita käsiteltäessä, mutta näillä ohjeilla ei ole ulkopuolisiin tahoihin nähden sitovia oikeusvaikutuksia. Tarpeellisia menettelytapoja voidaan normittaa ministeriön ja ympäristökeskusten yleispäätöksin siltä osin kuin niistä ei ole säännelty tarkoin laissa tai asetuksessa⁵.

Tästä voidaan tulkita, etteivät viranomaiset ole välttämättä velvollisia tulkitsemaan vakuussäännöstä YM:n antaman ohjeen mukaisesti, mutta toisaalta ei liene ole estettäkään käyttää ohjetta tulkinnan apuna. Oikeustilan selkiyttämiseksi olisi aiheellista antaa vakuussäännöstä koskevat tarkennukset asetuksella, jolloin niiden asema velvoittavina oikeuslähteinä olisi yksiselitteisempi. Vaihtoehtoisesti YSL:n 42.3 §:ssa soveltamista koskeva asetus voitaisiin antaa ja tässä voitaisiin delegoida YM:lle valta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita vakuussäännösten soveltamisesta. Vaikka YM:n tulkintaohjeen velvoittavuus on siis lain kannalta kyseenalainen, on lupakäytännössä pääsääntöisesti omaksuttu ohjeen mukainen menettely.

Uuden lakisääteisen budjetin ulkopuolisen rahaston perustaminen edellyttää Suomen perustuslain mukaan 2/3 enemmistöä annetuista äänistä (PerL 87 §).

5 Hollo 2001 s. 180.

2 Nykytila

Asianmukainen jätehuolto koostuu ympäristönsuojelu- ja jätelainsäädännön sekä ympäristölupamääräysten mukaisista jätehuoltoa koskevista velvoitteista. Niistä huolehtiminen kuuluu toiminnanharjoittajan vastuulle ja velvoitteiden tehostamiseksi viranomaisilla on mahdollisuus turvautua tarvittaessa täytäntöönpanokeinoihin - mm. hallintopakoon. Hallintopakko ei kuitenkaan ole tehokas keino turvata jätehuollon hoitamista silloin, kun toiminnanharjoittaja ajautuu maksuvaikeuksiin. Tämä johtuu konkurssilainsäädännön hallintopakon käyttämiselle asettamista esteistä sekä konkurssipesien vähävaraisuudesta tai varattomuudesta.⁶ Jätehuoltotoiden teettämisen kustannukset jäävät tällöin usein yhteiskunnan maksettavaksi. Maksuvaikeuksissa oleva toimija ei välttämättä pysty huolehtimaan jätehuollon velvoitteistaan eikä välttämättä aseta jätehuollon hoitamista muiden velvoitteidensa hoitamisen edelle. Jätehuoltovelvoitteita tai ympäristövastuita yleensä ei suojata konkurssin ja ulosoton yhteydessä erityisillä insolvenssioikeudellisilla etusijasäännöksillä. Ympäristövastuut ovat etuoikeudettomia saatavia. Viranomaisen oikeus saada maksu on yhtäläinen muiden etuoikeudettomien velkojen kanssa velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 2 §:n mukaisesti.⁷ Yleisen edun turvaaminen edellyttää siksi jonkinlaista varautumista toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyyden ja -haluttomuuden varalle, jotta jätehuoltovelvoitteet tulisivat varmasti täytettyä ilman, että niistä aiheutuvat kustannukset jäävät yhteiskunnan maksettavaksi. Näiden tilanteiden varalle on katsottu tarpeelliseksi vaatia jätteen käsittely- ja hyödyntämistoimintaa harjoittavilta hyväksyttävää vakuutta riittävän rahoituskyvyn varmistamiseksi. Nyt tarkasteltavana oleva vakuusvelvoite on ympäristöluvan ehtona ja koskee vain sellaisia jätteen käsittely- ja hyödyntämistoimintoja, jotka edellyttävät YSL:n nojalla ympäristölupaa.

Maksukyvyttömyydestä johtuvien jätehuoltovelvoitteiden laiminlyöntien määrästä ei ole toistaiseksi käsillä tutkittua tietoa. Tutkimuksen hypoteesiksi on esitetty, että vakuuksia realisoidaan käytännössä harvoin viranomaisen toimesta tehtävien jätehuoltotoimien kustannusten kattamiseksi. Tämä oletama sai vahvistusta haastattelujen yhteydessä. Myös ennen YSL:n voimaantuloa määrättyjä vakuuksia jouduttiin realisimaan erittäin harvoin⁸. Realisointien vähyydestä ei voida kuitenkaan päätellä, että vakuusjärjestelmä olisi tarpeeton. Uhka asetetun vakuuden menettämisestä toimii toiminnanharjoittajalle taloudellisena kannustimena täyttää jätelainsäädännön sekä ympäristöluvan mukaiset velvoitteet ja voi siksi olla osaltaan vähäisten realisointien taustalla.

6 Tuomainen 2001 s. 469.

7 Kts. myös ulosottoaaren (705/2007) 5:33, 5:47 ja 6:3.

8 Kilpinen ja Kosola 2000. s. 50.

Lainsäädäntö

Taustaa

YSL:n voimaantuloa 1.3.2000 edeltäneinä aikoina jätehuollon asianmukaisen järjestämisen vakuuksista säädettiin jätehuoltolaissa (673/1978) sekä jätelaissa (JäteL, 1072/1993). Jätehuoltolain 23 a § 4 kohdan mukaan ongelmajätteen käsittelyluvan myöntäminen edellytti sitä, että hakija oli riittävän vakavarainen tai että tämä asetti riittävän vakuuden. Lain perustelujen mukaan ongelmajätteen käsittelyn tuli olla taloudellisesti vakaalla pohjalla, jotta toiminnan epävarmuudelta ja vaaroilta vältyttäisiin. Säännöksen tarkoituksena oli mahdollistaa ympäristönsuojelun kannalta tarpeelliset toimet, kuten ongelmajätteen käsittelylaitoksen tai -paikan kunnostamisen toiminnan päättymisen jälkeen.⁹ Jätehuoltolain korvannut jätelaki astui voimaan 1.1.1994 ja vakuusjärjestelyn soveltamisala laajeni kattamaan ongelmajätteen lisäksi myös muun jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnan. Jätelain 44 §:n mukaisen jäteluvan ehtona oli toiminnanharjoittajan riittävä vakavaraisuus tai tällä oleva vastaava vastuuvakuutus taikka muu vastaava vakuus. Jätelain esitöiden mukaan säännöksellä pyrittiin turvaamaan se, että jäteluvan haltija kykenisi taloudellisesti huolehtimaan toiminnassa mahdollisesti saastuneen alueen puhdistamisesta, jätteen hyödyntämis- tai käsittelypaikan sulkemisesta ja jälkihoidosta sekä mahdollisessa vararikkotilanteessa myös varastoitujen jätteiden käsittelystä aiheutuvista kustannuksista¹⁰. Ympäristönsuojelulain voimaantulon myötä vakuudesta tuli lähtökohtainen keino jätehuollon turvaamiseksi¹¹ ja vakavaraisuudesta sekä muista vastaavista järjestelyistä poikkeus tähän pääsääntöön. YSL:n säätämällä toteutettiin myös ns. kaatopaikkadirektiivin (1999/31/EY) mukaiset vaatimukset kaatopaikkojen jätehuollon varmistamiseksi vaadittavasta vakuudesta. Toukokuussa 2008 YSL:n vakuussäännöstä muutettiin ns. kaivannaisjätedirektiivin (2006/21/EY) täytäntöönpanemiseksi ja samassa yhteydessä valtioneuvosto, jäljempänä VN, antoi myös asetuksen kaivannaisjätteistä (379/2008)¹², jonka 10 §:ssä on täsmentäviä säännöksiä kaivannaisjätteen jätealuetta koskevasta vakuudesta.

Jätehuollon vakuuksia koskeva sääntely on yleispiirteistä ja se jättää lupaviranomaisille runsaasti harkintavaltaa soveltamisalan, vakuuden suuruuden ja poikkeamisperusteiden ratkaisemiseksi. Ympäristönsuojelulain valmistelun yhteydessä Suomen ympäristökeskus, jäljempänä SYKE, julkaisi vuonna 2000 selvityksen taustamateriaaliksi ympäristönsuojelulain toimeenpanoa varten¹³. Ympäristöministeriö, jäljempänä YM, antoi vuonna 2005 vakuussäännöksen tulkintaa ohjaavan ohjekirjeen¹⁴. Sen taustalla oli SYKE:n julkaisema selvitys vakuusvelvoitteen sisällöstä ja käytännön soveltamisesta¹⁵. Vakuuksia koskevan sääntelyn on katsottu kuitenkin edelleen olevan kehittämisen tarpeessa. Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mukaan tulisi erityisesti ottaa huomioon eri käsittely- ja hyödyntämistoimintoihin

9 HE 51/1980 s. 7.

10 HE 77/1993 yksityiskohtaiset perustelut 44 §.

11 HE 84/1999 s. 67. Kts. myös HE 34/2008 s. 14.

12 Valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (379/2008). Voimaantulosäännöksen mukaan lain muutos astui voimaan 1.6.2008. Niihin jätealueisiin, joille on myönnetty ympäristölupa ennen 1.6.2008 sovelletaan lainmuutosta 1 päivästä toukokuuta 2014. Vakuuden riittävydestä on esitettävä selvitys valvontaviranomaiselle viimeistään 30 päivänä huhtikuuta 2013. Vakuuden täydentämiseksi ympäristölupaa on tarvittaessa muutettava. Jos toiminnan olennaiseen muuttamiseen haetaan kuitenkin ympäristölupaa ennen edellä mainittua ajankohtaa, sovelletaan lupaharkinnassa uutta lakia.

13 Kilpinen ja Kosola 2000.

14 YM2/401/2003.

15 Kauppila ja Kosola 2005.

liittyvän vakuuden tarpeen ja laskentaperusteiden eroavuudet. Vakuuden tarpeesta, laskemisperusteista ja sallituista vakuusjärjestelyistä olisi syytä ottaa täsmällisemmät ja mahdollisesti eri toimintoihin porrastetut säännökset lakiin.¹⁶

2.1.2

Määritelmiä ja rajauksia

Jäte tarkoittaa ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä¹⁷. *Jätehuollolla* tarkoitetaan puolestaan jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja käsittelyä sekä näiden toimintojen tarkailua ja käsittelypaikan jälkihoitoa. Jätteen *hyödyntämisellä* tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on ottaa talteen ja käyttöön jätteen sisältämä aine tai energia ja jätteen käsittelyllä toimintaa, jonka tarkoituksena on jätteen vaarattomaksi tekeminen tai lopullinen sijoittaminen (JäteL 3.1 §). *Vakuusjärjestelyllä* tarkoitetaan YSL 42.3 §:n mukaista "vakuutta tai muuta vastaavaa järjestelyä". *Vakuusjärjestelmällä* tarkoitetaan puolestaan hallinnollis-oikeudelliseen ohjaukseen perustuvaa toiminnallista kokonaisuutta, jolla pyritään turvaamaan asianmukaisen jätehuollon toteutuminen.

Ympäristövastuulla voidaan tarkoittaa ensinnäkin toiminnanharjoittajan tai muun henkilön velvollisuutta noudattaa ympäristölainsäädäntöä ja siitä johdettuja määräyksiä sekä lupaehtoja. Käsiteltävä vakuusjärjestely pyrkii turvaamaan mainitun kaltaisten vastuiden mukaisen rahoituksen. Näissä tapauksissa on siis kyse toiminnanharjoittajalle itselleen aiheutuvista kustannuksista, joiden syntyminen on lupahetkellä ennakoitavissa ja niistä käytetäänkin nimitystä *ennakoitavat kustannukset*. Toisessa merkityksessä ympäristövastuulla tarkoitetaan toiminnanharjoittajan, muun aiheuttajan tai alueen haltijan velvollisuutta korvata aiheutettu vahinko tai haitta, ennallistaa ympäristö tai muuten vastata teon tai laiminlyönnin seuraamuksista¹⁸. Tämä vastuuasetelma koskee *ympäristövahinkoja*, joina pidetään toiminnanharjoittajan toiminnan aiheuttamasta pilaantumisen sivulliselle koitunutta vahinkoa. Vahingosta aiheutuneita kustannuksia pidetään puolestaan *ennakoimattomina kustannuksina*, sillä niitä ei voida mielekkäästi arvioida lupaa määrättäessä, vaan ne johtuvat yllättävästä ja odottamattomasta tapahtumasta, jonka riski voidaan tosin arvioida etukäteen.

2.1.3

Asianmukaisen jätehuollon järjestäminen

Pilaantumisen torjuntaa koskevan ns. IPPC-direktiivin (96/61/EY) mukaan jäsenvaltioiden on ryhdyttävä "tarvittaviin toimenpiteisiin toiminnan lopullisen päättymisen jälkeen, jotta pilaantumisoaaralta vältyttäisiin ja tuotantoalueet saatettaisiin tyydyttävään tilaan" (3 artiklan f-kohta). Niin sanottu jätepuitedirektiivi (2006/12/EY) puolestaan asettaa tavoitteet jätehuoltoon koskevalle lainsäädännölle. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet edistääkseen jätteen käyttämistä energianlähteenä tai hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleen käytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita.

Jätehuoltoon liittyviä ja siitä johtuvia haitallisia vaikutuksia pyritään poistamaan ja ehkäisemään ennen muuta hallinnollis-oikeudellisin ohjauksin. Ohjaukset ovat johdettavissa ensinnäkin jätelainsäädännön yleisistä rajoituksista ja kielloista sekä toisaalta merkittävässä määrin myös tietyille toiminnalle myönnettävien ympäristölupien yksittäistapauksellisista määräyksistä. Asianmukaisella jätehuollolla tarkoitetaan jätelainsäädännöstä ja ympäristöluvasta johtuvien velvoitteiden täyttä-

16 SYKE 2006 s. 38.

17 Jätteen määritelmä on johdettavissa jätteistä annetusta direktiivistä (75/442/ETY).

18 Hollo 2001 s. 495.

mistä. Velvollisuus asettaa vakuus jätehuollon toteutumisen turvaksi ilmentää toiminnanharjoittajan velvollisuutta ennakoida, ennaltaehkäistä ja rajoittaa toiminnan yhteydessä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Kyse on YSL:n soveltamista ohjaavasta ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteesta (YSL 4.1 §:n 1 kohta).

Vastuu jätehuollon järjestämisestä on lähtökohtaisesti jätteen haltijalla (JäteL 6 §). Poikkeuksena tästä pääsäännöstä on kuntien vastuu ns. yhdyskuntajätteestä sekä tiettyjen tuotteiden valmistajien ja maahantuojien ns. tuottajavastuu markkinoille luovuttamiensa tuotteiden ja niistä syntyvän jätteen huollon järjestämisestä. Yhdyskuntajätteen käsite kaventui JäteL:n 10 ja 13 §:ien muutoksella (411/2007). Kunnan vastuulle jäi hoitaa lähinnä asumisesta syntyvä jäte kun puolestaan elinkeino- ja teollisuustoiminnasta syntyvän jätteen huoltovelvollisuus siirtyi haltijalle. Tarkoituksena oli selkeyttää jätehuoltovastuun määräytymistä kunnan ja jätettä tuottavien tahojen kesken sekä parantaa yksityisten jätehuoltoyritysten liiketoimintamahdollisuuksia¹⁹. Tuottajavastuusta on säännökset JäteL 3 a luvussa. Jätteestä aiheutuvista kustannuksista vastaa jätteen haltija tai tuottajavastuussa oleva valmistaja taikka maahantuojaja (JäteL 27 §). Jätteen haltijana toimivalla toiminnanharjoittajalla on siis velvollisuus vastata jätteestä aiheutuvista kustannuksista ja vastuun tehosteeksi tältä vaaditaan vakuusjärjestelyä.

2.1.4

Soveltamisala

YSL:n 42 §:n 3 momentissa on säädetty jätteenkäsittelyyn ja hyödyntämiseen liittyvää toiminnanharjoittajan vakuusvelvoitteesta ympäristöluvan ehtona seuraavasti:

”Jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan harjoittajan on lisäksi asetettava toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioon ottaen riittävä vakuus tai esitettävä muu vastaava järjestely asianmukaisen jätehuollon järjestämiseksi. Muulta kuin kaatopaikkatoimintaa tai ongelmajätteen hyödyntämis- tai käsittelytoimintaa harjoitavalta voidaan jättää vakuus tai muu vastaava järjestely vaatimatta, jos tämä on riittävän vakavarainen ja kykenee muuten huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta taikka jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminta on pienimuotoista. Kaivannaisjätteen jätealueen toiminnanharjoittajan on asetettava vakuus, jollei se jätteen määrä tai laatu huomioon ottaen ole tarpeeton. Vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. (23.5.2008/346)”

Liitteessä 1 on esitetty vakuussäännöksen soveltamisen systematiikkaa kaavion avulla.

Kaikki jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä tai hyödyntämistä koskevat toiminnot kuuluvat ympäristölupamenettelyn piiriin (YSL 28.2 §). Myös toiminnan olennainen laajentaminen tai muuttaminen edellyttää ympäristölupaa. Luvan edellytyksenä asetettavalla vakuudella turvataan toiminnanharjoittajan jätehuoltovelvollisuuksien täyttäminen tämän joutuessa esim. maksukyvyttömäksi. Lähtökohtaisesti vakuussäännös koskee kaikkia luvanvaraisia jätteen käsittelyä tai hyödyntämistä koskevia toimintoja, mutta vakuussäännös on poikkeukseton vain kaatopaikkatoiminnan tai ongelmajätteen käsittely- tai hyödyntämistoiminnan harjoittajalle. Muulta jätteen käsittely- tai hyödyntämistoimintaa harjoitavalta voidaan vakuusjärjestely jättää vaatimatta toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden tai toiminnan pienimuotoisuuden perusteella. Lähtökohtana on kuitenkin velvollisuus vakuuden asettamiseen, ja pienimuotoiseksi tai vakavaraiseksi toteaminen on lähinnä poikkeus pääsääntöön²⁰.

¹⁹ HE 257/2006 s. 3.

²⁰ Kauppila ja Kosola 2005 s. 13.

Näiltä osin vakuusvelvoitteesta poikkeaminen perustuu lupaviranomaisen harkintavaltaan.

Kaivannaisjätteen jätealueen toiminnanharjoittajan velvollisuudesta asettaa vakuus voidaan poiketa, mikäli vakuuden asettaminen on jätteen määrä tai laatu huomioon ottaen tarpeetonta (YSL 42.3 §). Esitöiden mukaan vakuutta ei tarvitsisi vaatia asetettavaksi, mikäli jätettä syntyisi vain vähäinen määrä tai mikäli jäte on vaaratonta. Vakuuden määrän ja laadun asettaminen sekä vaatimustaso oli kuitenkin tarkoitus säilyttää nykyisen ympäristölupakäytännön mukaisena²¹. Direktiivin vakuusvaatimuksen on komission mukaan tarkoitus vastata kaatopaikkadirektiivin vaatimusta²². Kaivannaisjätedirektiivin täytäntöönpanemiseksi annetussa kaivannaisjäteasetuksessa tarkennetaan vakuussäännöstä, mutta vain kaivannaisjätteen jätealueiden osalta. Kaivannaisjätteen jätealueella tarkoitetaan tietyin poikkeuksin tuotantopaikan yhteydessä olevaa aluetta, johon sijoitetaan siinä syntyvää kaivannaisjätettä (2 §).

YSL 45.1 §:n mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset 42.3 §:n mukaisesta vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä. Esitöiden mukaan lupamääräyksillä voidaan mm. vaikuttaa vakuuden asettamisen ajankohtaan sekä vakuuden tarkistamiseen²³.

Lain sananmuodon nojalla ei tarvitse tehdä jaottelua jätteen käsittely- tai hyödyntämistoiminnan välillä. Sanotusta huolimatta eri toiminnat aiheuttavat erilaisia ympäristövaikutuksia, mikä sinänsä tulee ottaa huomioon toiminnan luonnetta arvioidessa. Hyödyntämistoiminnat voivat sinänsä olla jätelainsäädännön ja jätepolitiikan tavoitteiden mukaisia, ja tällaisiin toimiin kohdistetut ankarat vakuusvelvoitteet voivat johtaa jätteen hyödyntämishalukkuuden vähenemiseen. Toisaalta hyödyntämisestä on pyrittävä erottamaan negatiivisena lieveilmiönä tunnettu *sham recovery* eli ns. näennäishyödyntämistä tai valehyödyntämistä tarkoittava toimintatapa, jossa jätettä väitetään olevan tarkoitus hyödyntää, vaikka todellisuudessa jäte pyritään hävittämään.

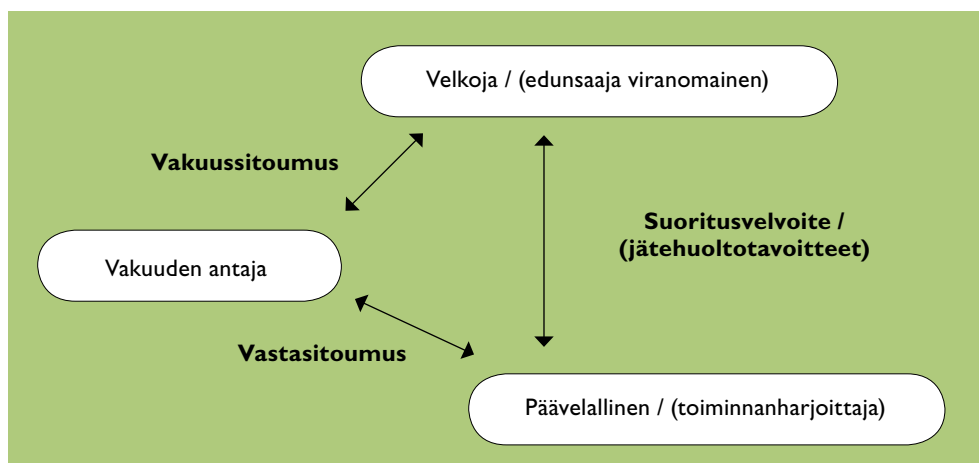
Vakuus tai muu vastaava järjestely

Vakuussäännöksen sananmuodon mukaan toiminnanharjoittajan on asetettava *riittävä vakuus tai esitettävä muu vastaava järjestely* (YSL 42.3 §). Vakuudella ei ole legaalimääritelmää, mutta voidaan yleisesti sanoa, että vakuudella tarkoitetaan velan tai muun suoritusvelvoitteen turvaavaa varallisuus oikeudellista toimea. Vakuudet jaotellaan perinteisesti henkilö- ja esinevakuuksiin, joista ensin mainituilla tarkoitetaan tilanteita, joissa joku muu kuin päävelallinen sitoutuu vastaamaan velasta tai muusta suoritusvelvoitteesta. Henkilövakuus on luonteeltaan omavelkainen, eli vakuuden antaja vastaa vakuus sitoumuksen nojalla päävelallisen määritellyistä velvoitteista koko omaisuudellaan. Henkilövakuuden arvo perustuu toisin sanoen vakuuden antajan maksukykyyn. Vakuus on yleensä vastikkeellinen, jolloin päävelallinen tekee vakuuden antajalle vastasitoumuksen mukaisen suorituksen, esimerkiksi maksaa tietynsuuruisen palkkion. Esinevakuuden muodostaa puolestaan suorituksen turvaamiseksi asetettu omaisuusarvoinen esine.

21 HE 34/2008 s. 15 ja 16.

22 KOM/203/0319 lopullinen.

23 HE 84/1999 s. 71.



Kaavio 1. Henkilötakauksen henkilösuhteet ja velvoitteet.

Kaatopaikkadirektiivin 8 artiklan mukaan edellytetään, että lupanhakija *"toteuttaa tarvittavat toimenpiteet taloudellisen vakuuden tai muun vastaavan muodossa"*. Komission kaatopaikkoja koskevassa direktiiviehdotuksessa esimerkkinä vakuudesta tai sitä vastaavasta toimenpiteestä mainittiin vain pankkitakuu²⁴. YSL:n esitöiden mukaan vakuusjärjestelyn hyväksyttävyyden määrittäminen on lupaviranomaisen tehtävä²⁵. Tämä tarkoittaa sitä, että lupaviranomaiselle jää huomattavasti harkintavaltaa säännöksen soveltamisalan määrittämisen suhteen. YM:n antaman vakuusjärjestelyä koskevan ohjeen mukaan hyväksyttävänä voidaan pitää:

- "1) pankkitalletusta, johon on liitetty pankin kuittaamattomuussitoumus;
- 2) pankin antamaa omavelkaista takausta;
- 3) muuta omavelkaista takausta kuten konsernitakausta, jos takauksen antaja on maksukykyinen;
- 4) takausvakuutusta tai
- 5) muita järjestelyjä, jotka vakuuden arvon säilyvyyden ja käytännön realisoitavuuden kannalta vastaavat edellä 1–4 kohdissa mainittuja vakuusjärjestelyjä. Muuna vastaavana järjestelynä voidaan pitää luvan mukaisten velvoitteiden täyttämistä koskevaa sitoumusta, jonka kunta, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) tai kuntien omistaman jätehuoltoyhtiön osakkaana oleva kunta antaa ympäristölupaviranomaiselle."

Vakuutena tai muuna vastaavana järjestelynä ei sen sijaan voida ohjeen mukaan pitää lakisääteistä ympäristövahinkovakuutusta, vastuuvakuutusta, kirjanpidollista varausta eikä sellaista yksityistä rahastojärjestelyä, jossa rahojen vallinta säilyy toiminnanharjoittajalla. Vakuuden olennaisena kriteerinä tulisi ohjeen sekä sitä edeltäneen oikeus- ja hallintokäytännön mukaan edellyttää sen realisoitavuutta ja arvon säilymistä²⁶. Kaivannaisjätedirektiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan *"toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava jäsenvaltioiden erikseen päättämien menettelyjen mukaisesti rahoitusvakuus (esimerkiksi rahamääräisenä talletuksena, teollisuuden rahoittama keskinäinen takuurahasto mukaan luettuna) tai vastaava"*. Direktiivin ja YM:n ohjeen välillä näyttäytyy ensisilmäyksellä olevan ristiriita rahastotyyppisen vakuuden hyväksyttävyyden osalta. Ristiriidan ratkaisu riippuu ensinnäkin siitä, onko artiklassa mainittuja vakuuslajeja koskevia esimerkkejä pidettävä siten sitovina, että mainittuja vakuusmuotoja täytyy pitää ehdottomasti hyväksyttävänä. Tätä vastaan puhuu tulkinnan piirin kannalta avoin sananmuoto *esimerkiksi* sekä jäsenvaltion julkilausuttu valta päättää erikseen

24 EYVL N:o C 156, 24.5.1997, s. 0010 (KOM/97/0105.).

25 HE 84/1999 s. 67.

26 Kilpinen ja Kosola 2000 s. 36.

vakuutta koskevista menettelyistä. Jos päädytään vastakkaiseen tulkintaan, on arvioitava, voidaanko direktiivissä mainitun mukaiselta teollisuuden rahoittamalta keskinäiseltä takuurahastolta edellyttää lakiin perustuvaa asemaa vai voiko kyseeseen tulla myös toiminnanharjoittajien itsenäisesti vallitsema rahasto. Termi keskinäinen viittaa siihen, että omistajan valtaa rahastossa käyttävät rahastoa pääomittavat osakkaat. Tämä puoltaisi tulkintaa, jonka mukaan kyse olisi yksityisestä rahastosta, jonka rahojen vallintaa ohjaa rahaston sopimusperusteiset säännöt eikä julkisyhteisö. On kuitenkin huomion arvoista, että komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen ensin parlamentin toimesta lisättiin, mutta siitä sittemmin komission esityksestä poistettiin lisäedellytys, jonka mukaan vakuuden vaatimista koskevien menettelyjen piti olla lisäksi komission hyväksymiä²⁷. Muutoksen merkittävyttä lisäsi se, että Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan ”*artiklan sanamuoto on harkittu tarkkaan, jotta alalle ei asetettaisi tarpeettomia rasitteita mutta jotta sen tärkeä tavoite silti saavutettaisiin*”²⁸. Parlamentti piti kuitenkin tarpeellisenä täsmentää vakuuslajien hyväksyttävyyden kriteerejä²⁹. Komissio korosti kuitenkin, että kyseisten vakuusjärjestelmien avulla olisi voitava niiden muodosta riippumatta varmistaa, että käytettävissä on milloin tahansa riittävästi varoja³⁰. Lisävaatimusta ei voitu pitää komission mielestä hyväksyttävänä, koska jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat paremmin arvioida kyseisten järjestelmien sopivuuden³¹. Voidaan siis johtaa tulkinta, jonka mukaan kansallisille lainsäätäjille haluttiin jättää liikkumavaraa vakuusjärjestelyltä vaadittavan menettelyn ja vakuuden muodon osalta. Kansallisen kaivannaisjäteasetuksen 10.1 §:ssä mainitaan vakuuden lajista ainoastaan, että kaivannaisjätettä koskevan vakuuden tulee olla lajiltaan helposti realisoitava.

Pankkitalletusta ja -takausta voidaan pitää lupaviranomaisen kannalta varmimpi-
na vakuuden arvon säilyttävinä vakuuden muotoina. Toiminnanharjoittajan kannalta
kyse on kuitenkin epätehokkaista vakuusmuodoista. Talletus sitoo yrityksen varoja
muuhun kuin liiketoimintaan ja takauksen saaminen merkitsee yritykselle sekä taka-
uksesta aiheutuvia kustannuksia että yrityksen rahoitustoiminnan muita rajoitteita.
Takauksiin liittyy ensinnäkin sitoumuksen ajallisen keston ongelma. Pankkitakaukset
annetaan yleensä määräaikaisina ja ne uusitaan tietyin väliajoin, mikäli takauksen
antaja ja päävelallinen näin sopivat. Mikäli takaussopimuksen voimassaolo päättyy,
eikä sopimusta jatketa, ei viranomainen voi vaatia suoritusta takauksen antajalta.
Viranomaisten tulisikin takausta hyväksyessään varmistua siitä, että takaussitoumus
on voimassa vähintään siihen asti, että toimintaa koskevien jätehuoltovelvoitteiden
voidaan olettaa olevan asianmukaisesti hoidettu.

Takauksen realisoitavuutta parantaa huomattavasti, mikäli se vaaditaan ns. on demand
-tyyppisenä takuuna. Tällöin takuun antaja on velvollinen suorittamaan maksun edun-
saajana toimivalle viranomaiselle ehdoitta ja peruuttamattomasti. Viranomaisen ei tarvitse
esittää yksityiskohtaista näyttöä maksuvaatimuksen perusteista. Pelkkä muodollisesti
pätevä vaatimus riittää synnyttämään takauksen antajan velvollisuuden tehdä suoritus.
Kansainvälisten jätteen siirtojen vakuudeksi annetun pankkitakuun tulee SYKE:n antaman
epävirallisen ohjeen mukaan olla nimenomaan on demand -tyyppinen³².

Myös muu henkilö kuin pankki voi antaa omavelkaisen takauksen, mutta tämä tulee
kyseeseen lähinnä samaan konserniin kuuluvissa yrityksissä. Tällöin konsernin
omaisuusmassalla pyritään osoittamaan riittävä kyky suoriutua konserniyrityksen

27 Vrt. KOM/2003/319 lopullinen, tarkistus 37 sekä KOM(2003) 319 – C5-0256/2003 – 2003/0107(COD), tarkistus 66.

28 KOM/2003/319 lopullinen.

29 KOM(2003) 319 – C5-0256/2003 – 2003/0107(COD).

30 KOM/2005/170 lopullinen.

31 KOM/2005/0477 lopullinen.

32 SYKE 2007 s. 7.

jätehuoltovelvoitteista. Käytännössä konsernitakauksessa luvanhakijan emoyhtiö antaa omavelkaisen takauksen vakuussummasta. Konsernitakauksen hyväksyttävyyttä edellyttää emoyhtiön riittävää vakavaraisuutta tai ”maksukykyisyyttä”, kuten asia ilmaistaan YM:n vakuusohjeessa. Myös KHO:n oikeuskäytännössä konsernitakaus on sinänsä katsottu hyväksyttäväksi vakuuslajiksi:

”Vakuusjärjestelyinä voidaan puheena olevassa asiassa käyttää myös konsernitakauksia.”
(KHO 2006 t. 605)

Tapauksessa ympäristökeskus oli katsonut hakijan emoyhtiön käytettävissä olevien tilinpäätöstietojen perusteella riittävän vakavaraiseksi yhtiöksi, jotta konsernitakaus voitiin hyväksyä. Konsernitakauksen tekee kuitenkin ongelmalliseksi muun muassa se, ettei takauksen antavan konsernin vakavaraisuus ole välttämättä pysyvä ominaisuus. Konsernien ja yritysten taloudellisen tilan ja omistussuhteiden muutokset ovat valvontaviranomaisten vaikeasti valvottavissa vakuuden riittävyyden arvioimiseksi. Valvontaviranomaisilla ei ole realistisia keinoja saada ajantasaisia tietoja ja siten valvoa yritysten taloudellista tilaa sekä muuttuvia omistussuhteita. Konsernitakauksen hyväksyttävyyttä onkin arvioitu seuraavasti kahdessa KHO:n oikeustapauksessa:

”Konsernivakuutta eli konsernin tai konsernin emoyhtiön sitoutumista vastuuseen ei tässä yhteydessä voida pitää riittävänä lain edellyttämänä vakuutena, koska yhtiön taloudellisessa tai omistusympäristössä tapahtuvat muutokset eivät välttämättä tule lupaviranomaisen tietoon, eikä voida edellyttää, että se pystyy niitä seuraamaan.” (KHO 21.3.2007 683 t.)

Konsernitakauksen hyväksyttävyyteen liittyy siis sama ongelma kuin itse lupahakijankin vakavaraisuuden arviointiin, eikä vakuuden arvon säilyvyyden ja käytännön realisoitavuuden turvaaminen ole korkeimmalla mahdollisella tasolla. Konsernitakauksiin liittyvät myös muut takausinstrumentteihin liittyvät ongelmat kuten takauksen riittävän ajallisen keston arviointi.

Eräs vakuuksiin liittyvä ongelma liittyy toiminnanharjoittajan kansalaisuuteen. Nykyisessä vakuussäännöksessä ei ole mainittu mitään toiminnanharjoittajalta edellytetyn vakuuden kytköksestä mihinkään valtioon. Ulkomaiset vakuusinstrumentit eivät ole kategorisesti poissuljettuja hyväksyttävien vakuuksien joukosta, mutta niiden aineellisen sisällön selvittäminen voi olla hyvinkin hankalaa varsinkin, mikäli asiakirjat toimitetaan viranomaiselle jollain muulla kuin kotimaisella kielellä. Ulkomaisten pankkitakausten muodon hyväksyttävyyden arviointiin voidaan hakea tukea Kansainvälisen kauppakamarin julkaisemasta ohjeesta³³.

Vakuuslajin hyväksyttävyyttä arvioitaessa on huomioitava ns. palveludirektiivin (2006/123/EY) järjestelmälle asettamat vaatimukset. Ensinnäkin palvelutoiminnan oikeudellista muotoa koskevien vaatimusten tulee olla suoraan tai välillisesti syrjimättömiä kansalaisuuden tai kotipaikan suhteen, välttämättömiä yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja oikeasuhtaisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (15 artikla). Direktiivin 16 artiklan mukaisen ns. kotivaltio- tai alkuperämaaperiaatteen mukaan palveluntarjoajaa koskevat lähtökohtaisesti vain tämän oman alkuperäjäsenvaltion säännökset. Jätteenkäsittely on kuitenkin rajattu alkuperämaaperiaatteen ulkopuolelle, eikä 16 artiklaa sovelleta jätteenkäsittelyä koskeviin palveluihin (17 artiklan 1 kohdan e alakohta). Sen sijaan ns. sijoittautumisvapauden periaatteen mukaan jäsenvaltio ei saa sanotusta huolimatta säätää palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan veloitetta ”asettaa vakuus tai osa siitä tai ottaa vakuutus kyseisen valtion alueelle sijoittautuneelta palveluntarjoajalta tai laitokselta. Tämä säännös ei estä jäsenvaltioita edellyttämästä vakuutusta tai vakuuksia itsessään, eikä se vaikuta kollektiiviseen korvausrahastoon osallistumista koskeviin vaatimuksiin esimerkiksi

33 Uniform Rules for Demand Guarantees. ICC Publication No. 458.

ammattiala- tai ammatillisten järjestöjen jäsenten osalta.” (14 artiklan 7 kohta). Muihinkin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden rahoittajien antamia vakuussitoumuksia tulee siis pitää hyväksyttävänä samoin ehdoin kuin kotimaisiakin, ja kollektiiviseen korvausrahastoon osallistumista voidaan edellyttää syrjimättömästi eri jäsenvaltioiden palveluntarjoajilta. Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä sijoittautumisvapautta rajoittavana on pidetty sellaista kansallisen lainsäädännön vaatimusta, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa kotipaikkaansa pitävän vakuuden antajan on tehtävä *”täydentävä sopimus”* sellaisen luottolaitoksen tai vakuutusyhtiön kanssa, jonka kotipaikka on ensin mainitussa valtiossa.³⁴

Myös vakavaraisuuden hyväksyttävyyttä on tarkasteltava palveludirektiivin valossa. Sijoittautumisvapauden periaatteen vastaisena kiellettyihin vaatimuksiin palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi kuuluu myös taloudellisen testin edellyttäminen luvan ehtona. Tällaiseksi katsotaan *”sellaisen taloudellisen testin tapauskohtainen käyttö, jossa luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan taloudellisen tarpeen tai markkinakäynnän osoittaminen, tai jossa arvioidaan toiminnan mahdolliset tai toteutuneet taloudelliset vaikutukset tai toiminnan tarkoituksenmukaisuus toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta; tämä kieltö ei koske suunnitteluvaatimuksia, joilla ei ole taloudellisia tarkoituksia vaan jotka johtuvat pakottavista yleistä etua koskevista syistä”*. (14 artiklan 5 kohta). Kielto koskee siis tapauskohtaista taloudellista testiä. Sellaista testiä, jonka kriteerit ovat tarkasti määritellyt ja kaikille samat, ei voitane pitää säännöksen vastaisena. Kiellosta voidaan myös poiketa yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Niiden käsitettä ei ole tarkasti yhteisöläinsäädännössä määritelty, vaan soveltamisen ala on kehittynyt yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Sijoittautumisvapautta koskevassa oikeuskäytännössä yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin lukeutuu muun muassa ympäristön ja kaupunkiympäristön suojelu³⁵. Esimerkkeinä taloudellisen testin sallittavaksi tekevistä pakottavista yleistä etua koskevasta syistä mainitaan kaupunkiympäristön suojelu taikka sosiaalipolitiikkaan ja kansanterveyteen liittyvien tavoitteiden toteuttaminen³⁶. Yhteisöjen tuomioistuin on sijoittautumisvapauden estämättä pitänyt sallittuna asettaa kabotaasityyppistä alusliikennettä koskevan luvan ehdoksi edellytyksen, jonka avulla on mahdollista arvioida julkista palvelua hoitavan ulkomaisen laivanvarustajan vakavaraisuutta. Sallittuna pidettiin vaatimusta siitä, että laivanvarustaja on maksanut veroihin tai sosiaaliturvamaksuihin liittyvät velkansa ja täten suonut mainitulle jäsenvaltiolle mahdollisuuden valvoa kyseisen laivanvarustajan *”palvelun tarjoamisen kapasiteettia”*³⁷.

Yhteenvedon voidaan siis katsoa, ettei palveludirektiivi aseta estettä vakuuden vaatimiselle ympäristöluvan ehtona, kunhan syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden periaatteita noudatetaan. Välttämättömyyskriteeri täyttyy, koska vakuusjärjestelmän ympäristönsuojelullista tarkoitusta voidaan pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä. Myös vakavaraisuutta voidaan pitää palveludirektiivin estämättä hyväksyttävänä lupaehtona edellä mainittuja periaatteita kuitenkin ohittamatta.

Ydinenergialain (990/1987) 45 §:n mukaisen jätehuollon vakuuden tulee olla suomalaisen vakuutusyhtiön antama luottovakuus, suomalaisen talletuspankin antama omavelkainen takaus tai sellainen kiinteistökiinnitys tai suomalaisen yhteisön antama omavelkainen takaus, jonka valtioneuvosto on hyväksynyt luotettavuudeltaan edellä mainittujen vakuuksien veroiseksi.

34 C-410/96, Ambry, Kok. 1998, s. I-7875. Tapauksessa oli kyse silloisen ns. valmismatkadirektiivin (90/314/ETY) mukaisesta maksukyvyttömyyden varalle asetettavasta vakuudesta.

35 Direktiivin johdanto-osan perustelujen kohdat 7 ja 40.

36 Direktiivin johdanto-osan perustelujen kohta 66.

37 C-205/99, Analir, Kok. 2001 sivu I-1271. Kabotaasiliikenne ei kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan vaan alaan sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annettua asetusta (1992/3577/ETY). Tuomioistuimen mukaan ennakkoluvan sallittavuus edellyttää, että *”hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa tavoitteeseensa nähden ja että tällainen järjestelmä perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen asianomaisten yritysten tiedossa.”*

Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajan JäteL:n mukaista tuottajavastuuta koskeva vakuus voidaan asettaa osallistumalla asianmukaiseen jätehuollon rahoitusjärjestelmään, kierrätysvakuutuksella tai suljetulla pankkitilillä (JäteL 18.2 m §). Vakuudella osoitetaan, että koko sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuollon rahoitus on kunnossa³⁸. Tuottajavastuuta tarkastellaan tarkemmin myöhemmin.

Kuntien asema

Muuta vastaavaa järjestelyä ei ole lain esitöissä määritelty muuten kuin lausumalla, että esimerkiksi kunnan järjestämässä toiminnassa voitaisiin vakuutta vastaava järjestely toteuttaa muulla tavoin³⁹. Kuntien erityiskohtelua voidaan perustella kuntien viimekätisellä vastuulla jätehuollon järjestämisestä alueellaan. Vastuu perustuu yhtäältä YSL 75 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan kunnan on puhdistettava pilaantunut maaperä siltä osin kuin pilaantuneen alueen haltijaa ei voida velvoittaa sitä tekemään. Lisäksi alueellinen ympäristökeskus voi JäteL:n 21 §:n mukaan määrätä kunnan puhdistamaan roskaantuneen alueen, mikäli aiheuttajaa tai alueen haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamiseen. Tämän ohella kunnilla on katsottu voivan olevan yleiseen etuun perustuva moraalinen vastuu myös jätehuoltolain aikaisissa ns. isännättömissä tapauksissa⁴⁰.

Julkisyhteisön ei katsota voivan ajautua konkurssiin ainakaan siinä mielessä, että se voisi kadota olemasta niin, ettei sen vastuita voitaisi kohdentaa mihinkään tahoon⁴¹. Konkurssilain (120/2004) 1:1 mukaan julkisyhteisöt eivät ole konkurssikelpoisia. Kunta voi myös vaikuttaa tuloihinsa veronkanto-oikeudellaan. Koska kuntaa voidaan julkisyhteisönä pitää lähtökohtaisesti vakavaraisena, ei kunnilta ole vaadittu vakuutta edes kaatopaikka- tai ongelmajätteen käsittelyä koskeville toiminnoille. Mahdollisten kuntaliitosten yhteydessä vastuu yhdistyvien kuntien velvoitteista siirtyy uudelle kunnalle. YM:n vakuusohjeessa ja sen mukaisessa lupakäytännössä on myös katsottu, että muuna vastaavana järjestelynä voidaan pitää jätehuoltovelvoitteiden täyttämistä koskevaa sitoumusta, jonka kunta, YTV tai kuntien omistaman jätehuoltoyhtiön osakkaana oleva kunta antaa ympäristölupaviranomaiselle. Tällöin luvan varsinaisena hakijana oleva jätehuoltolaitos, esimerkiksi osakeyhtiö tai YTV, ei ole YM:n tulkintaohjeen mukaan velvollinen asettamaan vakuutta.

Tilanne on kuitenkin ongelmallinen kilpailulainsäädännön kannalta sikäli kuin jätehuoltoyhtiöt asetetaan eri asemaan vakuuden asettamisvelvollisuuden osalta. Kysymys on siitä, voidaanko kuntien kokonaan tai suurimmaksi osaksi omistamia yhtiöitä kohdella eri perustein lupamenettelyssä. Ei kuitenkaan sitä vastoin näyttäisi olevan ongelmaa sen suhteen, että muuta kuntien yhteiselintä, kuten näiden perustamaa kuntayhtymää, kohdeltaisiin kuntien tavoin erilaisin perustein kuin yksityisiä oikeushenkilöitä. YM:n asettaman yhdyskuntajätehuollon vastuu- ja kilpailukysymyksiä pohtinut työryhmä suosittelee, että jätehuollon viranomaistehtävät pidetään erillään jätehuollon toteutustehtävistä ja että *”jätehuoltoyhtiön muodostavat kunnat perustavat jätehuollon viranomaistehtäviä varten ja kuntien omistajapolitiikan toteuttamiseksi yhteislautakunnan tai kuntayhtymän”*⁴².

Lakia julkisista hankinnoista (hankintalaki, 348/2007) ei sovelleta ns. *in house*-hankintoihin. Sellaisiksi on määritelty hankinnat, jotka hankintayksikkö, kuten kunta, tekee *”siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksikköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksikköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on”* (10 §). On kuitenkin

38 HE 152/2003 s. 7.

39 HE 84/1999 s. 67.

40 Tuomainen 2001 s. 67–68.

41 Kuntaliitto 2000.

42 Ympäristöministeriö 2005 s. 31.

huomattava, että *in house*-hankintoja koskeva yhteisön lainsäädäntö on tulkinnanvarainen ja tulee täsmentymään useiden yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevien ennakkoratkaisu- ja kanneasioiden myötä⁴³. Kuntien jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan osuus liikkuu nykyisin tyypillisesti 40 % paikkeilla. Vaikka yhteisöoikeus onkin vielä osin tulkinnanvaraista sallitun muun toiminnan osuuden suhteen – niin ainakaan erityisalojen hankintadirektiivin mukainen 20 % ei saisi ylittyä, jos *in house*-status halutaan säilyttää.

Kilpailunrajoituslaki (480/1992)

Kunta voi antaa 1 momentissa säädetyn jätehuollon osittain tai kokonaan muun yhteisön tai yksityisen yrittäjän hoidettavaksi. Kunta vastaa tällöinkin siitä, että sille säädetty velvollisuus tulee täytetyksi.

Niiltä osin, kuin kunnat yksin omistavat jätehuoltoyhtiön ja sitoutuvat vastaamaan yhtiön velvoitteista, ongelma on lähinnä muodollinen, sillä asiallisesti jätehuoltovastuu säilyy tällöin kunnilla. Tilannetta voisi myös tarkentaa niin, että riittäväksi vakuuslajiksi selvästi hyväksyttäisiin kunnan antama sitoumus jätehuoltovastuun hoitamisesta. Tämä voisi kuitenkin houkutella taloudellisesti heikossa asemassa olevia kuntia hankkimaan rahoitusta ostamalla jätehuoltovastuita, tosin tällöin tulisi huomioida hankintalain (348/2007) säännökset.

Kuntien osalta jätehuoltovelvoitteista aiheutuvat kustannukset kuuluvat niiden oikeudellisesti sidottuun menotalouteen, joka on budjettivallan ulkopuolella. Kunnilla on kuntalain (365/1995) 65.2 §:n mukaan alijäämän kattamisvelvollisuus taloussuunnitelman voimassaoloaikana. Alijäämää voidaan kattaa omasta pääomasta, joka kuitenkin heikentää kunnan omavaraisuusastetta. Hallituksen esityksen mukaan kunnan omavaraisuutta pidetään heikkona, mikäli se on alle 50 %⁴⁴. Tällä säännöksellä estetään kuntien alijäämien syntyminen ja hallitsematon velkaantuminen⁴⁵. Jo alle 50 % omavaraisuusaste samanaikaisesti muiden taloudellisten tunnuslukujen täytyessä indisoi kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa⁴⁶.

Vakavaraisuus

Toiminnanharjoittajan vakavaraisuus oli aiemmin vakuuteen nähden ensisijainen edellytys ongelmajätteen käsittelyluvalle. Jäteluvan aikaisessa lupakäytännössä kuitenkin korostui vakuuden asettamisen merkitys ja YSL:n säätämisen myötä vakuuksien merkitys kasvoi entisestään, kun ongelmajätteen käsittely- tai kaatopaikkatoiminnan harjoittaminen edellyttää poikkeuksetta vakuuden asettamista tai muuta vastaavaa järjestelyä. YSL:n esitöiden mukaan vakavaraiseksi voidaan katsoa sellaisenaan julkisyhteisö ja yritysten vakavaraisuus puolestaan ilmenee hyvänä omavaraisuusasteena sekä pitkään jatkuneena vakiintuneena toimintana.⁴⁷ Omavaraisuusaste kertoo kuinka paljon yrityksellä on omaa pääomaa suhteessa kokonaispääomaan. Yrityksen oma pääoma muodostaa puskurin mahdollisia tappioita varten, ja siksi omavaraisuusaste kuvaa yrityksen tappionsietokykyä sekä kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikajänteellä. Ei voida yksiselitteisesti sanoa, mitä voidaan pitää hyvänä omavaraisuusasteena mutta esimerkiksi Yritystutkimusneuvottelukunnan mukaan omavaraisuudelle voidaan antaa seuraavanlaiset ohjearvot:

- alle 20 % huono omavaraisuusaste,
- 20–40 % tyydyttävä omavaraisuusaste,
- yli 40 % hyvä omavaraisuusaste.⁴⁸

43 HE 26/2006 s. 63. Kts myös TaVM 26/2006 vp – HE 50/2006 vp.

44 HE 157/1999.

45 Heuru 2001 s. 415.

46 VN asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007).

47 HE 84/1999 s. 67.

48 Yritystutkimusneuvottelukunta 2002 s. 63.

Vakavaraisuutta kuvaava omavaraisuusaste ei kuitenkaan aina varsinkaan yksin kerro totuudenmukaista kuvaa yrityksen rahoitusriskeistä ja konkurssikypsyydestä. Vakavaraisuuden arviointi on osa yrityksen laajempaa taloudellista tutkimista. Yrityksen taloudellinen tutkimus jaetaan usein laajuuden mukaan kolmeen osaan, joista laajin on ns. yritystutkimus. Tällöin yrityksen koko toiminta ja taloudelliset toimintaedellytykset tulevat arvioiduiksi analysoimalla kaikki yrityksen toimintaan liittyvät vaikuttimet. Arvioitavaksi tulevat liiketoiminnan reaali prosessit ja sitä myötä taloudellisen tilan syyt. Yritystutkimuksen osana on tilinpäätösanalyysi sekä tunnuslukuanalyysi. Tilinpäätösanalyysi tehdään nimensä mukaisesti ainoastaan tilinpäätöksestä saatavan informaation pohjalta, ja analyysi on siksi yritystutkimusta suppeampi. Tilinpäätösanalyysissä reaali prosesseista johtuvat seuraukset arvioidaan rahaprosessien muodossa. Tiiveimmässä muodossaan yrityksen taloudellista tilanetta voidaan tutkia ns. tunnuslukuanalyysin keinoin, jolloin tilinpäätösanalyysin keinoin saatuja tunnuslukuja, kuten esimerkiksi omavaraisuusastetta, arvioidaan suhteessa määriteltyihin vertailukohtiin.⁴⁹ Yrityksen taloudellisesta tilanteesta saadankin pelkkää omavaraisuutta tutkittaessa melko suppea kuva. Vakavaraisuusarvioinnissa voidaan näkökulmaksi ottaa sekä rahoituksellisen riskin että liikeriskin mukaiset lähestymistavat. Rahoituksellisessa riskissä on kyse siitä, pystyykö yritys suoriutumaan maksuvelvoitteistaan realisoimalla koko omaisuutensa. Liikeriskissä on puolestaan kysymys siitä, pystyykö yritys esimerkiksi tulovirran pienentyessä selviytymään vieraan pääoman maksuvelvoitteistaan.⁵⁰

YSL:n vakuussäännöksen esitöissä mainittuja vakavaraisuuden arviointikriteerejä tulisi täsmentää. Vakavaraisuuden lisäksi analysoitavaksi tulisi kenties ottaa yrityksen kannattavuus ja maksuvalmius, sillä kaikilla mainituilla mittauksen kohteilla on kiinteä yhteys⁵¹. Riittävän ajantasainen tunnuslukuanalyysi usean vuoden tilinpäätösaineistosta voi sinänsä olla varsin riittävä keino vakavaraisuuden ja rahoitusriskin arvioimiseksi mutta käytettäviä tunnuslukuja, menetelmiä ja vertailukohtia tulisi määritellä tarkemmin. Huomioon voitaisiin ottaa esim. yrityksen velkaantumisaste, taseen loppusumma ja tuloksetekokyky useammalta vuodelta. On myös kysyttävä, kenen velvollisuudeksi selvitys tulisi osoittaa. Ympäristölupaviranomaisten toimintaa helpottaisi ja käytäntöä yhdenmukaistaisi, mikäli käytettävissä olisi selkeä ohjeistus vakavaraisuuden arvioinnista taloudellisen tunnuslukun tai tilinpäätösanalyysin keinoin. Tällaisen ohjeistuksen mallina voisi olla rahoitusriskejä päätoimintanaan harjoittavien toimijoiden menettelytavat. Samalla tulisi tarkentaa, mitä tietoja lupahakemuksen yhteydessä vaadittaisiin vakavaraisuuden arvioimiseksi.

Rahoitustarkastuksen valvonnan alaisten luotto- ja rahoituslaitoksien vakavaraisuudesta voidaan saada lähtökohtaisesti luotettavaa tietoa ja näiden antamia vakuuksia voidaan siksi pitää arvonsa hyvin säilyttävinä. Vakuutusyhtiöitä valvoo puolestaan vakuutusvalvontavirasto, joka valvoo vakuutusmarkkinoilla toimivien taloudellista vakautta. Näihin ryhmiin kuuluvien laitosten voidaan siis perustellusti katsoa olevan korostuneen vakavaraisia ja kykeneviä kantamaan riskin toiminnanharjoittajan jätehuoltovelvoitteista tämän joutuessa maksukyvyttömäksi. Myös suuria yrityksiä pidetään notorisesti vakavaraisina. Ne eivät ole kuitenkaan yhtä hyvin valvottuja, eikä niiden taloudellisesta tilasta ja omistussuhteista voida aina saada luotettavaa kuvaa kun otetaan huomioon markkinoille ominainen epävarmuus sekä omistusjärjestelyjen yleisyys ja nopeatahtisuus. Lähtökohtaisesti vakavaraisina ei voida myöskään pitää sellaisia rahastoja, joiden vallinta säilyy tosiasiaassa toiminnanharjoittajilla, sillä nämä voivat oikeustoimin vaikuttaa rahaston sääntöihin ja varallisuuteen.

49 Laitinen 1986 s. 10–11.

50 Litinen 1992 s. 194–195.

51 Laitinen 1992 s. 189–190.

Toiminnanharjoittaja, joka kykenee osoittamaan olevansa riittävän vakavarainen, pystyy todennäköisemmin suoriutumaan jätehuoltoa koskevista velvollisuuksistaan. Vakavaraisuuden hyväksyminen riittäväksi jätehuollon turvaksi vakuuden sijasta on kuitenkin ongelmallista, sillä luvan hakemisen tai tarkistamisen yhteydessä vakavaraiseksi todetun toiminnanharjoittajan vakavaraisuus saattaa heiketä hyvinkin nopeasti eikä tämä silloin välttämättä kykene suoriutumaan jätehuollon hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista. YSL:n esitöiden mukaan toiminnanharjoittajalta tulee edellyttää sellaisia taloudellisia edellytyksiä, että se kykenee vastaamaan toiminnastaan⁵². Toiminnanharjoittajan vakavaraisuus voisikin sinänsä olla luvan edellytyksenä, mutta mahdollisesti myöhemmin hoitamatta jäävien jätehuoltotoimien turvana se on epävarma ja hankalasti realisoitavissa. Vakavaraisuuden hyväksyminen vakuudeksi on lähellä ajatusta, jossa notorisesti luotettavina tunnettujen toiminnanharjoittajien uskotaan hoitavan velvoitteensa asianmukaisesti vailla pitäviä takuita. Vakuutta koskeneessa kyselyssä merkittävä osa jätelupia käsittelevistä viranomaisista vastasi, että luvan hakijan yleinen tunnettuus tai luotettavuus vaikutti kohtalaisesti tai merkittävästi toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden arvioinnissa. Lupa- ja valvontaviranomaisilla ei ole mielestään myöskään riittävää asiantuntemusta arvioida talouden tunnuslukuja ja vakavaraisuutta. Yhteenvedon sanottakoon, että valtaosa vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että vakavaraisuuden arviointi on vaikeaa ja edellyttää erityistä taloudellista osaamista. Vakavaraisuuden arvioinnin perustelut käyvät hyvin harvoin asiallisesti ilmi lupapäätöksistä.

Eräs keino vakavaraisuuden arvioimiseksi olisi käyttää hyväksi ulkopuolisten luottoluokitustilainsten tekemiä arvioita ympäristölupaa hakevan vakuusvelvollisen yrityksen luottokelpoisuudesta. Luottoluokituksia antavilla rahoitusalan yrityksillä on oletettavasti enemmän asiantuntemusta arvioida yritysten taloudellista tilannetta ja siihen liittyviä riskejä kuin ympäristölupia myöntävillä viranomaisilla. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua luokituksesta koituvat kustannukset ja mahdollisesti huono soveltuvuus pienten yritysten jätehuoltohankkeisiin. Hyväkään luokitus ei myöskään takaa yrityksen maksukykyä tulevaisuudessa. Ongelmatonta ei olisi luottoluokituksen edellyttäminen tietyiltä nimetyiltä yrityksiltä varsinkaan, mikäli joku näistä olisi kotimainen. Tällöin saattaisi olla kyse palveludirektiivin 14 direktiivin kannalta kielletystä vaatimuksesta asettaa vakuus kyseisen valtion alueelle sijoittautuneelta palveluntarjoajalta.

Luottoluokituksiin tukeudutaan Kanadan Ontariossa, jossa provinssin kaivoslain mukaan kaivostoiminnan harjoittajan on esitettävä sulkemissuunnitelma kaivostoiminnasta vastaavalle viranomaiselle. Sulkemissuunnitelman tulee sisältää sulkemistoimien toteuttamiseksi riittävä taloudellinen vakuus, jollaiseksi kelpaa omavaraisuutta osoittavan taloudellisen testin läpäisy.⁵³ Taloudellista testiä koskevien yksityiskohtaisten määräysten nojalla Dominion Bond Rating Service Limited:n, Moody's Investors Services Inc:n ja Standard and Poor's Inc:n antamista luottoluokituksista riippuen yrityksen voidaan katsoa läpäisevän taloudellisen testin joko koko kaivoksen toiminta-ajaksi tai vähintään puoleksi suunnitellusta toiminta-ajasta. Säännöksessä määritelty riittävä luottoluokitus tulee hankkia kahdelta mainituista yrityksistä. Koko toiminta-ajan keston ajaksi rahoituskykyisiksi arvioidaan ne luvanhakijat, jotka ovat saaneet vähintään kaksi seuraavista em:n yritysten antamista luokituksista: "A(low)", "A3" ja "A". Puoleen kaivoksen toiminta-ajasta riittää luokitukset: "BBB", "Baa3" sekä "BBB" mutta tällöin toiminta-ajan jälkimmäisen puolen velvoitteiden varalle on asetettava vakuus. Vakuus on myös asetettava, mikäli luottoluokitus heikenee mainituista rajoista toiminnan aikana tai mikäli toiminta keskeytetään tai tilapäisesti lykätään.⁵⁴ Maksukykyä kuvaavaa taloudellista testiä käytetään vakuutena vain noin

52 HE 84/1999 s. 67.

53 Mining act R.S.O. 1990, Chapter M.14 subsection 145.

54 Mining act Ontario regulation 240/00 sections 16, 17 & 19.

kymmenesosassa kaivoshankkeista mutta niillä katetaan yli 80 % kerättyjen vakuuksien yhteenlasketusta rahamääräisestä arvosta⁵⁵. Voidaan siis sanoa, että suurimpia hankkeita toteuttavat ovat vakavaraisuutensa nojalla vapautettu vakuuksien asettamisesta. Asiallisesti kyseessä on yrityksen taseen käyttämisestä taloudellisena vakuutena.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että vakuuden arvon säilymisen ja käytännön realisoitavuuden kannalta on epäluotettavaa laskea jätehuoltovelvoitteiden täyttämistä toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden varaan. Tätä tukee haastatteluissa useasti esiin noussut huomio yritysten omistussuhteiden muutosten ja muiden järjestelyjen nykyisestä yleisyydestä sekä nopeatahtisuudesta. Tilanne on kuitenkin toinen siltä osin kuin toiminnanharjoittajina ovat kunnat, kuntayhtymät tai näiden omistamat jätehuoltoyhtiöt.

Toiminnanharjoittajana toimivan yrityksen taloudellisen tilan seuranta edellyttää huomattavaa taloudellista asiantuntemusta sekä tiivistä valvontaa. Toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden edistämiseksi vakavaraisuuden arviointikriteerit olisi syytä yhdenmukaistaa. Yrityksen taloudellisiin tunnuslukuihin perustuvan laskentamallin tulisi huomioida riittävän hyvin mm. yritysten toimialasta ja koosta johtuvat erot. Yksinkertaisimmillaan vakavaraisena voitaisiin pitää tietyn omavaraisuusasteen ylittävää yritystä, mutta tällainen laskentamalli ei anna riittävän luotettavaa ennustetta yrityksen taloudellisesta tilanteesta tulevaisuudessa. Periaatteellisena kysymyksenä voidaan esittää: miksi yhteiskunnan tulisi yleensäkin kantaa yrityksen rahoituksellinen riski tämän lakisäätteisten velvoitteiden täyttämistä? Riskin suuruuden voidaan katsoa jossakin määrin määrittävän sen kustannuksen, joka toiminnanharjoittajalle aiheutuu hyväksyttävän vakuusinstrumentin hankkimisesta rahoitusmarkkinoilta. Tästä johtuen pienemmällä vakuuskustannuksilla selviävät ne toiminnanharjoittajat, joiden osalta riski velvollisuuksien laiminlyönnistä on pienin.

Pienimuotoisuus

Toiminnan katsominen YSL 42.3 §:ssa tarkoitetulla tavalla pienimuotoiseksi edellyttää sekin tapauskohtaista harkintaa. Lain esitöissä esimerkkinä pienimuotoisesta toiminnasta mainittiin korjaamoiden yhteydessä toimivat pienehköt varaosavaraot⁵⁶. Kokonaisharkinnan perustana on voitu pitää toiminnan taloudellista laajuutta, fyysisiä yksiköitä sekä ympäristövaikutuksia⁵⁷. Ympäristölupia koskeva toimivalta alueellisten ympäristökeskusten, jäljempänä AYK, ja kunnan ympäristöviranomaisten välillä ratkeaa ympäristönsuojeluasetuksen (YSA, 169/2000) 6–7 §:n nojalla. Sitä, että toiminta kuuluu kunnan ympäristöviranomaisen toimivaltaan, on pidetty suuntaa-antavana indisiona toiminnan pienimuotoisuudesta⁵⁸. Vastakkaispäätelmää ei kuitenkaan voida tehdä, eikä toimintaa voida tulkita vakuusjärjestelyä edellyttäväksi yksin sillä perusteella, että lupahakemuksen ratkaiseminen kuuluu AYK:n toimivaltaan. Tätä tulkintaa tukevat ne AYK:n lupapäätökset, joissa toiminnan on katsottu olevan pienimuotoista⁵⁹. Ei voida myöskään perustellusti tulkita, että kunnan ympäristöviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa tapauksissa olisi automaattisesti kyse pienimuotoisesta toiminnasta. AYK:n lupatoimivaltaan kuuluvat muiden erikseen määriteltyjen toimintojen ohella kaikki sellaiset jätteiden hyödyntämis- tai käsittelylaitokset tai -paikat, joissa hyödynnetään tai käsitellään jätettä vähintään 5 000 tonnia vuodessa (6 §:n 12 kohdan d alakohta).

Toiminnan kuuluminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, jäljempänä YVA, piiriin indisoi sitä, ettei toiminta ole pienimuotoista⁶⁰. YVA:a tulee soveltaa

55 ODPM 2003, Chapter 4: Innovations in dealing with mine closures in Ontario, Canada.

56 HE 84/1999 s. 67.

57 Kauppila ja Kosola 2005 s. 15–16.

58 Kauppila ja Kosola 2005 s. 16.

59 Esim. PSA-2006-Y-327-114. ja PSA-2006-Y-351-111.

60 Kauppila ja Kosola 2005 s. 16–17.

ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL, 468/1994) 4.1 §:n mukaan YVA-asetuksen (YVAA, 713/2006)⁶¹ 6 §:n hankeluettelon mukaisiin hankkeisiin sekä yksittäistapauksissa YVAL 4.2 §:n mukaan muihinkin haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttaviin hankkeisiin. YVAA 6 §:n 11 kohdan mukaan arviointimenettelyä sovelletaan jätehuoltoa koskeviin hankkeisiin säännöksestä ilmenevin jätteen määrään perustuvuin rajoituksin.

Pienimuotoisuuden rajan määrittelemiseksi olisi teoriassa mahdollista säätää jätteen käsittely- tai varastointikapasiteettiin sidotut fyysisiin yksiköihin perustuvat raja-arvot. Tällöin pienimuotoiseksi voitaisiin katsoa sellaiset toiminnot, joissa kerrallaan varastoitavan tietyn jätteen määrä alittaisi säädetyin raja-arvon. Tämä voisi kuitenkin houkuttaa toiminnanharjoittajia ilmoittamaan todellista pienempiä jätemääriä. Raja-arvojen säätäminen saattaisi johtaa myös ns. saittien pilkkomiseen eli siihen, että toiminnanharjoittajat jakaisivat tosiasiallisesti yhtenäisen toimintansa useiksi erillisiksi toiminnoiksi, joille haettaisiin erilliset luvat.

Eräs malli pienimuotoisuuden määrittämiseksi olisi vapauttaa vakuusjärjestelyn piiristä sellaiset toiminnot, joissa voitaisiin katsoa käsiteltävän tai hyödynnettävän sellaista jätettä, jolla on ns. positiivinen arvo. Tällainen malli on käytössä ainakin Brandenburgin osavaltiossa Saksassa. Jätteellä voidaan katsoa olevan positiivinen arvo, mikäli siitä saatava tuotto on suurempi kuin siitä koituvat kulut. Selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluisissa nousi kuitenkin esiin mm. raaka-aineiden hinnanvaihtelusta johtuva epävarmuus tietyn jätejakeen positiivisen arvon säilymisestä ajan kuluessa.

Eräs malli olisi katsoa automaattisesti pienimuotoiseksi sellaiset toiminnot, joiden arviotavat jätehuoltokustannukset alittavat tietyn euromääräisen rajan. Tämä soveltuisi ainakin niihin toimintoihin, joita juuri ja juuri voidaan pitää ammatti- tai laitospäivä jätteen hyödyntämisen- tai käsittelytoimintana. Esimerkiksi alle 1000 euron jätehuoltokustannukset aiheuttavalta toiminnalta ei edellytettäisi vakuutta. Tällöin konkurssin tehneiden toiminnanharjoittajien pienimuotoisen toiminnan jälkiä saatettaisiin joutua siivoamaan yhteiskunnan varoin, mutta toisaalta pienten vakuuksien osalta hallinnolliset kustannukset voivat nousta kohtuuttoman suuriksi suhteessa saavutettavaan etuun.

Katettavat kustannukset ja vakuuden laskentaperusteet

Voimassa olevan säännöksen mukaan vakuuden tulee olla *"toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioon ottaen riittävä"* (YSL 42.3 §). Määritelmä on avoin ja se jättää viranomaiselle laajan harkintavallan myös vakuuden suuruuden määrittelemiseksi. Vakuudella tulee voida kattaa asianmukaisen jätehuollon toteuttamisesta koituvat kustannukset toiminnan loputtua. Esitöiden mukaan vakuuden määrä tulisi arvioida esimerkiksi tietyn ajanjakson aikana kertyneen jätemäärän asianmukaisen käsittelyhinnan mukaisesti. Myös toimien riittävyyden varmistamiseksi tarvittavia kuluja voitaisiin sisällyttää vaadittavan vakuuden suuruuteen.⁶² Vakuuden määrää ei voida lain perusteella arvioida sellaiseksi, että sillä katettaisiin ennakoimattomia kustannuksia⁶³. Kyse on tällöin ympäristövahingoista, joiden ehkäisemisen ja korjaamisen vastuun perusteisiin palataan myöhemmin.

Vakuudella katettavat kustannukset ja niiden laskentaperusteet vaihtelevat toiminnan tyypistä riippuen. Tämän vuoksi on syytä tutkia kustannuksia toimintatyypeittäin eriteltynä. Kaatopaikan harjoittajan asettaman vakuuden tai muun vastaavan toimenpiteen on kaatopaikkadirektiivin mukaan katettava lupaehdoista johtuvien velvollisuuksien täyttäminen ja direktiivin 13 artiklan mukaisten käytöstäpoistamis-

61 Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006).

62 HE 84/1999 s. 67.

63 Kauppila ja Kosola 2005 s. 28.

menetelmien noudattaminen (8 artikla). YSA 12 § 3 mom:n nojalla vakuusjärjestelyllä varmistetaan kaatopaikkaa koskevien vaatimusten täyttäminen sekä toiminnan lopettamisen ja jälkihoidon edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen. Velvollisuudet perustuvat pitkälti VN:n katopaikkapäätökseen (861/1997) sekä luvassa annettuihin tarkempiin määräyksiin. Katettavia kustannuksia ovat kaatopaikan sulkemisesta, jälkihoitotöistä sekä sulkemisen jälkeisestä tarkkailusta aiheutuvat seurantakustannukset. Kustannuksiin merkittävästi vaikuttava tekijä on kaatopaikalle sijoitettavan jätteen luokitus, jonka perusteella itse kaatopaikkakin luokitellaan VN kaatopaikkapäätöksen 3 §:n nojalla. Sijoitettavan jätteen perusteella kaatopaikat voidaan luokitella tavanomaisen jätteen, ongelmajätteen ja pysyvän jätteen kaatopaikoiksi. Luokitus vaikuttaa kaatopaikan rakenteita koskeviin säännöksiin mikä puolestaan vaikuttaa suoraan vaadittavista toimenpiteistä johtuviin kustannuksiin.

Kustannuksiin vaikuttavat ennen muuta seuraavat vertailukelpoiset tekijät: kaatopaikan pinta-ala, sijoitettavan jätteen määrä, sijoitettavan jätteen ja kaatopaikan luokitus sekä täyttöalueen oletettavissa oleva käyttöaika ja jälkihoidon ajallinen kesto. Lisäksi on otettava huomioon kaatopaikan yksilöllisten ympäristöriskien suuruudesta johtuva kunnostustarve. Kaatopaikan sulkemista edeltää kaatopaikkapäätöksen liitteen 3 mukainen perustilaselvitys ja erilaisia tutkimuksia, joiden perusteella voidaan sekä suunnitella sulkemistoimia että arvioida jälkihoidon onnistumista⁶⁴.

Kaatopaikkojen sulkeminen edellyttää maanrakennustoimia, joista aiheutuu yleensä merkittävimmät jätehuoltovelvoitteisiin liittyvät kustannukset. Siksi YSL:n esitöissä mainitusta tietyssä aikana kertyneeseen jättemäärään perustuvasta laskentatavasta poiketen lupakäytännössä on yleistynyt laskentamalli, joka perustuu kaatopaikan pintarakenteen rakennuskustannuksiin. Tavanomaisen kaatopaikkojen osalta vaaditut vakuudet ovat vaihdelleet 1–20 €/m² välillä. Keskiarvona oli 16,9 €/m² ja mediaani 20 €/m².

Kaivostoiminnan jätealueiden vakuussummat perustuvat usein jätealueen pinta-alaan ja ovat suuruudeltaan 0,4–1,0 €/m². Vakuuden suuruuden arvioinnissa on otettu huomioon paikkakunnan maa-ainestilanne ja jätteen kuljetuksiin liittyvät kustannukset⁶⁵. Lupakäytännön selvityksessä ilmeni, että vakuussumman arviointi pinta-ala- tai massaperusteisesti johtaa melko vaihtelevan suuruisiin summiin. Kaivannaisdirektiivin esitöissä esitetyn mukaan toiminnanharjoittajalle syntyviä uusia kustannuksia ovat:

- *”kertaluonteiset kustannukset, jotka aiheutuvat suoraan tarpeesta mukauttaa olemassa olevaa tai ehdotettua jätealuetta direktiiviehdotuksen sääntely- ja toimintajärjestelmän mukaiseksi,*
- *ylimääräiset vuosikustannukset jätealueen toimintavaiheen aikana sekä*
- *ylimääräiset vuosikustannukset jätealueen jälkihoitovaiheen aikana.”*⁶⁶

Jätehuollon asianmukaisesta järjestämisestä voi aiheutua kustannuksia mm. jätteen kuljettamisesta, jätteen vaihtoehtoisesta käsittelystä, jätteen vaihtoehtoisesta hyödyntämisestä sekä jätteen varastoinnista. Lisäksi jätehuollon järjestämisestä aiheutuu väkisinkin hallinnollisia kustannuksia.

64 SYKE 2001 s. 24.

65 HE 34/2008 s. 6

66 KOM/2003/319 lopullinen, kohta 11.4.2.

$$\text{Vakuusmäärä} = \frac{\text{EUR}}{\text{km} \times \text{t}} (M \times J) + (K \times J), \text{ jossa:}$$

M = kuljetettava matka (km)

J = palautettava jäte-erä (t)

K = vaihtoehtoisesta hyödyntämisestä tai käsittelystä aiheutuvat kulut (EUR/t)

Kaavio 2. Jätteen siirtoasetuksen mukaisia jätteen siirtoja koskevien vakuuksien lähtökohtainen laskentakaava.⁶⁷

Hyväksyttävänä vakuutena ei voida YM:n ohjeen mukaan pitää toiminnanharjoittajan kirjanpidollista varausta yhtiön taseessa. Olisikin ongelmallista luottaa vakuuden suuruuden määrittämisessä toiminnanharjoittajan laskemaan vastuun kirjanpidolliseen arvoon. Tällöin vakuuden riittävyden arviointi jäisi tilintarkastajien tehtäväksi, mitä ei voitane pitää tyydyttävänä. Ympäristövastuut tulee merkitä kirjanpitoon joko kirjanpitolain (1336/1997) 5:14:n mukaisina pakollisina varauksina taikka taseen ulkopuolisena vastuusitoumuksena tai muuna taloudellisena vastuuna käsiteltävänä ympäristövelkana. Ympäristöluvan perusteella annetut vakuudet tulee esittää kirjanpitoasetuksen (1339/1997) 2 luvun 7 §:n mukaisesti kirjanpidon liitetietoina. Kirjanpitolautakunnan ohjeen mukaan ympäristövastuun määränä on arvio velvoitteesta aiheutuvista kuluista riippumatta velvoitteen perustana olevan toiminnan päättymisen tai velvoitteen maksettavaksi erääntymisen ajankohdasta. Vastuumäärää voidaan myös kerryttää asteittaisesti etenkin sellaisten toimintojen osalta, joista saadaan tuloa useita vuosia ja kerrytetyillä tuloilla pitää korjata syntyneet vahingot toiminnan päättyessä. Esimerkkinä kirjanpitolautakunnan ohjeessa mainitaan täyttöasteen mukaisesti kasvatettava kaatopaikan jälkihoitovelvoitteisiin kirjattava varaus. Varausten tulee perustua tilinpäätöspäivän parhaaseen arvioon. Parhaana arviona pidetään sitä määrää, jonka kirjanpitovelvollinen järkevästi tarkasteltuna joutuisi maksamaan täyttäessään velvoitteen tilinpäätöspäivänä tai siirtäessään sen silloin kolmannelle osapuolelle. Diskonttaus eli pitkävaikutteisen ympäristövastuun laskenta nykyarvon mukaan on sinänsä sallittua, mikäli velvoite ja sen maksujen määrä ja ajankohta ovat kiinteät tai luotettavasti laskettavissa. Suomalaisessa kirjanpitoikäntäntössä ei sovelleta diskonttausta eikä KILA suosittelen sitä.⁶⁸

Toiminnanharjoittajan on mahdotonta esittää lupahakemusvaiheessa täsmällistä arviota jätehuollon järjestämisen kustannuksista, sillä sitä koskevat velvoitteet ilmenevät vasta jätehuoltoa koskevien lupamääräysten muodossa. Luvanhakija joutuisi siis hakemusvaiheessa arvailemaan vakuuden suuruuteen vaikuttavien, toimintaa koskevien lupamääräysten sisältöä. Vakuuden asettamiseen velvoitetaan kuitenkin lupamääräyksellä, sillä YSL 45.1 §:n mukaan luvassa on annettava tarpeelliset säännökset mm. vakuuden asettamisesta tai muusta vastaavasta järjestelystä. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että lupaviranomaiset ovat luvassa määränneet asetettavaksi tietyn suuruisen vakuuden. Huomattavasti harvinaisempi on toimintamalli, jossa luvan myöntämisen jälkeen toiminnanharjoittaja velvoitetaan esittämään selvitys riittävästä vakuudesta, mutta näinkin on menetelty⁶⁹. Lisäksi jätehuollon kustannuksien arvioimista vaikeuttaa kustannusten muuttuminen mahdollisesti pitkänkin ajan kuluessa.

⁶⁷ SYKE 2007 s. 8.

⁶⁸ KILA 2006 s. 14–16 ja 27. Kirjanpitolautakunnan ohje perustuu Euroopan yhteisöjen komission suosituksen ympäristöasioiden kirjaamisesta, laskennasta ja julkistamisesta yritysten tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa (2001/453/EY).

⁶⁹ HAM-2004-Y-414-111.

Vakuuden voimassaolo

Vakuuden voimassaolon kestoissa on lupakäytännössä suurta vaihtelua, eikä ajallisesta kestosta lausuta aina mitään. Vakuuden käytännön realisoitavuus kuitenkin edellyttää sitä, että vakuus on varmasti voimassa vähintään sen ajan, jona jätehuoltotoimet voivat tulla viranomaisen hoidettavaksi. Määräaikaisen vakuuden tulisi olla selvästi voimassa itse ympäristöluvan voimassaolon ajan tai seuraavaan luvan tarkistamiseen saakka. Vakuudelle ei ole kuitenkaan perusteltua tarvetta ennen kuin jätteen käsittelyä tai hyödyntämistä tarkoittava toiminta alkaa. Voimassaoloaikaa on myös mahdollista pidentää suoja-ajalla, jonka puitteissa viranomainen voi tarvittaessa tehokkaasti realisoida vakuuden. Kansainvälisten jätteesiirtojen vakuuksien osalta edellytetään, että määräaikainen vakuus on voimassa vähintään 16 kuukautta vientiluvan eräntymispäivän jälkeenkin⁷⁰.

2.2

Lupakäytäntö

Vuonna 2007 AYK:ssa annettiin yhteensä 676 ympäristölupaa ja YLV:ssa noin 336 lupaa.⁷¹ Selvityksen yhteydessä läpikäydyistä kaikista vuoden 2007 valtion ympäristöviranomaisten antamista luvista vakuussäännöksen soveltamisalaan kuului kaikkiaan 169 AYK:n lupapäätöstä ja 45 YLV:n päätöstä. Vakuusvelvoite sisältyy siis noin 25 %:iin AYK:n antamissa luvista ja noin 13 %:iin YLV:n luvista. Kuntien ympäristölupapäätöksistä ja niiden mukaisista vakuusmääräyksistä voidaan tässä yhteydessä esittää ainoastaan arvioita. Kunnissa annetaan Kuntaliiton arvion mukaan vuosittain noin 1 000–1 500 ympäristölupapäätöstä.⁷² AYK:n käsittelemistä luvista saadulla suhdeluvuilla laskettuna voidaan vakuusvelvollisuuden sisältäviä lupia hyvin karkeasti arvioida annettavan kunnissa 250 ~ 375 kpl vuosittain. Selvityksen yhteydessä ympäristölupavirastojen osalta tarkemmin tutkittuun lupa-aineistoon kuuluvat kaikki vuonna 2007 tehdyt ratkaisut, joissa oli lausuttu vakuudesta. Alueellisten ympäristökeskusten ratkaisuista, joissa oli lausuttu vakuudesta, otos käsitti noin 5–7 tuoreinta vuoden 2007 tapausta kustakin viranomaisesta. Aineistoon kuului yhteensä 101 luparatkaisua. Vakuuden suuruudet vaihtelivat 1 000–7 300 000 euron välillä. Keskimääräinen vakuussumma oli 586 699 euron suuruinen ja vakuussumman mediaani 20 000 euroa.⁷³

Kymmenessä luparatkaisussa vakuutta ei vaadittu lainkaan sillä perusteella, että luvanhakijana oli riittävän vakavaraisena pidettävä kunta. Seitsemässä kunnalle annettussa lupapäätöksessä vaadittava vakuussumman suuruus oli yksilöity, mutta vakuusjärjestelyksi kelpasi mm. pankkitakaus, talletus tai muu vastaava vakuus taikka hyväksyttävä vakuus jne. Kuntien ja kuntayhtymien muuta vastaavaa järjestelyä osoittavista sitoumuksista on lausuttu esimerkiksi seuraavasti:

”Kunta voi muiden hyväksyttävien vakuuksien sijasta asettaa vakuuden myös sitoumuksella, jolloin kunnanvaltuusto päättää vakuudesta ja päätöksestä tehdään asianmukaisin allekirjoituksin toimituskirja, joka toimitetaan ympäristöviranomaiselle.”⁷⁴

”Seutukokouksen antama sitoumus lupapäätöksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.”⁷⁵

”Kaupunginvaltuuston sitoumus luvan velvoitteiden täyttämiseksi.”⁷⁶

⁷⁰ SYKE 2007 s. 7.

⁷¹ Attila 2007 s. 7.

⁷² Kuntaliitto 2008.

⁷³ Keskiarvon ja mediaanin laskennasta jätettiin pois kolme tapausta, joiden osalta vakuuden suuruuden määrittäminen oli riippuvainen toiminnan tulevista yksikkömääristä siten, ettei niistä voitu esittää arviota.

⁷⁴ HAM-2004-Y-412.

⁷⁵ UUS-2005-Y-385. Luvan hakijana oli pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV.

⁷⁶ LSU-2007-Y-235.

Kuntien omistamien jätehuoltoyhtiöiden hakemusten lupapäätöksiä perusteltiin seuraavasti:

Ei määrätä vakuutta, "koska luvan saaja on riittävän vakavarainen ja pääosin kuntien muodostama osakeyhtiö".⁷⁷

"Jätehuolto oy:n on toimitettava vakuus tai muu vastaava järjestely"⁷⁸

Hieman erikoisempi järjestely ilmenee seuraavasta ratkaisusta:

Ympäristöluvan lähtökohtana on, että Vapo Oy on jätteenkäsittelijä ja varsinainen jätteen haltijavastuu säilyy Kymenlaakson Jäte Oy:llä, joka on myös yritysten keskinäisen sopimuksen mukaan velvollinen vastaanottamaan syntyvän kompostiaineksen. Vapo Oy:ltä ei ole siten edellytetty ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaista vakuutta. Yritys on lisäksi asettanut riittävän vakuuden jätteen haltijalle Kymenlaakson Jäte Oy:lle.⁷⁹

Yksityisten yritysten hakemuksiin perustuvissa lupapäätöksissä vakuuden asettamisvelvollisuudesta poikkeamista **vakavaraisuuden** nojalla on perusteltu seuraavasti:

"Hakija on riittävän vakavarainen ja kykenee huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta."⁸⁰

"Oy on toimittanut ympäristökeskukselle tilintarkastajan selvityksen yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja kyseisen selvityksen perusteella yritys katsotaan riittävän vakavaraiseksi eikä vakuutta vaadita."⁸¹

"Toiminnanharjoittaja on vakavarainen siten, että vakuuden asettaminen jätteiden hyödyntämistoimintaan ei ole tarpeen. Toiminnanharjoittajalla on mahdollisuus tarvittaessa järjestää kyseisen jätteen hyödyntäminen muissa toimipisteissä, mikäli toiminta päättyisi ja asemalla hyödynnettävä asfalttimurska jäisi hyödyntämättä."⁸²

"Toiminnanharjoittaja on, ottaen huomioon toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annetut määräykset, riittävän vakavarainen ja kykenee muuten huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta."⁸³

Yhdestäkään lupapäätöksestä ei käynyt ilmi, mihin lukuihin tai taloudellisiin mittareihin vakavaraisuusarvio perustuu. Esimerkiksi omavaraisuusasteesta tai toiminnan pitkäjännitteestä kestävästä ei mainittu mitään. Kolmessa tapauksessa vakuudeksi ei sen sijaan nimenomaisesti ole hyväksytty vakavaraisuusselvitystä, koska:

"vakuuden tulee olla helposti rahaksi muutettavissa eikä sen realisoinnin tule edellyttää vakuuden saajalta erityisiä toimia."⁸⁴

"Hakemuksessa yhtiön esittämää tase-tarkastelua ei Pohjois-Savon ympäristökeskuksen lausunnon mukaan voida pitää hyväksyttävänä vakuutena."⁸⁵

"Vakavaraisuudesta riippumatta kaikilta kaatopaikan pitäjiltä tulee siis vaatia ympäristönsuojelulain 42 §:ssä edellytetty vakuus."⁸⁶

Vakavaraisuusarvioinnilla on ollut vaikutusta myös vakuuden määrän sekä vakuuslajin hyväksyttävyyden arvioinnissa. Lupapäätöksissä on lausuttu vakavaraisuuden muista vaikutuksista muun muassa seuraavasti:

"Vakuuden määrää arvioitaessa on otettu huomioon mm. toiminnanharjoittajan vakavaraisuudesta saadut selvitykset."⁸⁷

77 PSY-2005-Y-192.

78 UUS-2004-Y-845.

79 KAS-2007-Y-203-111.

80 PIR 1900Y0051.

81 PKA-2006-Y-334.

82 LSU-2007-Y-344.

83 LSU-2006-Y-704.

84 ISY-2004-Y-273.

85 ISY-2005-Y-244.

86 PKA-2004-Y-214.

87 PPO-2007-Y-2 ja PPO-2007-Y-72.

Luvan saaja on katsottu käytettävissä olevien tilinpäätöstietojen perusteella vakavaraiseksi yhtiöksi ja siten myös konsernitakaus on katsottu hyväksyttäväksi.⁸⁸

Lupakäytännössä toiminta on katsottu **pienimuotoiseksi** mm. seuraavin perustein:

Vakuutta ei ole tarpeen asettaa, koska kyseessä on pienimuotoinen pilaantuneen alueen kertakunnostus, mistä muodostuvat jätteet (pilaantuneet maat) viedään muualle käsiteltäväksi⁸⁹. Käsiteltävän maa-aineksen määrä oli noin 380 m³.

Kolmessa jäteveden puhdistamoa koskeneessa lupapäätöksessä vakuuden asettamisvelvollisuudesta poikkeamista perusteltiin mm. toiminnan pienimuotoisuudella

Varastoitavan (rypsi)öljyn määrä on vähäinen (5 m³).⁹⁰

Pienimuotoisena ei ole sen sijaan pidetty esimerkiksi:

- autopurkamotoimintaa kerrallaan käsiteltävien ja varastoitavien autojen vähäisestä määrästä huolimatta (esimerkiksi kerrallaan enintään 30 varastoitua romuautoa⁹¹);
- sähkö- ja elektroniikkaromun tai kierrätyspaperin käsittelytoimintaa (korkeintaan 2 000 t kerrallaan varastoitua jätettä)⁹² eikä
- hakkuutähteen murskausta (korkeintaan 5 000 t kerrallaan varastoitua jätettä).⁹³
- Pilaantuneen maan välivarastointikentän toimintaa kun kerrallaan käsiteltävän ongelmajätteen luokiteltavan maa-aineksen määrä oli noin 500 m³.⁹⁴

Lupapäätösaineiston pohjalta on vaikeaa tehdä johtopäätöksiä sen suhteen, mitä todellisuudessa pidetään lupakäytännössä pienimuotoisena toimintana. Tämä johtuu siitä, että aineistossa ovat vain alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen ne luvat, joissa vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä on ylipäätään lausuttu mitään.

Jätteen hyödyntämistoiminnan **luonne** on vaikuttanut ainakin seuraavilla tavoilla. Kahdeksassa PSY:n jätevesihuoltoa koskevassa tapauksessa vakuuden asettamisvelvollisuudesta poikkeamista perusteltiin muun muassa sillä, että lietteen kompostointi ja hyötykäyttöön ohjaaminen edistää valtakunnallisen ja alueellisen jätesuunnitelman jätteen hyötykäyttötavoitteita. Vakuuden asettamisvelvollisuudesta poikkeamista on perusteltu myös sillä, että jätteen (käytetty rypsiöljy) määrä on vähäinen ja kyseessä on jätteen hyödyntäminen materiaalina⁹⁵. Neljässä lupapäätöksessä vakuuden mainittiin kattavan myös mahdollisen onnettomuuden seurauksena syntyvien ympäristöhaittojen poistamisen⁹⁶. Tällainen menettely ei mahdu lain sananmuodon mukaiseen tulkintaan eikä ympäristöministeriön vakuusohjeessa mainittujen ennakoitavien kustannusten piiriin.

Vakuuden **suuruus** on vaihdellut tuhannen euron ja miltei kymmenen miljoonan euron välillä. Vakuuden suuruus on valtaosassa luvista perusteltu hyvin ylimalkaisesti tai jopa pelkästään YSL 42.3 §:a lainaten. Yhtenä syynä tähän on se, ettei lupahakemuksissa ole useinkaan esitetty vakuuden määrälle yksikkökustannuksiin sidottuja laskentaperusteita. Useissa ympäristölupapäätöksissä hakija onkin velvoitettu esittämään luvan tarkistamisen yhteydessä tarvittavan vakuuden määrästä perusteltu arvio ja joidenkin lupien osalta jopa yksikköhintoihin perustuvan kustannusarvion jätahuollon asianmukaisen toteuttamisen varmistamiseksi. Valtaosassa lupia vaa-

88 PSY-2004-y-193, PSY-2004-y-182 ja PSY-2004-y-181.

89 PSA-2006-Y-327-114.

90 PSA-2006-Y-351-111.

91 LSU-2005-Y-627-111.

92 LAP-2006-Y-267-111.

93 LAP-2006-Y-321-111.

94 UUS-2007-Y-257-114.

95 PSA-2006-Y-351-111.

96 UUS-2004-Y-713-111, ESA-2005-Y-158-111, ESA-2006-Y-191-111 ja ESA-2007-Y-44-111.

dittavan vakuuden määrä oli ilmoitettu könttäsuumana, mutta myös jätealueen osien käyttöönottoon tai jätteen määrään perustuvia kerrytettäviä vakuussummia on määrätty muutamissa luparatkaisuisissa. Luissa on myös paikoin jyvitetty vakuuden osia jälkihoitotöiden tarkkailun ja tutkimisen varmistamiseen.

Lupapäätöksistä noin kolmannes sisälsi kaatopaikoiksi katsottuja toimintoja. Näiden osalta vakuuden suuruuden määrittämisessä on yleisesti käytetty kaatopaikka-alueen pinta-alaan suhteutettuja laskentaperusteita. Yleisimmin käytetty yksikkökustannus on ollut kaatopaikan sulkemisen edellyttämän pintarakenteen keskimääräisten rakennuskustannuksien kertominen alueen pinta-alalla. Vakuus on voitu määritellä pinta-alaan perustuen myös käyttöön otettavalle alueelle sovelletun yksikkökustannuksen mukaisesti. Tavanomaisen kaatopaikkojen osalta kustannusarvio vaihteli välillä 10–20 €/m², keskiarvo oli 16,9 €/m² ja mediaani 20 €/m² niissä yhteensä 9 tapauksessa, joissa suuruus perustui julkilausutusti pinta-alaan. Ongelmajätteen kaatopaikoiksi määriteltyjen alueiden rakennuskustannukset vaihtelivat kolmessa tapauksessa puolestaan välillä 29–30 €. Rikastushiekka-aldaiden sulkemiskustannukset on arvioitu kahdessa lupapäätöksessä 0,6–3,0 €/m² suuruisiksi⁹⁷.

Toisena vakuuden suuruuden laskentaperusteena, etenkin kaivosteollisuuden lupapäätöksissä, on käytetty jätteen määrään perustuvia kustannuksia:

- 0,1 €/m³ läjitettävää kiveä tai 1,5 €/m² läjitysaluetta⁹⁸,
- 0,1 €/m³ läjitettävää kiveä tai 2,4 €/m² läjitysaluetta⁹⁹.

Kahdessa viimeksi mainitussa lupapäätöksessä vakuuden suuruutta perusteltiin sekä läjitysalueen pinta-alan että läjitettävän kiviaineksen määrän perusteella. Kuten huomataan voi laskentatavan valinta vaikuttaa huomattavasti vakuuden suuruuteen. Vakuus on vaihdellut sivukiven läjitysalueen pinta-alaan suhteutettuna välillä 1,5 €/m²–7 €/m² eli vakuus on suurimmillaan yli viisinkertainen pienimpään laskentaperusteeseen nähden. Tässä on huomioitu ainoastaan ne luparatkaisut, joiden perusteluissa läjitysalueen pinta-ala mainittiin selvästi vakuuden suuruuden perusteena¹⁰⁰. Kummassakin tapauksessa oli kyse pääasiassa samasta jättejakeesta (sivukivi, 01 01 01).

Kaivosteollisuuden vakuussummat ovat olleet suuria johtuen jätteeksi luokiteltavan kiviaineksen suuresta määrästä. 15 lupapäätöksen perusteella laskettu vakuuksien keskiarvo oli 214 867 € ja mediaani 23 000 € (Tarkasteluun ei otettu suurinta kaivoshanketta, koska sen vakuussumma riippuu eri toiminta-alueiden mahdollisesta käyttöönotosta).

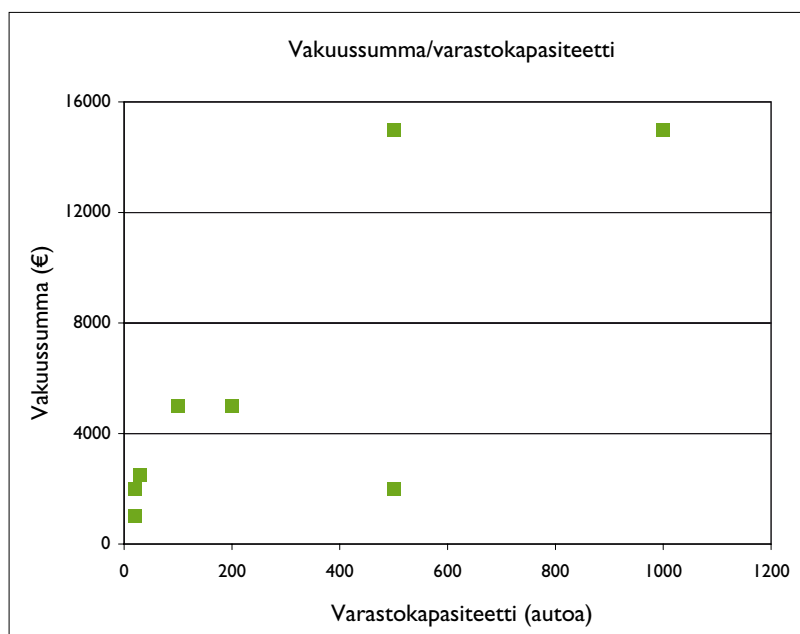
Muun jätteen käsittely- ja hyödyntämistoiminnan osalta vakuuden suuruuden laskeminen riippuu luonnollisesti toiminnan luonteesta. Yleisesti vakuuden suuruuden on lupapäätöksissä edellytetty riittävän toiminnan loputtua tai keskeydyttyä alueelle mahdollisesti jäävien jätteiden pois kuljettamisesta, käsittelystä ja ympäristön ennalleen saattamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Vakuuden suuruuden yksikköperusteita ei lausuttu yhdessäkään luvassa. Esimerkiksi autopurkamotoimintaa koskevat vakuusvelvoitteet vaihtelivat verrattain suuresti. Toiminnot olivat pääpiirteittäin samankaltaisia vuosittaisen kapasiteetin kuitenkin vaihdellessa 30 ja 2 000 käsiteltävän auton välillä. Vakuussummat vaihtelivat 1 000 ja 15 000 euron välillä (keskiarvo 5 938 €, mediaani 3 750 €). Vakuudella turvattiin perustelujen mukaan lähinnä romuautojen poiskuljetuksessa syntyviä kustannuksia. Vakuussummien tulisi siis olla suurin piirtein samansuuruisia suhteessa toiminta-alueella suurimpaan kerrallaan sallittuun varastoon. Vakuussummat kuitenkin vaihtelivat välillä 4–100 euroa per varastoitu auto (keskiarvo 45 euroa ja mediaani 40 euroa).

97 ISY-2004-Y-252 sekä PSY-2004-Y-199.

98 ISY-2002-Y-210.

99 ISY-2003-Y-233.

100 ISY-2002-Y-210 ja PSY-2006-Y-47.



Kuva 1. Vakuussumman ja varastokapasiteetin korrelanssi autonromutusallalla.

Vakuuslajin osalta käytäntö oli tarkastelluissa lupapäätöksissä varsin kirjavaa. Toisissa lupapäätöksissä oli mainittu pankkitalletus ja pankkitakaus ainoina hyväksyttävinä vakuuden muotoina kun taas toisissa lupapäätöksissä vakuuden muodosta ei lausuttu mitään tai vain ylimalkaisesti esim. hyväksyttävä vakuus. 30 lupapäätöksessä vakuuden laatua ei yksilöity millään tavalla vaan ainoastaan lausumalla esimerkiksi:

- "on asetettava vakuus",
- "asetettava ympäristökeskuksen hyväksymä vakuus",
- "vakuus tai muu vastaava järjestely",
- "tulee olla voimassa oleva vakuus",
- "hyväksyttävä vakuus".

Luvassa olisi kuitenkin YSL 45 §:n 1 momentin mukaan annettava tarpeelliset määräykset vakuuden asettamisesta tai muusta vastaavasta järjestelystä. Tässä valossa lupakäytäntö voidaan nähdä ongelmallisena. Tällainen käytäntö nimittäin siirtää vakuusjärjestelmän painopistettä lupaharkinnasta valvonnan puolelle. On epäselvää, miten vakuusmääräystä on tulkittava tapauksissa, joissa vakuuden lajia ei yksilöidä mitenkään. Voiko toiminnanharjoittaja tällöin itse päättää mitä se pitää muuna vastaavana järjestelynä? Voiko toiminnanharjoittaja esimerkiksi itsenäisesti päättää että muu kuin pankin antama omavelkainen takaus täyttää lupaehdossa asetetut vaatimukset? Vai tuleeko valvontaviranomaisen tehdä uusi päätös?

Pankkitalletus ja pankkitakaus olivat yleisimmät lupapäätöksissä yksilöidyt vakuuslajit. 22 päätöksessä hyväksyttäväksi vakuudeksi katsottiin ainoastaan pankkitalletus (josta annettu talletustodistus kuittaamattomuussitoumuksella) taikka omavelkainen pankkitakaus (etenkin ISY, LSY, PSY, LOS ja LAP).

Konsernitakaus oli mainittu hyväksytyjen vakuusmuotojen joukossa vain LSY:n ja PSY:n myöntämässä luvissa yhteensä viidessä tapauksessa. PSY on perustellut kolmessa tapauksessa konsernitakauksen hyväksyttävyyttä hakijan vakavaraisuudella. Maksukykyisyyden arviointi tulisi kuitenkin tehdä enneminkin konsernitakauksen antajan osalta.

Luvan saaja on katsottu käytettävissä olevien tilinpäätöstietojen perusteella vakavaraiseksi yhtiöksi ja siten myös konsernitakaus on katsottu hyväksyttäväksi.¹⁰¹

Kuudessa luvassa mainittiin **takausvakuutus** hyväksyttävien järjestelyjen joukossa.

Vakuuden tarkistamista tai **palauttamista** koskevia lupamääräyksiä oli yhteensä 61 päätöksessä. Määräykset olivat useimmiten ylimalkaisia ja lausuvat julki lähinnä viranomaisen oikeuden muuttaa vakuuden määrää tarvittaessa. Viranomainen varasi useimmiten oikeuden tarkistaa vakuuden suuruutta perustuen mm.:

- ”tarpeen mukaiseen harkintaan,”
- ”jätteenkäsittelykustannusten muutoksiin,”
- ”olosuhteiden muutoksiin.”

Palauttamista koskevat lupaehdot puolestaan perustuivat:

- ”toteutettuihin käsittelyalueen sulkemis- tai jälkihoitotoimiin;”
- ”jätteen varastomäärän vähentymiseen.”

Sulkemistoimien mukaisen palautuksen suuruuden perusteena käytettiin 8 tapauksessa suljetun käsittelyalueen pinta-alan ja keskimääräisten sulkemiskustannusten tuloa vastaavasti kuin oli tehty luvan määrää perusteltaessa.

Vakuuden **asettamisen ajankohta** oli määritelty 55 lupapäätöksessä tehtäväksi viimeistään:

- ennen toiminnan aloittamista,
- ennen toiminnan tietyn osa-alueen tai vaiheen aloittamista,
- päätöksen tullessa lainvoimaiseksi,
- 1–3 kk kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta,
- 1–2 kk kuluessa päätöksen voimaantulosta,
- 22 päivän–7 kk:n kuluessa päätöksen antamisesta.

Vakuuden **voimassaolo** on lähtökohtaisesti ympäristöluvan edellytyksenä. Ainoastaan kahdessa luvassa lausuttiin luvan voimassaolon pituudesta. Lupamääräysten mukaan vakuuden on oltava voimassa:

- vuoden 2018 loppuun saakka.
- vähintään siihen asti, kun työ on tehty loppuun ja raportoitu määräyksessä 8 mainitulla tavalla.

2.3

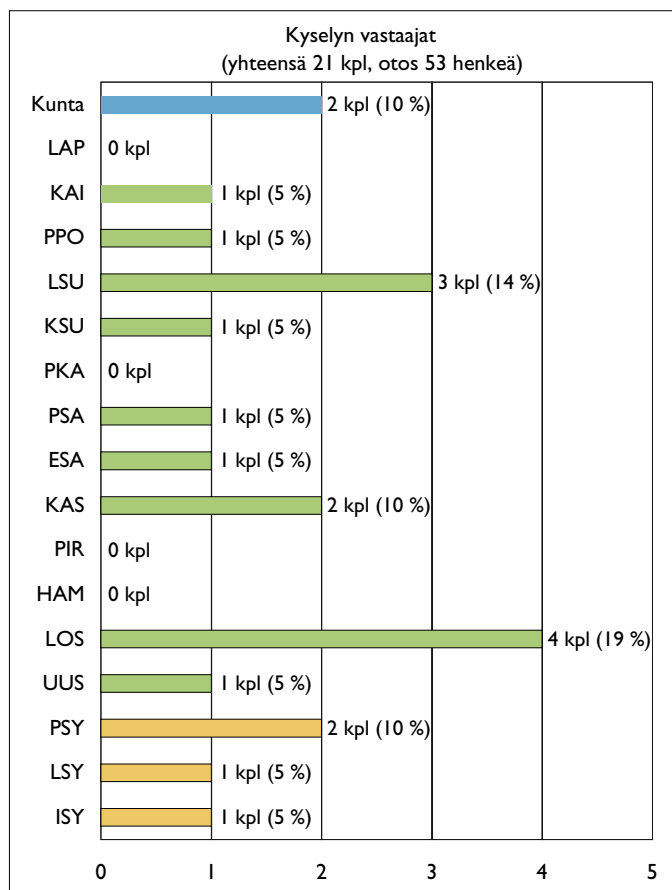
Kyselytutkimus viranomaisille

2.3.1

Kyselyn otos ja vastaajat

Jätevakuusjärjestelmän nykytilan arvioimiseksi toteutettiin kyselytutkimus internetissä. Vastauspyyntö lähetettiin sähköpostitse 53 eri ympäristölupaviranomaisia edustavalle henkilölle. Vastauksia saatiin yhteensä 21 kpl eli 40 % vastauspyynnön saaneista osallistui kyselyyn. Ainakin yhdessä tapauksessa viranomaisyksikkö oli päättänyt antamaan yhden yhteisen vastauksen, jonka muotoilemiseen on osallistunut useampi henkilö. Näin ollen kyselyyn osallistuneiden henkilöiden lukumäärä on tosiasiaassa vastausmäärää suurempi. Eniten vastauksia saatiin alueellisten ympäristökeskusten edustajilta (15 kpl), mutta myös kaikista ympäristölupavirastoista sekä kahdesta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisesta osallistuttiin kartoitukseen (kuva 2).

101 PSY-2004-y-193, PSY-2004-y-181 ja PSY-2004-y-182.



Kuva 2. Kyselytutkimukseen osallistui henkilöitä kaikilta ympäristölupaviranomaistahoilta.

2.3.2

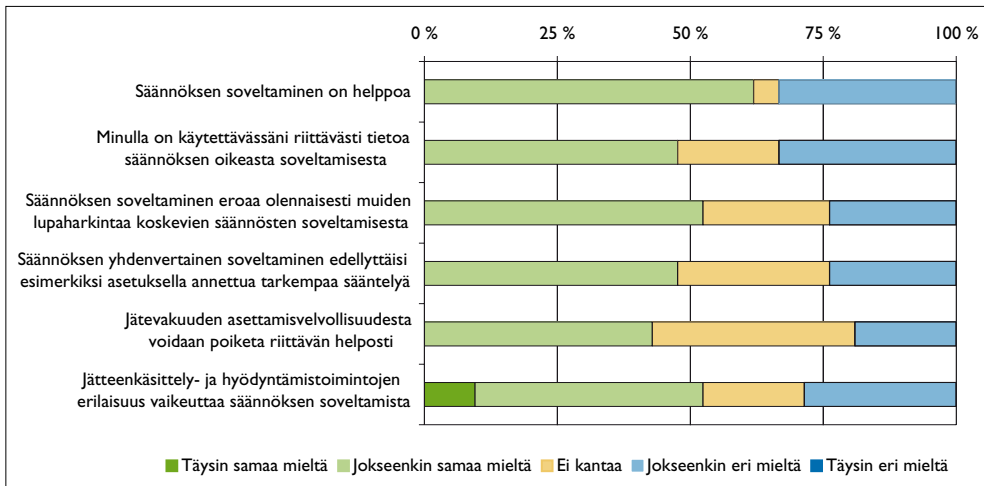
Jätevakuussäännöksen soveltamisen selkeys

Pääosa kyselyn vastaajista kokee, että jätevakuussäännöksen soveltaminen on melko helppoa (kuva 3). Kukaan ei kuitenkaan kokenut, että säännöksen tulkinta olisi täysin triviaalia, sillä vaihtoehtoa "täysin samaa mieltä" ei ollut lainkaan valittu. Selittäväenä tekijä voidaan nähdä esimerkiksi se, että jätteenkäsittely- ja hyödyntämistoiminta koetaan kohtalaisen heterogeeniseksi toimialajoukoksi.

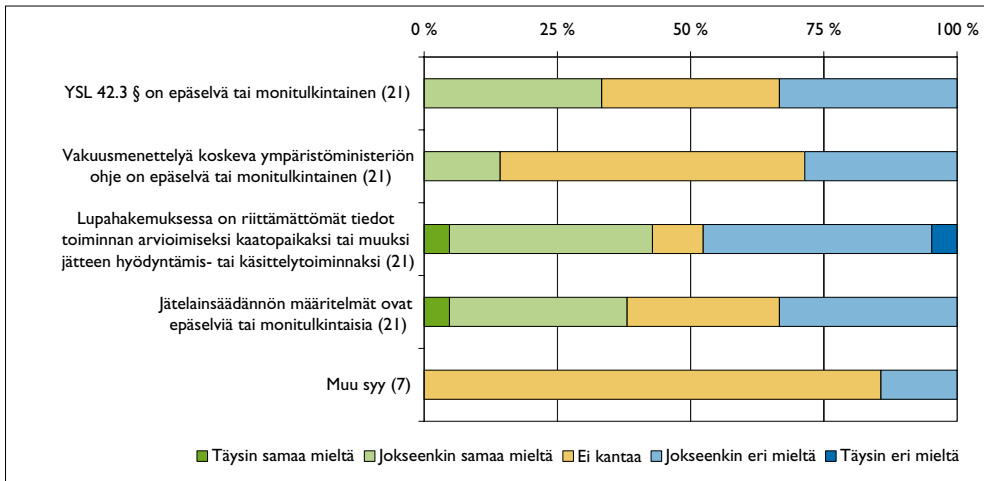
Jätevakuussäännös koetaan jossain määrin toisentyypiseksi kuin useimmat muut ympäristölupaharkinnassa sovellettavat säännökset. Noin puolet vastaajista katsoo, että jätevakuuden osalta sääntelyä tulisi nykyisestä jonkin verran täsmentää esimerkiksi asetuksella tms. Säännöksen antamat poikkeamismahdollisuudet sen sijaan koetaan pääosin riittäviksi.

Vastaajilla ei ole kovinkaan vahvaa kantaa siihen, onko YSL 42.3 § nykyisin epäselvä tai monitulkintainen (kuva 4). Valtaosa ei ota kantaa myöskään ympäristöministeriön ohjeen tulkittavuuteen. Vastaajista useampi kokee ohjeen melko selväksi kuin jossain määrin epäselväksi. Olennaisten tietojen näkökulmasta lupahakemusten taso näyttää vaihtelevan tapauksittain.

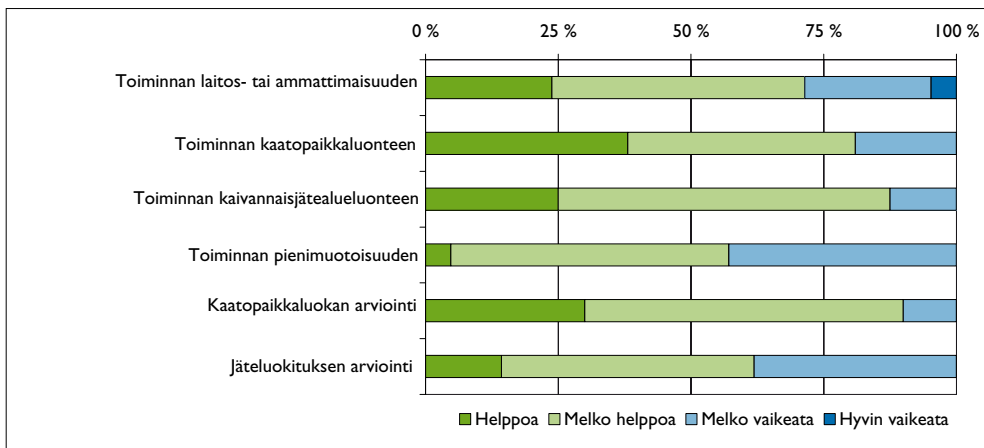
Kysyttäessä asiasta tarkemmin kävi ilmi, että yli puolet vastaajista piti kaikkia esitettyjä määrittelykysymyksiä helppoina tai melko helppoina (kuva 5). Haastavimmaksi koettiin toiminnan pienimuotoisuuden arviointi.



Kuva 3. Jätevakuussäännöksen soveltaminen koetaan pääsääntöisesti melko selkeäksi (21 vastausta).



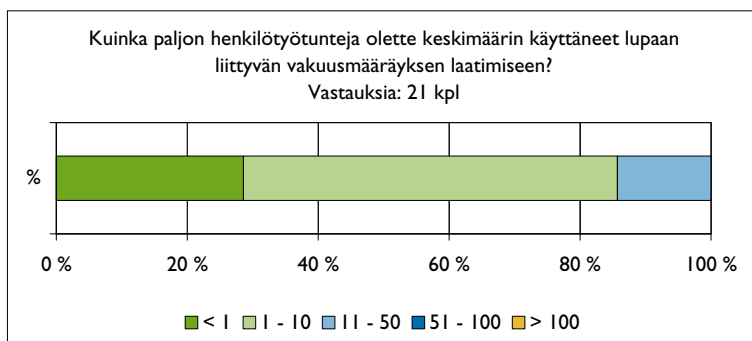
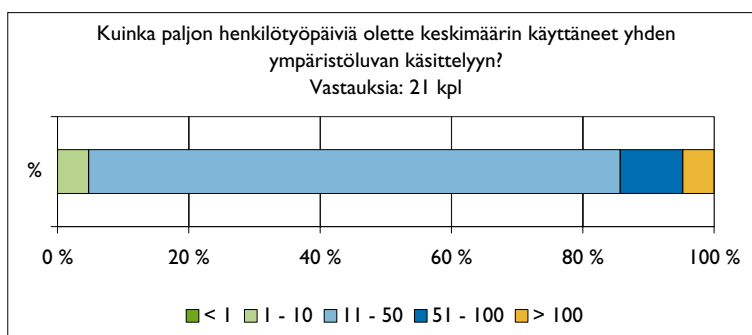
Kuva 4. Vastaajien kannat menivät ristiin vakuussäännöksen tulkinnan selkeyteen liittyvissä kysymyksissä.



Kuva 5. Viranomaiset kokevat jätevakuussäännöksen soveltamiseen liittyvät määrittelykysymykset pääosin melko selviksi.

Jätevakuuskysymyksen ratkaisemisen aiheuttama työmäärä

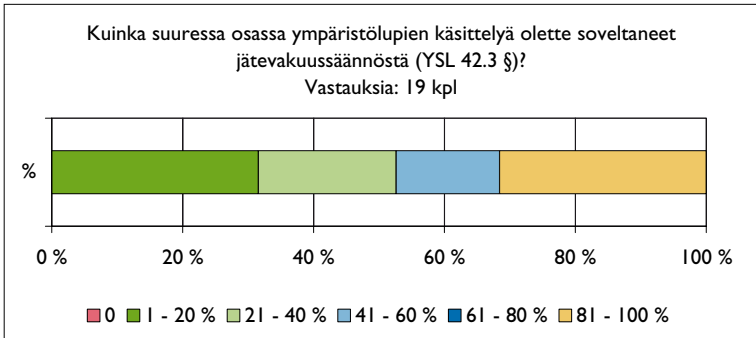
Tyypillisimmin ympäristöluvan valmisteluun kuluu kokonaisuudessaan 11–50 henkilötyöpäivää, riippuen tietysti voimakkaasti hakemusasian laadusta (kuva 6). Tästä kokonaistyömäärästä jätevakuumääräyksen laadinta muodostaa kohtalaisen pienen osan. Valtaosa vastaajista katsoo kuitenkin, että pelkästään vakuusmääräyksen laatiminen vaatii usein enemmän kuin yhden henkilötyöpäivän (kuva 7). Jätevakuumääräyksen harkinnassa työtä aiheuttavat mm. vakuuden määrän arvioiminen sekä laitosten pitkät toiminta-ajat, mikä vaikeuttaa vakuuden voimassaoloajan arvioimista. Vakuuden määrän arviointia voivat vaikeuttaa esimerkiksi vaihtoehtoisten käsittelypaikkojen ja -kustannusten selvittäminen. Lisäksi jätehuoltokeskusten ja kaatopaikkojen vakuuden määrän perusteiden selvittäminen on työlästä. Yksikkökustannuksia jätteen käsittelylle tai kuljettamiselle voi olla vaikea arvioida. Myös tarvittavien asiakirjojen saaminen toiminnanharjoittajalta saattaa lisätä viranomaisen työmäärää. Lisäksi yrityksen vakavaraisuuden selvittäminen koetaan työlääksi.



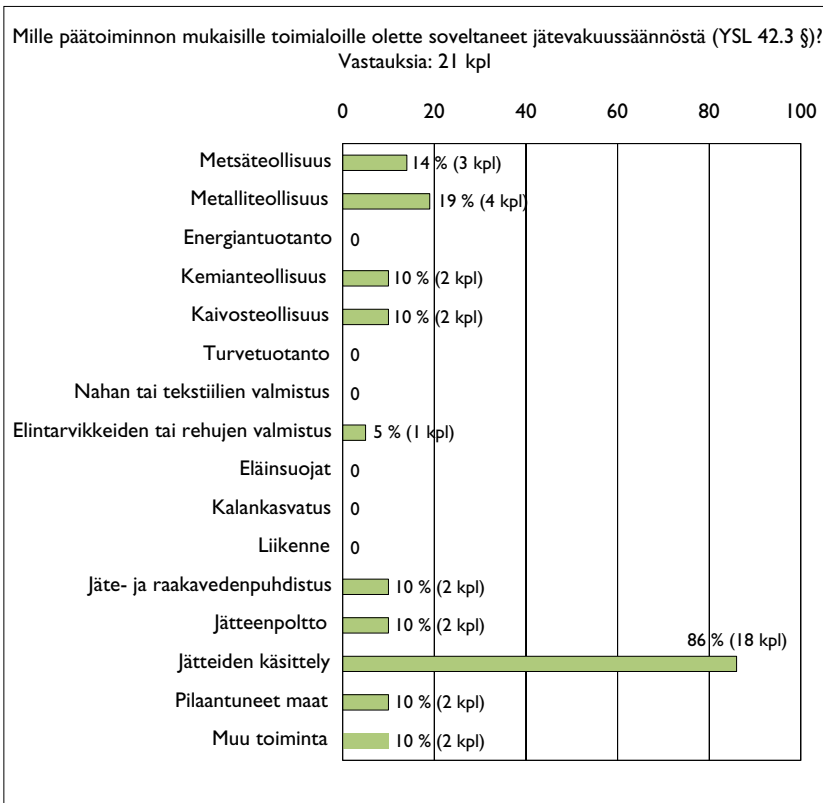
Kuvat 6–7. Jätevakuumääräyksen laadinta vie karkeasti arvioiden 1/10–1/5 koko luvan ratkaisemisen vaatimasta työajasta.

Se kuinka usein jätevakussäännöstä täytyy soveltaa, riippuu voimakkaasti viranhaltijan tai virkamiehen vastuullisista toimialoista, sillä jätteisiin liittyvät toimenpiteet ovat tyypillisempiä tietyille teollisuussektoreille. Tämän kyselyn vastaajista jopa puolet soveltaa jätevakussäännöstä yli 50 % käsittelemistään lupahakemuksista. Otokseen valittiin tarkoituksellisesti sellaisia vastaajia, joiden arvioitiin joutuvan soveltamaan säännöstä työssään. Näin ollen kuvasta 8 ei voida suoraan arvioida jätevakussäännöksen soveltamisen yleisyyttä kaikessa ympäristölupaharkinnassa.

Jätteiden käsittelyn lisäksi jätevakussäännöstä sovelletaan useita muita päätoimialoja koskeviin hakemuksiin (kuva 9). Itse asiassa kyselyn perusteella vain muutamat toimialat ovat sellaisia, että jätevakuskysymys ei vaikuttaisi niiden osalta lainkaan relevantilta. Viranomaiset kokevat, että jätevakuuden vaatiminen voi olla tarpeellista myös muilta kuin varsinaisilta jätteen käsittely- ja hyödyntämistoiminnoilta, jos luvanvaraisessa toiminnassa muodostuu suuria määriä jätteitä.



Kuva 8. Valtaosa kyselyn vastaajista soveltaa jätevuussäännöstä usein.



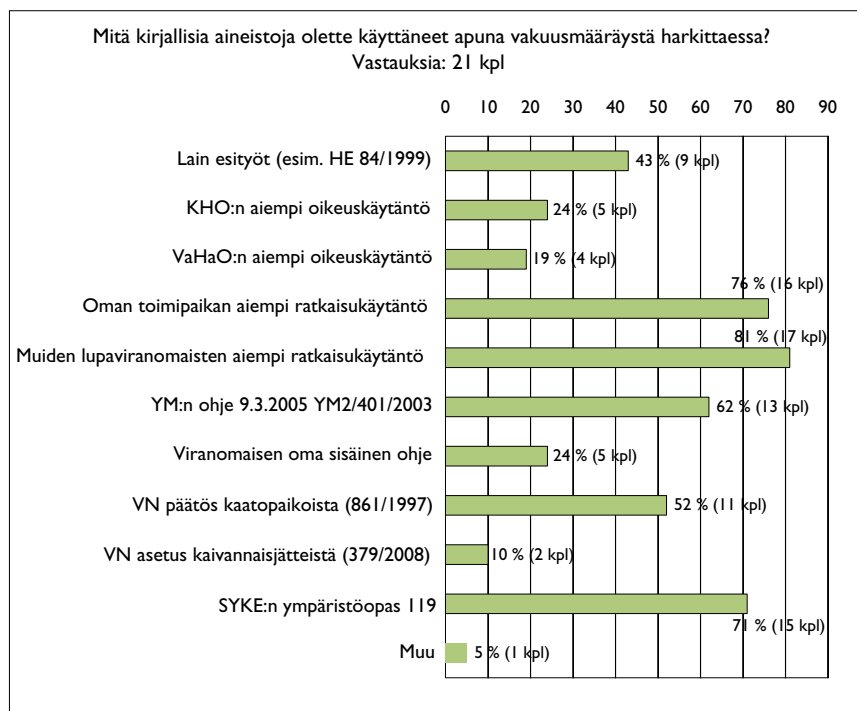
Kuva 9. Jätevuussäännöstä sovelletaan useimpien toimialojen lupamenettelyissä.

2.3.4

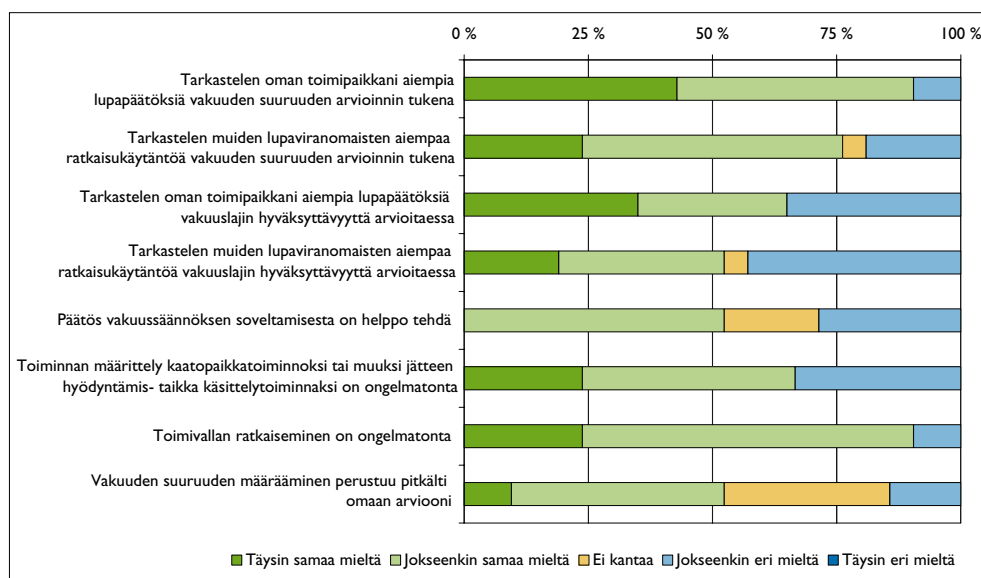
Päätösvalmistelussa hyödynnettävä aineisto

Jätevuusmääräystä harkittaessa tukeudutaan vahvimmin aiempaan päätöskäytäntöön. Oman toimipaikan päätösten lisäksi viranomaiset näyttävät hyödyntävän muidenkin lupaviranomaisten tekemiä ratkaisuja lähdeaineistona. SYKE:n laatimaa opasta sekä ympäristöministeriön ohjetta käytetään laajalti avuksi (kuva 10). Vastajat ilmoittivat käyttävänsä myös jäteyhtiöiden jätteiden käsittelyhinnastoja ja jätteenkuljettajien taksoja. Lisäksi hyödynnetään muuta kirjallisuutta kuten SYKE:n kaatopaikan tiivistysrakenteet ja kaatopaikkojen lopettamisopas, BREF-dokumentit sekä muuta julkaisematonta materiaalia.

Vakuuden suuruutta arvioitaessa aiempaa lupakäytäntöä tarkastellaan yleisesti harkinnan tueksi (kuva 11). Toisaalta vastaajat kokevat omalla harkinnalla olevan merkittävä vaikutus vakuuden suuruuden määräytymiseen. Vakuuslajin arvioinnissa vanhojen päätösten merkitys näyttää olevan vakuuden suuruusharkintaa vähäisempi, mutta silti kohtalaisen suuri.



Kuva 10. Aiemmat ratkaisut ovat yleisimmin käytetty tukiaineisto jätevakuusmääräyksen harkinnassa.



Kuva 11. Aiempi lupakäytäntö on merkittävä apuväline jätevakuusmääräyksen harkinnassa (21 vastausta).

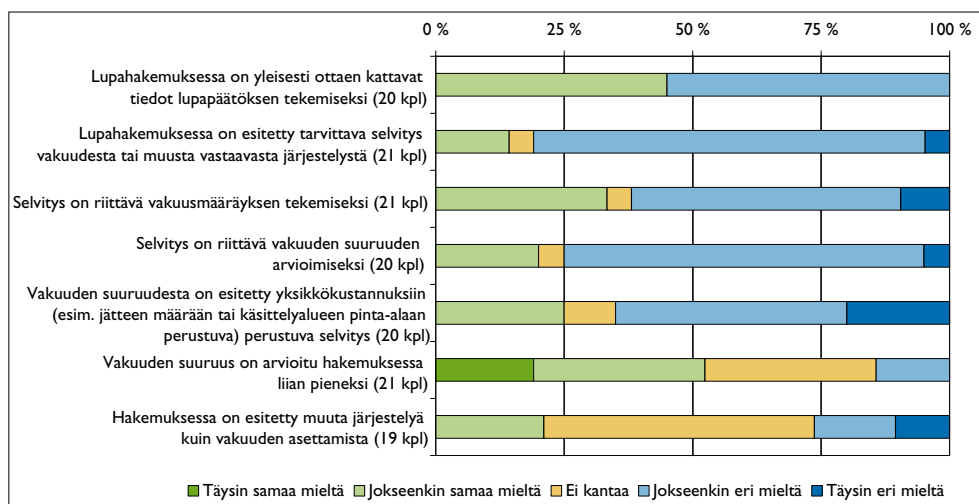
2.3.5

Lupahakemuksessa esitetty aineisto jätevakuusharkinnassa

Viranomaiset kokevat, että ympäristölupahakemusten aineistoissa on yleisesti parantamisen varaa (kuva 12). Jätevakuuden osalta esitetyt selvitykset koetaan vielä hakemusten kokonaistason vaatimattomammiksi. Haastatteluissa ja vapaassa palautteessa useat tahot kertoivat, että tyypillisesti jätevakuudesta ei ole lainkaan tehty erityistä selvitystä tai esitystä asetettavasta vakuudesta. Viranomaisen suorittaa harkinnan itsenäisesti luvassa esitettyjen toimintakuvaustietojen perusteella. Vastaajien mukaan niissä tapauksissa, joissa vakuutta on esitetty, sen suuruus on arvioitu usein liian

pieneksi. Ilmeisesti ei ole myöskään kovin yleistä, että toiminnanharjoittaja oma-aloitteisesti esittäisi muuta järjestelyä vakuuden asettamisen sijasta.

Lupahakemusten taso vaihtelee tapauskohtaisesti ja ilmeisesti jonkin verran myös toimintatyypeittäin. Kaatopaikkojen osalta vakuuden esittäminen on esimerkiksi tyypillisempää kuin romuajoneuvojen käsittelyä koskevissa hakemuksissa. Erään vastaajan vapaan palautteen mukaan hakemuksesta tulisi käydä ilmi ainakin jätelajit ja niiden ominaisuudet, kokonaiskapasiteetti, kerralla varastossa olevat määrät ja niiden lajit. Kaatopaikkojen osalta myös pinta-alalla on suuri merkitys. Toiminnanharjoittajalta toivottaisiin myös oma laskelma siitä, millaista vakuutta ja mihin perustuen tarjotaan.



Kuva 12. Viranomaisten mielestä lupahakemuksissa ei tavallisesti ole toimitettu riittäviä tietoja vakuusjärjestelystä.

2.3.6

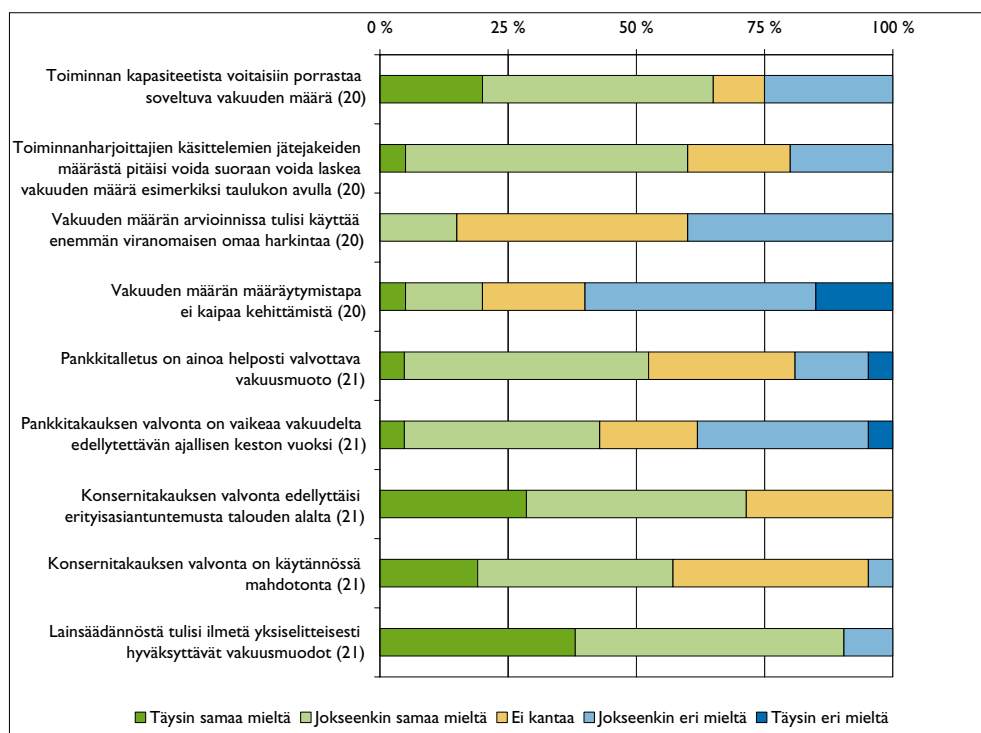
Jätevakuuden suuruus ja vakuuden lajit

Selvä enemmistö viranomaisista kokee, että vakuuden suuruuden voisi laskea melko suoraviivaisesti esimerkiksi kapasiteetin avulla (kuva 13). Viranomaiset kokisivat hyödylliseksi valmiin laskentamallin, joka voisi yhdenmukaistaa harkintaa ja toisaalta helpottaa viranomaisen työtä. Erään vastauksen mukaan: *"Jonkun (SYKE:n?) pitäisi koota vakuustietokanta (vakuussummat, -muodot, määräytymisperusteet, yksikkötaksat) hallinnon yhteiseen käyttöön"*.

Viranomaiset kokevat nykyiset mahdollisuudet harkintaan riittäviksi, sillä kukaan vastaajista ei ollut ehdottomasti sitä mieltä, että viranomaisen omaa harkintaa tulisi lisätä vakuuden määrän arvioinnissa ja 40 % oli jossain määrin tätä väittämää vastaan. Noin puolet vastaajista kokee, että vakuuden määräytymistapaa tulisi nykyisestä kehittää. Ympäristölupavirastoissa käsiteltävät lupa-asiat koskevat pääosin suurempia laitoksia, joiden osalta jätevakuuden määrittäminenkin on erityisen haastavaa. Lupavirastojen edustajat puoltavatkin muita voimakkaammin tapauskohtaista harkintaa mekaanisten laskentamallien sijaan.

Eräs vastaaja totesi, että viranomaisella ja toiminnanharjoittajalla on usein näkemyseroja siitä, mitä kaikkia kuluja vakuudella tulisi kattaa. Kaatopaikkojen osalta vakuuden laskeminen edellyttää nykyisellään viranomaiselta hyvää maanrakennustekniikan ja sen kustannusten hallintaa ja tietämystä. Sen sijaan ongelmajätteiden osalta käsittelyhinnat ovat helpommin selvitettävissä.

Yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että pankkitalletus on ainut helposti valvottava vakuusmuoto. Pankkitakauksen valvonnan osalta mielipiteet menevät jossain määrin ristiin. Osa viranomaisista näkee hankalaksi sen, että pankkitakauksen ajallisen



Kuva 13. Useimmat vastaajat kokevat, että vakuuden määräämisen tulisi olla nykyistä suoraviivaisempaa.

keston valvonta on työlästä. Toisaalta lähes yhtä suuren joukon mielestä tämä ei ole merkittävä ongelma. Erään vastaajan mukaan pankkitakauksen valvonta voidaan järjestää esimerkiksi taulukkolaskentaohjelman avulla. Tämä tietysti aiheuttaa jonkin verran työtä.

Viranomaisten näkemyksen mukaan konsernitakausta on vakuuden lajina varsin ongelmallinen. Konsernitakausta koskevaa kritiikkiä ei kyselyssä juurikaan asetettu kyseenalaiseksi: sen valvonta koettiin paitsi taloudellista erityisasiantuntemusta edellyttäväksi, myös kokonaisuutena käytännössä hyvin hankalaksi. Hyvin suuri osa (90 %) vastaajista toivoi, että lainsäädännöstä kävisi yksiselitteisesti ilmi hyväksyttävät vakuusmuodot.

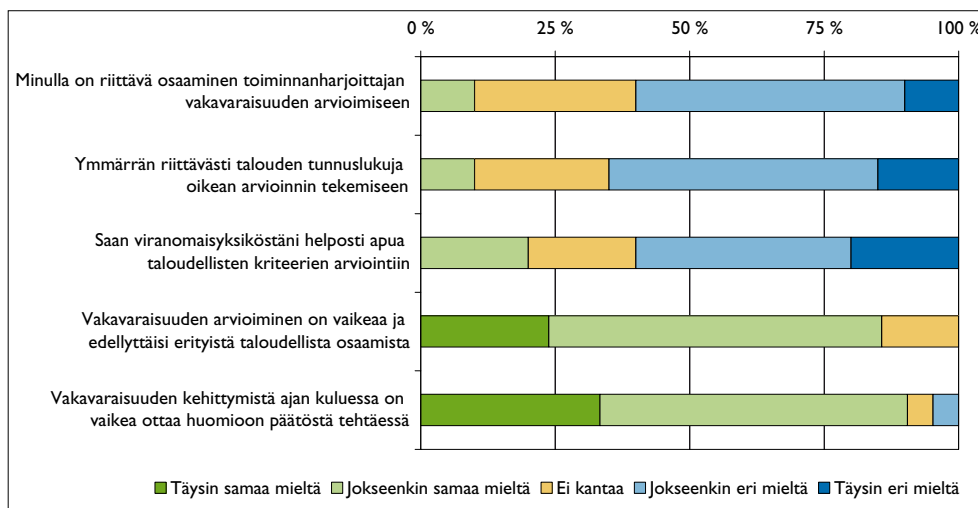
Vapaassa palautteessa epäiltiin, ettei lainsäädännössä ole mahdollista tyhjentävästi määrätä hyväksyttävistä vakuusmuodoista. Tästä huolimatta toivottiin, että nykyistä tarkemmin ohjeistettaisiin siitä, millaisia vakuuden muotoja ei lainkaan tulisi hyväksyä.

Vapaasta palautteesta kävi ilmi myös seikka, joka nousi esille päätöskäytäntöäkin tutkittaessa: Usein lupaviranomainen ei ratkaise vakuuden muotoa, vaan asia jätetään valvontaviranomaisen ratkaistavaksi.

2.3.7

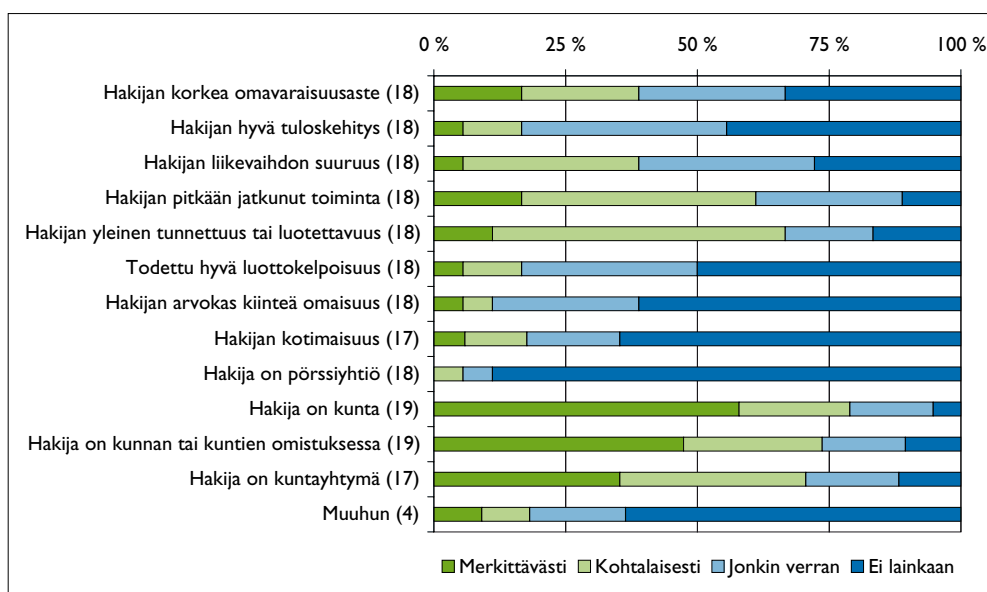
Vakavaraisuuden arviointi

Viranomaiset kokevat toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden arvioinnin vaativaksi tehtäväksi (kuva 14). Vapaassa palautteessa tuotiin esille, että viranomaiselta edellytettävä osaaminen on jo ympäristönsuojelullisista lähtökohdista laaja-alaista. Siksi ei pidetä realistisena odottaa, että virkamiehillä ja viranhaltijoilla olisi sellaista taloudellista asiantuntemusta, jota yrityksen vakavaraisuuden arvioiminen edellyttää. Yli puolet vastaajista koki myös, ettei apua taloudellisten kriteerien arvioimiseksi ole helposti saatavissa omasta viranomaisyksiköstä. Erityisen vaikeaksi koettiin vakavaraisuuden kehittämisen arvioiminen ajan kuluessa.



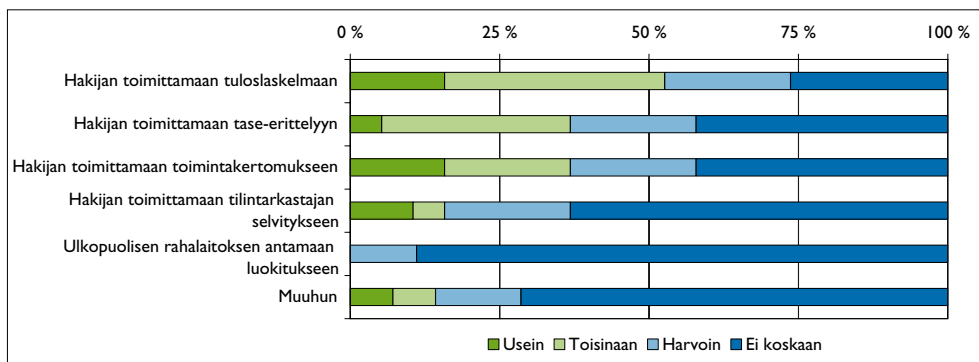
Kuva 14. Useimmat ympäristölupaviranomaiset kokevat vakavaraisuuden arvioinnin edellyttävän vahvaa taloudellista osaamista.

Selkeimpänä vakavaraisuuden arviointia pidetään tapauksissa, joissa hakija on kunta tai kuntayhtymä taikka hakija on kunnan omistuksessa (kuva 15). Yksityisomistuksessa olevien yritysten osalta viranomaiset painottavat vakavaraisuuden arvioinnissa erityisesti hakijan yleistä tunnettuutta ja luotettavuutta. Myös hakijan pitkään jatkunut toiminta koetaan vakavaraisuuden arviointiin vaikuttavana tekijänä. Hakijan omavaraisuusaste on kohtalaisen tärkeä taloudellinen tunnusluku yhdessä liikevaihdon kanssa. Sen sijaan esimerkiksi hakijan luottokelpoisuutta ei puolessa tapauksista ole lainkaan huomioitu harkinnassa vaikuttavana asiana. Myöskään arvokasta kiinteää omaisuutta, hakijan kotimaisuutta tai sitä, onko hakija pörssi-yhtiö, ei nähdä vakavaraisuusarvioinnin kannalta kovin olennaisina tekijöinä. Eräs vastaaja totesi: *”Vakavaraisuutta arvioitaessa tarkistan tuloslaskelmasta liikevoittoprosentti, ja taseesta käyttöpääomasuhteen, oman pääoman määrän sekä omavaraisuusasteen”*. Erään vastaajan mukaan vakavaraisuuden arviointiin liittyvien riskien vuoksi ympäristölupavirastossa on määrätty pääosin vain reaalivakuuksia. Joissain tapauksissa myös konsernivakuus on hyväksytty.



Kuva 15. Vakavaraisuusharkinnassa merkittävinä on toimiiko luvan hakijana kunta, kuntayhtymä tai kunnan omistama yhtiö vai yksityinen yritys.

Kuten aiemmin jo esitettiin, toiminnanharjoittajat eivät kovin usein toimita hakemuksessa materiaalia jätevakauusharkinnan tueksi. Jos aineistoa on esitetty, eniten vakavaraisuuden arvioinnissa on tukeuduttu yrityksen tuloslaskelmaan ja toimintakertomukseen. Myös tase-erittelyitä on käytetty. Sen sijaan ulkopuolisen rahalaitoksen luokituksia tai tilintarkastajan selvityksiä ei juurikaan ole hyödynnetty (kuva 16). Tiedot on toimitettu useimmiten yhdeltä, toisinaan kahdelta vuodelta.

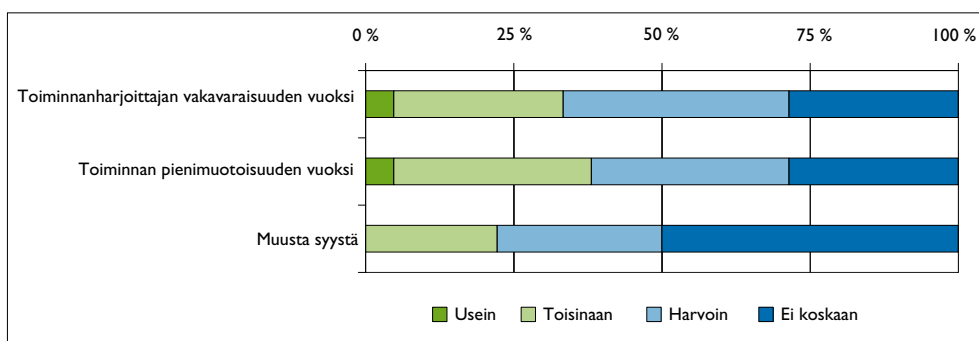


Kuva 16. Toiminnanharjoittajan vakavaraisuudesta tehty arvio perustuu useimmiten tuloslaskelmaan, tase-erittelyyn ja/tai toimintakertomukseen (19 vastausta).

2.3.8

Poikkeaminen jätevakauusjärjestelmässä

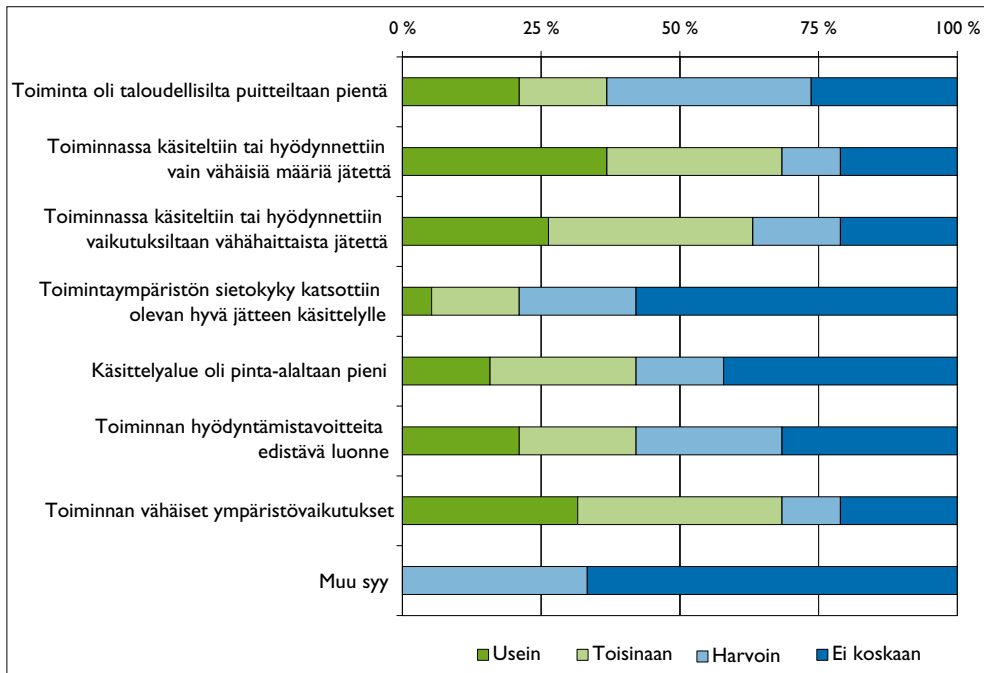
Yleisin syy poikkeamiseen YSL 42.3 §:n soveltamisesta on kyselyn perusteella toiminnan pienimuotoisuus (kuva 17). Myös toiminnanharjoittajan vakavaraisuus johtaa kohtalaisen usein poikkeamiseen. Muu syy poikkeamiseen voi olla esimerkiksi jätteiden hyödyntäminen prosessikemikaalina. Eräs vastaaja kertoi, ettei ole poikennut jätevakauussäännöksen soveltamisesta, mutta vakiintuneisuus ja vakavaraisuus ovat voineet vaikuttaa vakuuden suuruuteen.



Kuva 17. Toiminnan pienimuotoisuus on yleisin syy poiketa jätevakauussäännöksen soveltamisesta.

Yleisimmin arvioon jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan pienimuotoisuudesta ovat vaikuttaneet jätteiden määrä ja syntyvät ympäristövaikutukset. Myös useilla muilla tekijöillä katsottiin olevan jonkin verran merkitystä pienimuotoisuuden arvioinnissa (kuva 18).

Vapaassa palautteessa tuotiin esille, että lupa- ja vakuuskäytännöt eivät saisi estää yleishyödyllistä jätteiden pienimuotoista kierrätystoimintaa. Nykyisin tämä voisi muodostua ongelmaksi esimerkiksi ongelmajätteiksi luokiteltujen – kuten sähkö- ja elektroniikkaromu – jakeiden kannalta. Pienillä yhteisöillä ei välttämättä ole mahdollisuuksia rahallisen vakuuden asettamiseen.



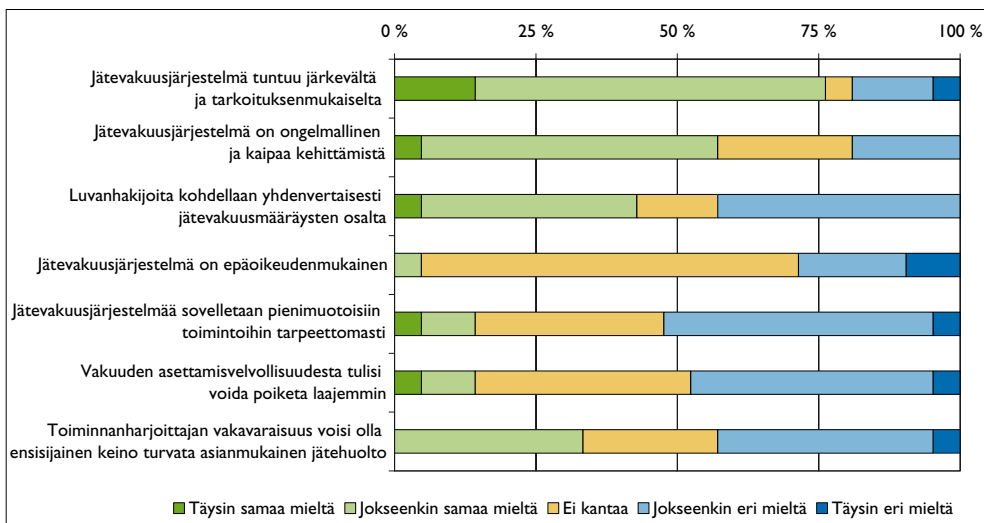
Kuva 18. Viranomaisen arviota jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan pienimuotoisuudesta ovat puoltaneet erityisesti jätteiden vähäinen määrä ja toiminnan vähäiset ympäristövaikutukset.

2.3.9

Jätevakuusjärjestelmän nykytila kokonaisuudessaan

Valtaosa vastaajista kokee jätevakuusjärjestelmän tarkoituksenmukaiseksi (kuva 19). Järjestelmän toteutusta ei kuitenkaan nähdä optimaalisena, vaan siihen toivottaisiin selkiyttämistä. Erään vastauksen mukaan järjestelmä ei sinänsä ole epäoikeudenmukainen tai huono, mutta tulkinnot eroavat eri puolella maata. Lisäksi lainsäädännön määritelmät koetaan niukoiksi, mikä johtaa niiden alueellisesti erilaiseen tulkintaan.

Viranomaiset eivät pääsääntöisesti haluaisi kaventaa jätevakuusjärjestelmän soveltamisalaa. Haastatteluissa myös toiminnanharjoittajat ja etujärjestöt näkivät järjestelmän tarkoituksenmukaiseksi ja tarpeelliseksi myös pienehköille toimintoille.

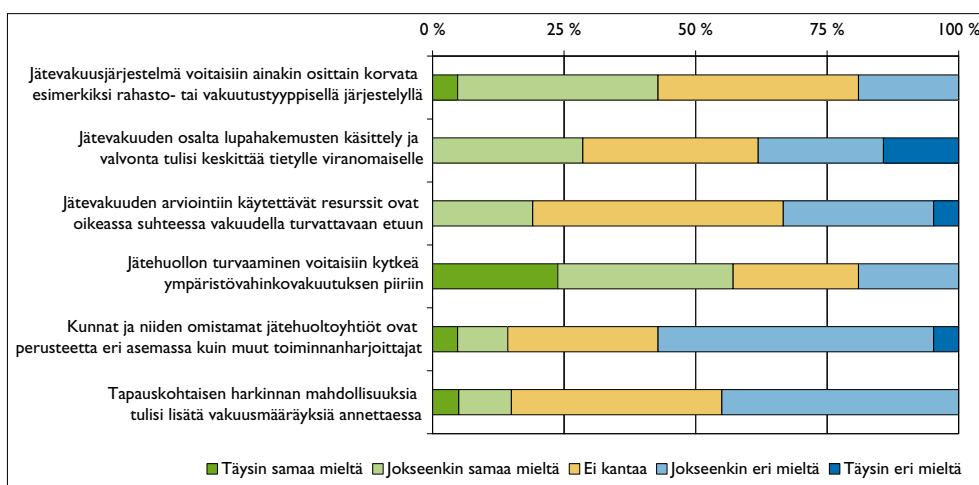


Kuva 19. Jätevakuusjärjestelmä koetaan pääosin tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi (21 vastaajaa).

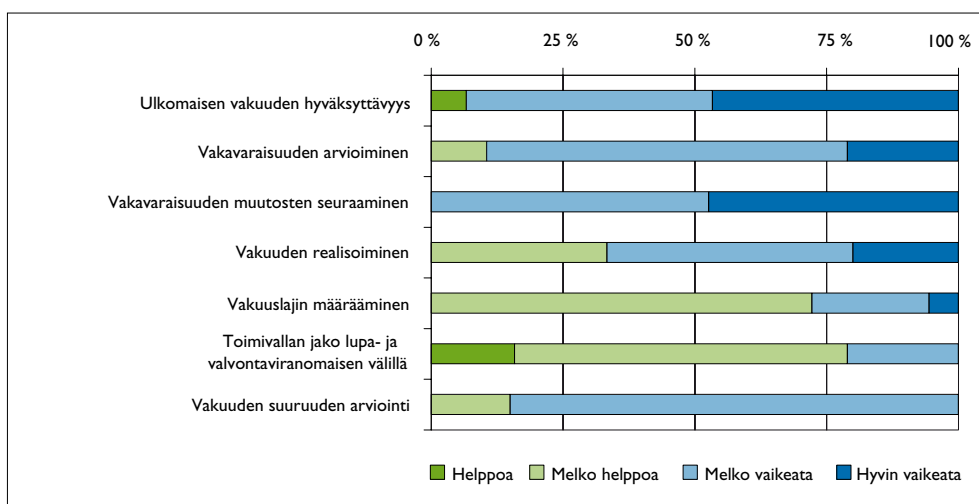
Toisaalta molemmat osapuolet toivoivat, että järjestelmää yksinkertaistettaisiin erityisesti pienimpien toimintojen osalta.

Viranomaiset suhtautuvat pääosin myönteisesti mahdollisuuteen kehittää jätevakausjärjestelmää vakuutus- tai rahastomallilla (kuva 20). Sen sijaan viranomaisharkinnan keskittämistä vastustettiin hieman enemmän kuin puollettiin, mutta myös ”ei kantaa” vastanneiden määrä oli suuri. Jätevakuusasiaan ei erillisenä resurssiasiana haluttu kovin voimakkaasti ottaa kantaa (ei kantaa 48 %), mutta yli kolmannes oli kuitenkin sitä mieltä, että resurssit asiaan ovat liian vähäiset.

Viranomaiset kokevat toimivallan jaon lupa- ja valvontaviranomaisen välillä varsin selkeäksi (kuva 21). Samoin vakuuslajin määrääminen nähdään kohtalaisen helpoksi. Sen sijaan vakuuden suuruuden arviointi, ulkomaisen vakuuden hyväksyttävyyden selvittäminen ja vakavaraisuuden seuraaminen nähdään nykyjärjestelmässä haasteelliseksi.



Kuva 20. Jätevakuusjärjestelmän kehittämiseksi rahasto- tai vakuutusmallilla suhtauduttiin varsin myönteisesti.



Kuva 21. Vakavaraisuuden seuraaminen, ulkomaisen vakuuden hyväksyttävyyden arvioiminen ja vakuuden suuruuden arviointi koetaan varsin haasteelliseksi.

3 Muut vakuusjärjestelmät

3.1

Yhteisöoikeuden asettamat reunaehdot

Euroopan unionin perussopimuksista ei ole johdettavissa suoraan yhteisön toimivaltaa antaa vastuukysymyksiä koskevia säännöksiä. Vastuukysymysten sääntely perustuukin yhteisön sektorikohtaiseen toimivaltaan antaa säännöksiä. Ympäristönsuojelun osalta unionin toimivalta perustuu 175 artiklan¹⁰² mukaiseen määränemmistön päätöksentekomenettelyä koskevaan menettelyyn. Yleisesti ottaen yhteisölainsäädännössä ovat yleistyneet erilaiset vakuussäännökset, joilla pyritään turvaamaan toiminnanharjoittajien ympäristövastuun toteutumisen aiheuttajaperiaatteen mukaisesti.

Jätevakuusjärjestelmän reunaehtoina on otettava huomioon mm. sellainen EY:n sääntely, joka asettaa vaatimuksia koskien pilaantumisen torjuntaa, jätehuollon järjestämistä, ympäristölupien myöntämistä, vakuusjärjestelyjä ja palveluiden sekä tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Jätehuoltoa koskevat EY:n direktiivit pyrkivät pääasiassa harmonisoimaan jätteen käsittely- ja hyödyntämistoimintaan liittyvien velvoitteiden sisältöä eri jäsenmaissa. Huomioon on otettava muun muassa jätepuitedirektiivin järjestelmälle asettamat vaatimukset. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet edistääkseen jätteen käyttämistä energian lähteenä tai hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön, talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita. Jätteen hyödyntämiselle ei siis tule asettaa tarpeettomia esteitä, jollaisena vaadittava vakuus voidaan joissain tilanteissa nähdä. Pilaantumisen torjuntaa koskevan ns. IPPC-direktiivin (96/61/EY) mukaan tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään toiminnan lopullisen päättymisen jälkeen, jotta pilaantumisvaara vältettäisiin ja tuotantoalue saatettaisiin tyydyttävään tilaan (3 artiklan f-kohta). Tarvittavat toimenpiteet tarkentuvat muun muassa kaatopaikkadirektiivissä ja kaivannaisjätedirektiivissä, joiden vakuutta koskevat säännökset on saatettu Suomessa voimaan YSL 42.3 §:ssa ja kaivannaisjäteasetuksessa¹⁰³.

Komissio antoi kaatopaikkoja koskevan direktiiviehdotuksen jo vuonna 1991, mutta Euroopan parlamentti hylkäsi neuvoston yhteisen kannan¹⁰⁴ toukokuussa 1996, koska se sisälsi liian paljon kansallisia varauksia¹⁰⁵. Direktiivi valmisteltiin uudestaan ja se hyväksyttiin vuonna 1999¹⁰⁶. Direktiivi asettaa kaatopaikalta vaadittavan luvan myöntämisen edellytykseksi, että luvanhakija toteuttaa jäsenvaltion antamia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen tarvittavat toimenpiteet taloudellisen vakuuden tai

102 Lissabonin sopimuksen ratifioinnin jälkeen kyseessä olisi 192 artikla.

103 Valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (379/2008).

104 EYVL N:o C 059, 28.8.1996 s. 0001.

105 Krämer 2003 s. 321.

106 EYVL N:o L 182, 16.7.1999.

muun vastaavan muodossa varmistaakseen, että direktiivin säännösten mukaisesti myönnetystä luvasta aiheutuvat velvollisuudet täytetään ja että 13 artiklassa edellytetyt käytöstäpoistamismenettelyt noudatetaan (8 artiklan a kohdan 4 alakohta).

Kaivannaisjätedirektiivin soveltamisalaan kuuluu 2 artiklan mukaan – tietyin poikkeuksin – sellaisten jätteiden huolto, jotka syntyvät suoraan mineraalivarojen etsinnässä, louhinnassa, rikastuksessa ja varastoinnissa sekä louhosten toiminnassa. Jäljempänä edellä mainituista käytetään nimikettä kaivannaisjäte. Toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava jäsenvaltioiden erikseen päättämien menettelyjen mukaisesti rahoitusvakuus tai vastaava, jotta kaikki direktiivin perusteella annetussa luvassa vahvistetut velvoitteet täytetään ja jotta milloin tahansa on olemassa helposti käytettävissä olevia varoja jätealueen vaikutusalueella olevan maan kunnostamiseen (14 artikla 1 kohta).

Kaatopaikka- ja kaivannaisjätedirektiivit eivät edellytä vakuusjärjestelmän ulottamista sellaiseen muuhun jätteen käsittely- tai hyödyntämistoimintaan, joka ei ole kaatopaikkatoimintaa tai kaivannaisjätteen käsittelyä tai hyödyntämistä. Tältä osin vakuusjärjestelyn vaatiminen onkin puhtaasti kansallisesta jätepolitiikasta lähtöisin. Voidaan perustellusti kysyä, onko meillä syytä edellyttää eurooppalaista sääntelyä laajempaa vakuuskäytäntöä. Vakuusjärjestelmän laajan soveltamisalan puolesta puhuu yleisen edun ja ympäristönsuojelun korkean tason toteutuminen. Vastaa puhuu Suomessa toimiville yrityksille vakuuksista koituvien kustannusten aiheuttama kilpailurasite.

Yhteenvetona voidaan mainita, ettei sen paremmin kansallisesta kuin yhteisöoikeudellisestakaan sääntelystä tai näiden valmisteluaineistoista käy selkeästi ilmi, kuinka taloudellinen vakuusjärjestely tulisi toteuttaa, millaisia vakuusinstrumentteja tulisi pitää hyväksyttävänä ja kuinka vakuuden määrä pitäisi laskea. Tästä johtuen kansalliset viranomaiset voivat edellyttää erilaisia standardeja eri jäsenmaissa. Voimassa olevan yhteisösääntelyn yleisluonteisuus jättää myös laajan liikkumavaran kansallisen sääntelyn toteuttamisessa, eikä suoranaisia esteitä erilaisten vakuusjärjestelmien käyttöönottamiselle juurikaan ole.

Kaivannaisjätedirektiivin mukaan komissio antaa viimeistään 1 päivänä toukuuta 2008 säännökset, joista ilmenee tekniset suuntaviivat 14 artiklan 2 kohdan vaatimusten mukaiselle rahoitusvakuuden asettamiselle (22 artiklan 1 kohdan c alakohta). Tällaisia säännöksiä komissio ei kuitenkaan ole vielä antanut.

Lainsäädännössä tunnetaan joukko erilaisia taloudellisia järjestelyjä, joilla pyritään varmistamaan ympäristöoikeudellisten velvoitteiden tehokas täyttäminen. Erilaisia vakuusjärjestelyjä on säädetty useiden toimintojen harjoittamisen ehdoksi. Vakuusjärjestelyt poikkeavat toisistaan niin soveltamisalansa kuin sisältönsäkin puolesta. Tässä selvitystyössä kartoitetaan ympäristöluvan ehtona vaadittavan vakuusjärjestelyn sisältöä ja systematiikkaa sekä tehdään yhteenvedo sellaisista muiden vakuusjärjestelmien ominaisuuksista, jotka voisivat mahdollisesti soveltua myös ympäristöluvan vaatimuksiksi.

3.2

Vakuusjärjestelmät yhteisölainsäädännössä

Tässä kappaleessa esitellään lyhyesti muita kuin kaatopaikka- ja jätedirektiivien mukaisia vakuussäännöksiä. Ns. **jätteensierroasetuksen** (1013/2006/EY) mukaan yhteisössä, yhteisöön ja yhteisöstä tapahtuvien jätteen kansainvälisten siirtojen toteutumisen varmistamiseksi on hankittava rahoitusvakuus tai vastaava vakuutus, jolla katetaan kustannukset niissä tapauksissa, joissa siirto, hyödyntäminen tai huolehtiminen on laitton taikka sitä ei voida toteuttaa suunnitellulla tavalla. Vakuuden

tulee kattaa jätteen kuljetuskustannukset, huolehtimisen tai hyödyntämisen sekä mahdollisesti tarvittavien väliaikaisten toimien kustannukset sekä varastointikustannukset 90 päivän ajalta. Lähtömaan toimivaltainen viranomainen hyväksyy rahoitusvakuuden tai vastaavan vakuutuksen, samoin kuin sen muodon, sanamuodon ja suuruuden. Vakuus vapautetaan, kun valvontaviranomainen on vastaanottanut jätteen vastaanottavan laitoksen toimittaman todistuksen jätteen huolehtimisesta tai hyödyntämisestä (6 artikla). Kansallisen jäteasetuksen (1390/1993) 11 e §:n mukaan SYKE voi hyväksyä vakuutena pankkitalletuksen, pankkitakauksen tai vakuutuksen, joka kattaa vaadittavista toimista syntyvät kulut. Määräykset ovat SYKE:n mukaan hyvin yleispiirteisiä ja vakuuskysymykset on ratkaistu tapauskohtaisesti siirrosta tehdyn ilmoituksen käsittelyn yhteydessä. Vakuuden määrää arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esim. ympäristöluvan perusteella asetettu vakuus, joka kattaa jätteen vaihtoehtoisen käsittelyn.¹⁰⁷ Näin vältetään kaksinkertaisen vakuuden asettaminen samojen jätehuoltotoimintojen osalta.

JäteL:n 3 a luvun mukaiset **tuottajavastuujärjestelmät** asettavat määriteltyjen tuotteiden valmistajat ja maahantuojat vastuuseen tuotteidensa uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon järjestämisestä. Tuottajavastuu koskee moottorikäyttöisten tai muiden ajoneuvojen ja laitteiden renkaita; sanomalehtiä, aikakauslehtiä, toimistopaperia ja muita näihin rinnastettavia paperituotteita; pakkauksia; henkilöautoja, pakettiautoja ja niihin rinnastettavia muita ajoneuvoja; sähkö- ja elektroniikkalaitteita; paristoja ja akkuja sekä niitä sisältäviä ajoneuvoja ja laitteita (18 b §)¹⁰⁸. Pakkausten osalta tuottajavastuu koskee muista poiketen pakkaajia ja pakattujen tuotteiden maahantuojia. Tuottajan velvollisuus asianmukaisesta jätehuollosta on laajempi kuin jätteen haltijan mukainen vastuu ja se käsittää erityisiä velvollisuuksia, joiden tarkoituksena on edistää tuotteiden uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä.

Vastuun toteuttaakseen tuottajien on joko liityttävä alansa tuottajayhteisöön tai hoidettava vastuunsa muulla tavoin. Tuottaja tulee merkitä tuottajatiedostoon tai tämä voi myös siirtää vastuunsa jätehuollosta 18 g §:n mukaiselle tuottajayhteisölle edellytyksin, että yhteisö on tai se tulee hyväksytyksi tuottajatiedostoon. Tiedostoon hyväksymisen edellytyksenä tuottajayhteisön on pystyttävä osoittamaan, että jätehuolto on JäteL:n ja sen nojalla annettujen säädösten mukaista (50 c §:n 2 mom:n 1–2 alakohdat). Lisäksi tuottajayhteisön on oltava toiminnan laajuus ja luonne huomioon ottaen riittävän vakavarainen asianmukaisten jätehuoltotoimenpiteiden varmistamiseksi tai sen on vaadittaessa asetettava riittävä vakuus (50 c §:n 2 mom:n 3 alakohta). Jätelaissa ei sen sijaan pääsääntöisesti edellytetä yksittäiseltä tuottajalta jätetiedostoon hyväksymisen ehtona selvitystä vakavaraisuudesta tai vakuudesta. 50 c §:n 1 mom:n mukaan Pirkanmaan ympäristökeskus merkitsee tuottajan tuottajatiedostoon. Tiedostoon merkitsemisen tai hyväksymisen yhteydessä ympäristökeskus voi kuitenkin asettaa tarpeellisia velvoitteita jätelain ja sen nojalla annettujen säädösten asettamien velvoitteiden täyttämiseksi ja toiminnan valvomiseksi (50 c §:n 3 mom.).

Muista tuottajavastuista poiketen **Sähkö- ja elektroniikkalaiteromun** jätehuollon varmistamiseksi edellytetään ns. SER-direktiivin (2002/96/EY)¹⁰⁹ 8 artiklan mukaan tuotetta markkinoille saatettaessa asetettavaksi vakuus, jolla rahoitetaan kotitalouksien sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräyksestä, käsittelystä, hyödyntämisestä ja ympäristöä säästävistä loppukäsittelystä aiheutuvat kustannukset. Artiklan 2 alakohdan mukaan vakuus voidaan asettaa joko siten, että tuottaja osallistuu asianmukaisiin sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuollon rahoitusjärjestelmiin, tai kierrätysvakuutuksella taikka suljetulla pankkitilillä. Direktiivin johdanto-osan 20 kohdan mukaan tuottajan rahoitusvastuulla pyritään luomaan kuluttajille mahdollisuus

107 SYKE 2007 s. 6 ja 8.

108 Paristoihin ja akkuihin sovelletaan tuottajavastuusäännöksiä 26.9.2008 alkaen. Valtioneuvoston asetus paristoista ja akuista 20 § (422/2008).

109 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (2002/96/EY).

palauttaa sähkö- ja elektroniikkalaitteensa maksutta keräyspisteisiin ja vakuudella pyritään estämään isännättömistä tuotteista peräisin olevan sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuollosta aiheutuvien kustannusten kasautuminen yhteiskunnan tai muiden tuottajien maksettavaksi. Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön jätelain 18 m §:llä, jonka mukaan sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajan tulee asettaa vakuus, kuten kierrätysvakuutus tai suljettu pankkitili, tai kuulua asianmukaiseen rahoitusjärjestelmään sen osoittamiseksi, että kotitalouksissa käytettävien ns. uusien laitteiden jätehuollon rahoitus on turvattu. Direktiivin edellyttämäksi rahoitusjärjestelmäksi katsottaisiin myös JäteL:ssa tarkoitetun tuottajayhteisön tai muun yhteistoimintajärjestelyn asettama riittävä vakuus¹¹⁰. Uusina pidetään 13.8.2005 jälkeen markkinoille saatettuja laitteita. Tuottajan on myös tehtävä Pirkanmaan ympäristökeskukselle ilmoitus tuottajatiedostoon merkitsemistä varten ja esitettävä tässä yhteydessä selvitys vakuudesta (50 b §). Tuottajatiedostoon hyväksyminen edellyttää, että tuottajayhteisö on toiminnan laajuus ja luonne huomioon ottaen riittävän vakavarainen asianmukaisten jätehuoltotoimenpiteiden varmistamiseksi taikka että se vaadittaessa asettaa riittävän vakuuden (50 c §).

Tuottajalla on siis vastuu tuotteidensa asianmukaisen jätehuollon järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Vastuu kanavoidaan usein tuottajayhteisöön, jonka on oltava riittävän vakavarainen tai asetettava vakuus. Jätteen käsittely- tai hyödyntämistoimintaa harjoittavan on myös asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon turvaamiseksi. On siis olemassa riski, että asianmukaisen jätehuollon turvaksi tulee asetetuksi useampikertainen vakuus. Tästä syystä olisi huolehdittava, ettei tuottajavastuuta koskeva vakuus ulotu niihin kustannuksiin, jotka jätehuollon järjestämisestä koituu jätettä käsittelevälle tai hyödyntävälle toiminnanharjoittajalle. Vakuuden rajan määrittäminen on kuitenkin ongelmallista, sillä tuottajia ja tuottajayhteisöjä koskevat tiukemmat velvoitteet jätehuollon järjestämisen osalta. Niiden on täytettävä JäteL:n nojalla säädettyjen normien¹¹¹ mukaiset hyödyntämistavoitteet, joita ei edellytetä jätteen käsittely- tai hyödyntämistoimintaa harjoittavilta.

Esimerkki:

A valmistaa ja myy sähkölaitteita. Hän kanavoi vastuunsa tuottajayhteisölle At, joka asettaa vakuuden, jolla katetaan JäteL:n ja sen nojalla annettujen sääntöjen perusteella syntyvät uudelleenkäytön, hyödyntämisen ja muun jätehuollon aiheuttamat kustannukset. Kuluttaja toimittaa sähkölaitteen jätteenä At:n järjestämään keräykseen, joka edelleen toimittaa jätteet ongelmajätteiden käsittelylaitokseen B. Myös B on asettanut vakuuden niiden kustannusten varalle, jotka syntyvät kerralla varastoitavan jätteen maksimikapasiteetin mukaisen jätemäärän asianmukaisesta jätehuollosta. At:n asettama vakuuden ei siis tulisi kattaa niitä jätehuollon kustannuksia, jotka syntyvät B:n saatua jätteen haltuunsa. Toisaalta At:a koskevat tiukemmat velvoitteet jätehuollon järjestämisen osalta, sillä sen on täytettävä VN:n asetuksella säädettyt hyödyntämistavoitteet, joita ei puolestaan edellytetä B:ltä.

110 HE 152/2003 s. 18 (Huomaa eduskuntakäsittelyssä muuttunut pykälien numerointi).

111 VN:n päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (1246/1995) muutoksineen, VN:n päätös pakkauksista ja pakkaujätteistä (962/1997) muutoksineen, VN:n päätös keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (883/1998) muutoksineen, VN:n asetus romuajoneuvoista (581/2004), VN:n asetus sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (852/2004), VN:n asetus eräiden juomapakkausten palautusjärjestelmästä (180/2005) sekä VN:n asetus paristoista ja akuista (422/2008).

Yhteisöoikeudessa on myös vakuusinstrumentteja, jotka eivät liity ympäristövas-
tuisiin. Tässä yhteydessä esitetään lyhyesti ensinnäkin, millaisia vaikeuksia rehun
markkinoilta vetämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen tähtäävän vakuus-
järjestelmän kehittämistä on aiheutunut. Lisäksi katsastetaan ns. valmismatkadi-
rektiivin mukaista maksukyvyttömyyden varalle rakennettua vakuusjärjestelmää sen
suojan kohteen vuoksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2005 ns.
rehuhygieniasetuksen (183/2005/EY)¹¹², jolla pyritään edistämään elintarviketur-
vallisuutta. Rehu- ja elintarviketuotannossa tai näiden jakelussa tapahtuvan virheen
vuoksi tuotteita saatetaan joutua vetämään pois markkinoilta, mikä voi koitua erittäin
kalliiksi tuotanto- ja jakeluketjun monimutkaisuuden vuoksi. Vastuu poisvetämisestä
koituvien vahinkojen aiheuttamien kustannusten korvaamisesta pyritään asetuksen
tavoitteiden mukaan kanavoimaan vahingon aiheuttaneille rehualan toimijoille¹¹³.
Komissio antoi parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tehokkaan taloudellisten
vakuuksien järjestelmän valmistelemisestä. Komission kertomuksessa analysoitiin
erilaisia vakuusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia, mutta asian monitahoisuuden
vuoksi lainsäädäntötoimiin ei ryhdytty minkäänlaisen vakuusjärjestelmän käyttöön-
ottamiseksi. Sen sijaan komissio ehdotti laajan julkisen keskustelun käynnistämistä eri
vakuusvaihtoehtoista sekä kustannusten ja vaikutusten arviointia. Kertomuksessa
oli analysoitu vakuusvaihtoehtoina vakuutukset (joko vapaaehtoisena tai pakollise-
na), pankkitakaukset ja -talletukset, sektorikohtaiset poolit (esimerkiksi keskinäisen
vakuutusyhtiön muodossa) sekä erityisrahastot, joihin liittyy julkista rahoitusta tai
tukea.¹¹⁴

Ympäristösektoria koskevien julkisoikeudellisten vastuiden lisäksi yhteisöoikeus-
dännössä on asetettu vakuusvelvoitteita myös yksityisoikeudellisten velvoitteiden
täyttämiseksi. Tällainen vakuusjärjestely on esimerkiksi ns. **valmismatkadirektiivin**
(90/314/ETY)¹¹⁵ 7 artiklasta johtuva vakuusvelvoite, jonka mukaan matkanjärjestäjän
tai välittäjän on asetettava maksukyvyttömyyden varalta riittävä vakuus suoritettujen
maksujen palauttamisen ja kuluttajan paluukuljetuksen turvaamiseksi. Artikla on
pantu Suomessa täytäntöön valmismatkaliikkeistä annetun lain (1080/1994) 3 luvun
säännöksin. Vakuuden tulee olla riittävä maksujen palauttamiseksi ja paluukyytien
järjestämiseksi sekä realisoitavissa heti, kun kuluttajavirasto toteaa valmismatka-
liikkeenharjoittajan maksukyvyttömäksi. Valmismatkaliikkeistä annetun asetuksen
(366/1995) 6 §:n mukaan hyväksyttävänä voidaan pitää Euroopan talousalueella
kotipaikkaa pitävän luotto- tai vakuutuslaitoksen antamaa takausta tai vakuutusta,
joka on laadittu ehdoin, että se päättyy aikaisintaan kolmen kuukauden kuluessa
siitä, kun kuluttajavirasto on saanut vakuudenantajalta vakuuden päättymistä kos-
kevan ilmoituksen, ja jossa vaatimusten esittämisäika on vähintään kolme kuukautta
vakuuden voimassaoloajan päättymisestä. Myös muuta turvaavuudeltaan ja täy-
täntöönpantavuudeltaan vastaavaa vakuusasiakirjaa voidaan pitää hyväksyttävänä
vakuutena. Ulkomaille matkoja järjestävällä tai välittävällä valmismatkan järjestäjällä
tulee olla keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja taikka
tilintarkastusyhteisö, ja matkan järjestäjän tulee myös hoitaa kirjanpitoa siten, että
siitä käyvät ilmi matkoista maksetut ennakkomaksut. Tällä pyritään parantamaan
vakuuden arvon ja määräytymisperusteen seurattavuutta.

112 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehuhygieniasta koskevista vaatimuksista (183/2005/EY).

113 Direktiivin johdanto-osan kohta 22.

114 SEC/2007/1066 final.

115 Neuvoston direktiivi matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista (90/314/ETY).

Yhteisölainsäädännön velvoitteista ja mahdollisuuksista

Yhteisön lainsäädännössä on yleistynyt aiheuttaja maksaa -periaatetta edistävä sääntely, jossa toiminnanharjoittajan tulee ennalta varautua vastaamaan toimintansa asianmukaisen hoitamisen aiheuttamista kustannuksista. Jätteen käsittelyyn ja hyödyntämiseen liittyvien toimintojen osalta yhteisö edellyttää vakuutta asetettavaksi kaatopaikkojen pitäjiltä, kaivannaisjätehuollon harjoittajilta sekä jätteiden rajat ylittäviltä siirroilta. Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistajien tulee puolestaan jo tuotetta markkinoille laskiessaan asettaa vakuus laitteiden myöhemmän jätehuollon järjestämiseksi. Yhteistä vakuusvelvoitteille on se, että niillä pyritään turvaamaan sellaisia ennakoitavia kustannuksia, jotka aiheutuvat toiminnanharjoittajalle oikeussääntöjen ja lupamääräysten mukaisista pakollisista jälkihoitotoimista. Kustannukset tulevat siis joka tapauksessa toiminnanharjoittajan maksettavaksi ja vakuudella varmistetaan riittävien varojen olemassaolo esimerkiksi toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyden aikana.

Kaatopaikkadirektiivin 10 artiklan mukaan kaatopaikkakustannukset tulee kerätä täysimääräisenä kaatopaikkamaksujen yhteydessä. Maksun tulee *mahdollisuuksien mukaan* sisältää myös vakuuden aiheuttamat kustannukset. Jälkihoitotoimenpiteitä koskevaksi laskennalliseksi ajanjaksoksi on määrätty vähintään 30 vuotta. Yksityisten yritysten tapauksessa kustannukset tulevat "automaattisesti" kerättyä maksuina, jos yritys on velvollinen asettamaan riittävän kattavan taloudellisen vakuuden, koska yritys pyrkii hinnoittelemaan tuotteensa siten, että toiminta on voitollista. Sen sijaan, jos varsinaista vakuutta ei aseteta – kuten kuntien omistamien yhtiöiden osalta nyt toimitaan – on vaarana, että jälkihoitotoimenpiteitä tms. ei ole huomioitu hinnoittelussa. Tällöin ne päätyvät yhteiskunnan maksettaviksi, eikä kaatopaikkadirektiivin 10 artiklan jätteen syntyä ehkäisevä tehtävä täyty.

Vakuussäännökset ovat avoimia ja ne jättävät kansallisille lainsäätäjille laajat mahdollisuudet parhaiden keinojen valitsemiseen. Euroopan yhteisöjen jätehuoltoa koskevasta sääntelystä ei ole johdettavissa suoraa ohjetta sen suhteen, mitä yksittäisiä rahoitusinstrumentteja ei voitaisi pitää hyväksyttävänä vakuusmuotoina. Yleistäen voidaan sanoa, että toteuttamiskelpoisina on pidetty erilaisia vapaaehtoisia ja pakollisia vakuutuksia, pankkitalletuksia, pankkitakauksia, poolijärjestelyjä ja rahastoja. Palveludirektiivin mukaisesti toiminnan luvan ehtona voi sinänsä olla velvollisuus asettaa vakuus tai vakuutus, mutta kiellettyä on vaatia sen ottamista kyseisen valtion alueelle sijoittautuneelta palveluntarjoajalta tai laitokselta. Näin ollen Suomen viranomaisten on hyväksyttävä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten tarjoamia vakuuksia samoilla edellytyksillä kuin kotimaisiltakin yrityksiltä. Myös vakuuden oikeudellista muotoa koskevien vaatimusten tulee olla suoraan tai välillisesti syrjimättömiä kansalaisuuden tai kotipaikan suhteen, välttämättömiä yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja oikeasuhtaisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Voidaan siis sanoa, että mainittujen edellytysten täytyessä voidaan vakuudeksi kelpuuttaa vain tietynlaisia määriteltyjä rahoitusinstrumentteja, kunhan muihinkin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla yrityksillä on mahdollisuus tarjota näitä hyväksyttäväksi vakuudeksi.

Vakuusjärjestelmät kotimaisessa lainsäädännössä

Lainsäädännössämme on myös kotimaista perua olevia vakuusvelvoitteita. Maa-ainelain (555/1981) mukaiseen maa-ainesten ottamiseen tarvittavan luvan myöntäminen ei sinänsä edellytä vakuuden asettamista. Viranomainen voi kuitenkin määrätä, että luvanhakijan on ennen maa-ainesten ottamista annettava hyväksyttävä vakuus lupamääräyksissä määrättyjen toimenpiteiden suorittamisesta (12 §).

Ympäristöluvan mukaiseen toimintaan voidaan tietyin edellytyksin ryhtyä ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta, mikäli luvan hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle (YSL 101 §). Myös maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 144 §:ssä ja vesilain (264/1961) 26 §:ssä on vastaavanlainen aloittamislupaa koskeva säännös vakuussäännöksineen. Kaivoslain (503/1965) 15 §:n mukaan valtaajan on puolestaan asetettava vaadittaessa vakuus siltä varalta, että valtausalueella tai sen ulkopuolella suoritetusta tutkimustyöstä taikka alueiden käytöstä aiheutuu jollekin pysyvää tai ohimenevää vahinkoa tai haittaa.

Jätelain 49 §:n mukaan alueelliselle ympäristökeskukselle on tehtävä ilmoitus jätetiedostoon hyväksymistä varten jätteen ammattimaisesta keräämisestä tai kuljettamisesta sekä jätteen myyjänä tai välittäjänä toimimisesta, jos jäte on tarkoitettu hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi Suomen ulkopuolella. Tiedostoon hyväksymisen yhtenä edellytyksenä on, että toiminnanharjoittaja on toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioon ottaen riittävän vakavarainen tai hän voi asettaa riittävän vakuuden asianmukaisten jätehuoltotoimenpiteiden varmistamiseksi (49 a §).

Oikeusvertailevia huomioita

Yhdistynyt Kuningaskunta

Englannissa ja Walesissa on pilaantumisen ehkäisy- ja valvontalain¹¹⁶ nojalla annettu ympäristölupasäännös, jonka mukaan lupaviranomaisen on varmistuttava mm. siitä, että luvanhakija täyttää kaatopaikkadirektiivin vaatimukset, mukaan lukien 8 artiklan mukaisen vakuusvaatimuksen¹¹⁷. Iso-Britannian ympäristöministeriön julkaiseman tulkintaohjeen mukaan riittävä vakuus tulee asettaa sulkemisen jälkeisten jälkihoitotoimenpiteiden lisäksi kaikkien odottamattomien tapahtumien varalle¹¹⁸. Tältä osin tulkinta eroaa Suomen ympäristöministeriön kannasta, jonka mukaan vakuudella katetaan vain ns. ennakoitavat kustannukset. Vakuusjärjestelyn soveltamisala kattaa kaatopaikkatoiminnat, jotka ovat ympäristöluvan alaisia. Riittävä vakuus tai sitä vastaava järjestely on luvan myöntämisen ehtona. Vakuusvelvoitetta sovelletaan myös pysyvän jätteen kaatopaikkoihin.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa on pitkään ollut käytössä nk. ESCROW -tilit. Nämä ovat eräänlaisia rahastoja, joihin Environment Agency kerää varoja mahdollisia tulevaisuuden ympäristövastuita varten. Kaatopaikkojen omistajien on tehtävä

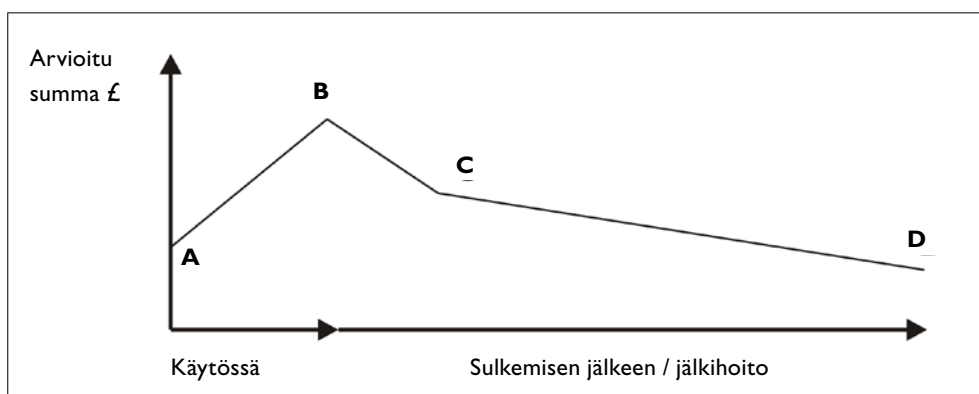
116 Pollution Prevention and Control Act 1999 (c. 24).

117 Paragraph 5(d) of Schedule 10 to the Regulations.

118 DEFRA, 2007 s. 40 (Department for Environment, Food and Rural Affairs).

säännöllisiä talletuksia rahastoon säilyttääkseen luvan, joka kattaa kaatopaikan jälkihoitotoimenpiteet pitkälle tulevaisuuteen.

Skotlannissa vakuuden määrä muuttuu kaatopaikan toiminnan aikana (kuva 22). Toiminnanharjoittaja määrittää riskin vaatiman vakuuden lähtötason (A), jonka tulee kattaa suoto- ja pintavesien käsittelyn, kaatopaikan jonkin osan stabiiliuden pettämisen ja mahdollisen tarpeen siirtää kokonainen kaatopaikan osasto vettymisen tms. vuoksi. Kuvassa kohta B kuvaa tilannetta, jossa vakuudella tulee pystyä varautumaan koko kaatopaikan lopettamis- ja jälkihoitotoimenpiteisiin. Laskennassa tulee huomioida toiminnan laajuus, jälkihoitoaika ja kaatopaikan pitkäaikainen riskitaso. Kohta C kuvaa tilannetta, jossa aktiiviset jälkihoitotoimenpiteet päättyvät, mutta lupaa ei voida vielä lopettaa. Biohajoaville kaatopaikoille ajanjakso voi olla vuosikymmeniä, kun taas inertille jätteelle muutama vuosi voi riittää. Tyypillinen jälkiseuranta-aika voi olla esimerkiksi 60 vuotta.



Kuva 22. Periaatekuva jätevakuuden suuruudesta Skotlannissa

Skotlannissa viranomaisella on käytössään ohje, jossa on eritelty tyypillisiä kaatopaikan hoitotoimenpiteiden kustannuksia. Taulukko on varsin yksityiskohtainen sisältäen eri teknisten laitteiden hintoja, peittomaatyyppien hintoja sekä arvioita seurantatoimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista.¹¹⁹ Muille jätteenkäsittelytoiminnoille kuin kaatopaikoille on olemassa oma ohjeensa, jonka mukaan vakuus määräytyy suoraan varastointikapasiteetin mukaan jätelajikohtaisella taksalla, joka on inertille jätteelle 8 £, tavalliselle jätteelle 35 £ ja erikoisjätteelle (special) 250 £.¹²⁰ Vakuutta ei välttämättä tarvitse tosiasiallisesti suorittaa, vaan riittää, että toiminnanharjoittaja läpäisee viranomaisen suorittaman luottokelpoisuustestin. Vaihtoehtoisesti toiminnanharjoittaja voi hankkia lausunnon kolmannelta osapuolelta. Tämä voi olla tilintarkastajan tai rahoituslaitoksen antama lausunto.¹²¹

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa kaivosteollisuuden toiminnanharjoittajien maksuveltytyksestä johtuneiden jätehuollon laiminlyöntien määrä on ollut noin 2 tapausta vuodessa ja yksittäisissä tapauksissa viranomaisten taloudelliset seuraukset ovat nousseet erittäin korkeiksi¹²².

119 Ks. http://www.sepa.org.uk/pdf/guidance/landfill_directive/estimate_fin_prov_landfill.pdf.

120 Ks. http://www.sepa.org.uk/pdf/regulation/waste/Financial_Guidance_WML.pdf.

121 Käytäntö on yhteinen Skotlannille, Englannille ja Walesille: kts. http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/103599/wm105.300_1615189.doc.

122 GHK 2003 s. I.

Brandenburgin osavaltio (Saksa)

Brandenburgissa vakuudesta määrää toimivaltainen (lupa)viranomainen.¹²³ Vakuuden määrittävästä päätöksestä tulee käydä ilmi laskennassa käytetyt perusteet (Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg 39.1 §). Vakuuden tarpeen määrittämiseen liittyvässä harkinnassa on huomioitava useita näkökohtia. Erityisesti on selvitettävä, onko vakuuden asettaminen välttämätöntä jälkihoitotoimenpiteiden varmistamiseksi ja onko vakuuden asettaminen suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Vakuutta ei tule vaatia ainoastaan siitä syystä, että se vähentää viranomaisen valvontatarvetta. Vakuuden vaatimiseksi maksukyvyttömyyden aiheutumisen riski voi olla sitä pienempi, mitä suurempi ja vaikutuksiltaan vakavampi mahdollisesti aiheutuva vahinko olisi. Todellisen likviditeettivajeen tai uhkaavan konkurssin olemassaoloa ei tarvitse pystyä näyttämään, koska tällä voisi olla järjestelmän tavoitteet vaarantava vaikutus. Maksukyvyyn arvioinnissa on huomioitava paitsi nykyinen tilanne, myös ennakolta arvioitava toiminnanharjoittajan taloudellista tilaa toiminnan lopettamisaikana. Brandenburgissa jätteenkäsittelyalan konkurssseja on tapahtunut erityisesti rakennusjätteen, jätepuun, jäterenkaiden ja elinkeinotoiminnasta peräisin olevan yhteiskuntajätteen varastoinnissa. Siksi näiltä toimialoilta on yleensä vaadittava vakuus, mikäli yksittäistapauksessa ei ole perustetta poiketa tästä. Muiden jätteenkäsittelylaitosten osalta vakuuden tarve arvioidaan tapauskohtaisesti.

Taloudellinen vakuus vaaditaan vain silloin, jos jätteen markkina-arvo on negatiivinen. Vakuus voidaan katsoa tarpeettomaksi, jos toiminnanharjoittaja esittää todistetun arvonarviointimallin vastaanotettavalle jätteelle ja jatkuva jätteen tuontimäärä ja käsitellyn jätteen poiskuljetusmäärä voidaan pitkäjänteisesti näyttää. Tähän tarvitaan käsittelysopimuksia, käsittelykapasiteetin osoittamista muulla tavoin tai ulkopuolisen asiantuntijan todistusta. Sopimuksin voidaan varmistaa, että toiminnalle on edellytykset myös omistajanvaihdoksen yhteydessä. Taloudelliselta merkitykseltään vähäisten toimintojen ei tarvitse asettaa vakuutta. Vähäisiksi voidaan katsoa laitokset, joiden jätteiden käsittely maksaa arviolta alle 20 000 euroa. Hieman suurempien toimintojen osalta vakuuden määrästä vähennetään edellä mainittu 20 000 euroa kilpailutilanteen tasapuolistamiseksi. Jos jäte aiotaan jatkokäsitellä – kuten polttaa – samassa toimintakokonaisuudessa, ei teknisesti tarpeelliselta välivarastointimäärältä edellytetä vakuutta. Vakuutta ei myöskään vaadita, jos maksukykyinen kolmas osapuoli sopimuksella sitoutuu vastaamaan jätteistä.

Vakuuden määrän tulee kattaa lopettamistilanteessa potentiaalisesti varastoidun jätteen käsittelykustannukset, siksi vakuuden määrän laskemisessa hyödynnetään luvan mukaista toimintakapasiteettia sekä varastoitavien jätejakeiden käsittelykustannuksia. Käsittelykustannukset määritetään mahdollisuuksien mukaan markkinatilanteen mukaisiksi. Jos toiminnanharjoittaja ei hyödynnä koko luvanmukaista kapasiteettia, voidaan vakuutta alentaa oikeudellisesti sitovalla ilmoituksella käytävästä kapasiteetista.

Vakuudet ovat pääsääntöisesti muodoltaan pankkitakauksia, mutta myös kiinteistöjä tai kiinnelainoja, pankkitalletuksia, konsernitakauksia (Konzernbürgschaft, Patronatserklärung) tai vastaavia vakuusmuotoja voidaan käyttää. Konsernitakauksien hyväksyttävyyden arvioitava tapauskohtaisesti. Kirjanpidossa tehty varaus ei ole hyväksyttävä vakuusmuoto, koska summa kuuluu mahdolliseen konkurssipesään.

¹²³ Kts. Brandenburgin osavaltio: Gesetz zur Sicherstellung der Nachsorgepflichten bei Abfalllagern (13.7.2001, BGBl. I S. 1550). Liittovaltio: Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) 12.1 §, 5.3 §, 17.4a §. Tulkintaohje: Osavaltion tiedonanto (Runderlass) 6/2/03 des Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung vom 7. März 2003 (<http://www.mluv.brandenburg.de/cms/media.php/2318/erl6203.pdf>).

Varaus voidaan hyväksyä vain, jos se maksetaan erilliselle tilille, joka pantataan osavaltiolle.

3.5.3

Itävalta

Itävallassa on käytössä erittäin tarkka taulukkolaskentaohjelman pohjaan perustuva vakuuden laskentamalli. Malli on teetetty konsultilla (*Quantum – Institut für Betriebswirtschaftliche Beratung GMBH*) vuonna 2005.¹²⁴ Laskentamallissa otetaan huomioon mm. seuraavia tekijöitä. Taustatiedot:

- kaatopaikan volyymi,
- käyttöaika,
- jälkihoitotoimenpiteiden keston ajanjakso ja
- väliaikaispeitot.

Valumavesien määrä selvitetään käyttäen hyväksi tietoja sademääristä, keräysputkiston pituudesta ja edellisvuosien mittauksia. Kaatopaikkakaasujen keräysjärjestelmien olemassaololla on oma vaikutus vakuussumman määräytymiseen, samoin kuin valumavesien tarkkailupisteiden lukumäärällä.

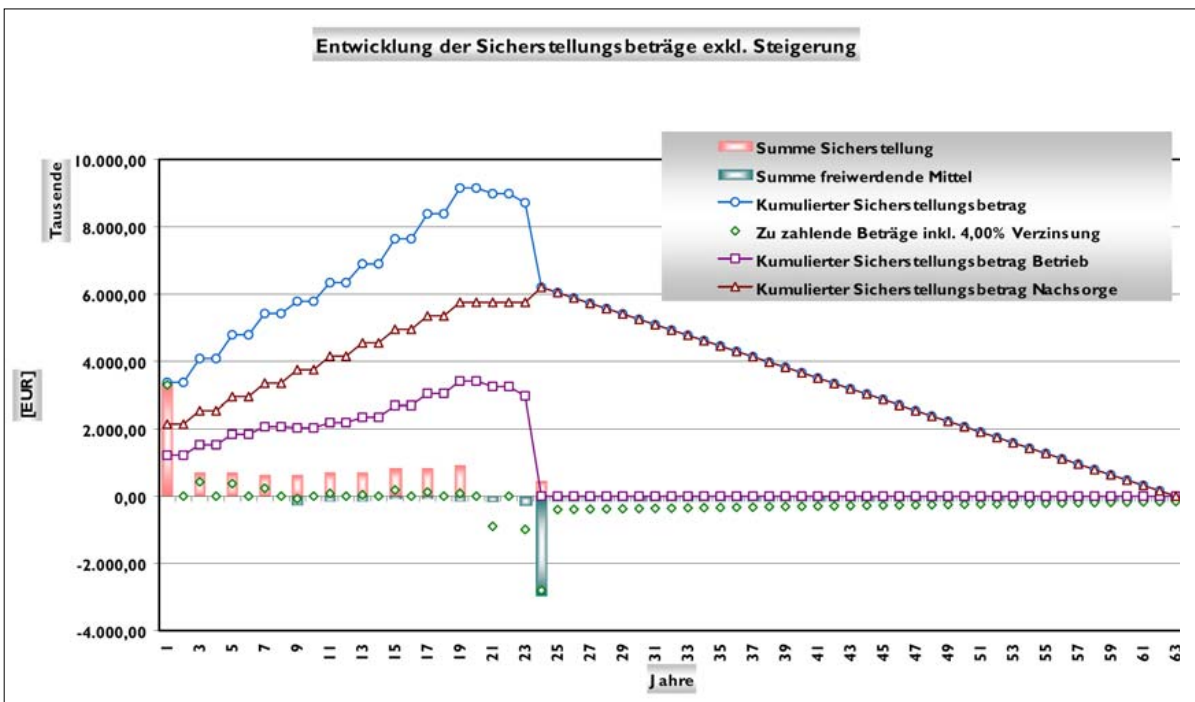
Laskentaa varten lomakkeelle syötetään valuma-alueiden laajuus, peitetty pinta-ala, aloitusvuosi, lopetusvuosi, valumavesien käsittelykustannukset kuutiota kohden ja kaatopaikkatyyppi. Laskennassa tulevaisuuden summat diskontataan ja niihin on mahdollista tehdä muitakin korotuksia. Näiden tietojen perusteella lomake laskee yksityiskohtaiset summat kaatopaikan hoitokuluista (ks. kuva 23). Laskenta suoritetaan automaattisesti erikseen kaatopaikan täyttövaiheelle ja jälkihoitovaiheelle.

Vakuuden vapautuksia suoritetaan Itävallassa yleensä kolmessa eri vaiheessa. Ensimmäiset vapautukset toteutetaan, kun jonkin kaatopaikan osan peittotoimenpiteet on saatettu loppuun. Vakuutta vapautetaan lisää, kun viimeinenkin kaatopaikan osa on suljettu. Lopullinen vapautus tapahtuu, kun viranomainen on todennut alueen jälkihoitotarpeen loppuneen. Vakuutta kerrytetään kumulatiivisesti kaatopaikan käyttöaikana, tosin varsin suuri osuus siitä on asetettava heti toiminnan alkaessa (kuva 24).

124

Zweck:	Tab.	1	2	3
Beprobung und Analyse der Abfälle		12.122,00		
Beprobung und Analyse der Abfälle inkl. Steigerung	I - 1	12.122,00		
Oberflächenabdeckung und Rekultivierung		266.475,00	0,00	159.885,00
Oberflächenabdeckung und Rekultivierung inkl. Steigerung	I - 2	266.475,00	0,00	164.717,52
Erhaltung und Pflege von Wasserbauten		21.945,00		
Erhaltung und Pflege von Wasserbauten inkl. Steigerung	I - 3	21.945,00		
Entsorgung Sickerwasser		150.000,00	0,00	150.000,00
Entsorgung Sickerwasser inkl. Steigerung	I - 4	150.000,00	0,00	156.060,00
Dichtheitskontrolle für Leitungen		37.620,00		
Dichtheitskontrolle für Leitungen inkl. Steigerung	I - 5	37.620,00		
Meteorologische Daten		2.351,25		
Meteorologische Daten inkl. Steigerung	I - 6	2.351,25		
Errichtung Gassammelsystem		145.345,67		
Errichtung Gassammelsystem inkl. Steigerung	I - 7	145.345,67		
Erhaltung Gassammelsystem		98.108,34		
Erhaltung Gassammelsystem inkl. Steigerung	I - 8	98.108,34		
Entsorgung von nicht konsensgemäßem Material		376.200,00		
Entsorgung von nicht konsensgemäßem Material inkl. Steigerung	I - 9	376.200,00		
Erhaltung der Umzäunung und des Eingangstores		9.143,75		
Erhaltung der Umzäunung und des Eingangstores inkl. Steigerung	I - 10	9.143,75		
Beseitigung von Verunreinigungen der Umgebung		7.628,50		
Beseitigung von Verunreinigungen der Umgebung inkl. Steigerung	I - 11	7.628,50		
Analyse der Grundwasserproben		11.756,25		
Analyse der Grundwasserproben inkl. Steigerung	I - 12	11.756,25		
Analyse der Sickerwässer		4.702,50		
Analyse der Sickerwässer inkl. Steigerung	I - 13	4.702,50		
Analyse der Oberflächenwässer		8.276,40		
Analyse der Oberflächenwässer inkl. Steigerung	I - 14	8.276,40		
Analyse von Deponiegas		313,50		
Analyse von Deponiegas inkl. Steigerung	I - 15	313,50		
Immissionsüberwachung am Vorfluter		9.405,00		
Immissionsüberwachung am Vorfluter inkl. Steigerung	I - 16	9.405,00		
Erhaltung von Sonden und Messschächten		10.345,50		
Erhaltung von Sonden und Messschächten inkl. Steigerung	I - 17	10.345,50		
Kontrolle des Deponiekörpers, Vermessung		6.479,00		
Kontrolle des Deponiekörpers, Vermessung inkl. Steigerung	I - 18	6.479,00		
Videobefahrung des Sickerwassersammelsystems		3.762,00		
Videobefahrung des Sickerwassersammelsystems inkl. Steigerung	I - 19	3.762,00		
Personalkosten für externe Dokumentation		23.512,50		
Personalkosten für externe Dokumentation inkl. Steigerung	I - 20	23.512,50		
Kosten für Deponieaufsichtsorgane		13.794,00		
Kosten für Deponieaufsichtsorgane inkl. Steigerung	I - 21	13.794,00		

Kuva 23. Itävallassa käytössä olevan laskentataulukon kustannuserittely vakuuden määrittämiseksi.



Kuva 24. Graafinen laskentalomakkeen tuottama esimerkkikuva vakuuden kertymisestä Itävallan järjestelmässä.

Vakuutusjärjestelmät

Ympäristövahinkojen korvaaminen perustuu ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (YVL, 737/1994) mukaiseen ympäristön pilaantumisesta ja muista ympäristöhäiriöistä aiheutuvien vahinkojen korvaamista koskevaan sääntelyyn. Ankaraan vastuuseen perustuva korvausvelvollisuus on ensisijaisesti aiheuttajaperiaatteen mukaisesti toiminnanharjoittajalla. Tätä vastuuta täydentää ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä. Ympäristövahinkovakuutuslain (81/1998) 1 §:n mukaan ympäristövahinkovakuutuksella korvataan ympäristövahinkolain tarkoittamia ympäristövahinkoja sekä vahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannuksia silloin kun korvausta ei saada korvausvelvolliselta tai tämän vastuuvakuutuksesta taikka kun korvausvelvollista ei saada selvitettyä. Vakuutuksella katetaan siis vahingon aiheuttamat kustannukset muun muassa silloin kun vahingon aiheuttaja on maksukyvytön. Vakuuttamisvelvollisuus on ympäristövahinkovakuutusasetuksen (717/1998) 1 §:n mukaan mm. niillä yksityisoikeudellisilla yhteisöillä, joilla on alueellisen ympäristökeskuksen myöntämä ympäristölupa. Vakuuttamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske toimintaa, jonka tarkoituksena on öljytuotteiden varastointi tai jakelu taikka voiteluaineiden valmistus; saastuneen alueen puhdistaminen; tai jätteen hyödyntäminen, ellei toiminta muusta syystä edellytä 1 momentissa tarkoitettua lupaa tai ilmoitusta. Öljytuotteiden aiheuttamien vahinkojen korvausta voidaan hakea aiheuttajan lisäksi toissijaisesti öljysuojarahastolta. Lakisääteinen ympäristövahinkovakuutus ei korvaa toiminnanharjoittajalle itselleen aiheutuneita vahinkoja.

Ympäristövahinkoja koskeva vastuujärjestelmä on parhaillaan lainsäädännön uudistustyön kohteena. Ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamiseen liittyvät vastuut ovat johdettavissa ns. ympäristövahinkovastuudirektiivistä (2004/35/EY)¹²⁵. Direktiivi on tarkoitus panna täytäntöön mm. uudella lailla eräiden ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta. Ympäristöministeriö on 17.6.2008 tehnyt lainsäädännön muutosta koskevan luonnoksen hallituksen esitykseksi ja se on parhaillaan lausuntokierroksella.¹²⁶

YM:n jätevuoketta koskevan ohjeen mukaan ympäristövahinko- ja vastuuvakuutukset eivät ole hyväksytyjä vakuusmuotoja toisin kuin takausvakuutus. Ei liene periaatteellista estettä vakuutus pohjaisen rahoitusmallin perustamiselle jätehuoltovelvoitteiden rahoittamiseksi. Vakuutusjärjestelmän luomiseen liittyy kuitenkin erityisiä ongelmia, joiden ratkaiseminen ei ole aivan yksinkertaista. Ympäristövastuun mukaisten ennakoitavien kustannusten korvaaminen vakuutusperusteisesti sisältää ensinnäkin väistämättömän kustannuksia kasvattavan ongelman. Vakuutusyhtiö voitaisiin nähdä ylimääräisenä toimijana asetelmassa, jossa vähimmillään on toiminnanharjoittaja ja yleistä etua valvova viranomainen. Vastuu siirtyisi toiminnanharjoittajalta vakuutusyhtiölle, jonka hallinnolliset kustannukset sekä toiminnasta odotettava kate aiheuttaisivat luultavasti järjestelmän kokonaiskustannusten kasvua. Vakuutusyhtiöiden kannalta oleellista olisi myöskin riittävän laajojen markkinoiden syntyminen, jotta riski voitaisiin jakaa mahdollisimman monen toiminnanharjoittajan kesken. Vakuutuksen käyttö ympäristövastuiden rahoittamiseen voisi perustua vapaaehtoisuuteen tai pakollisuuteen. Pakollisen vakuutuksen etuna on riskin jakautuminen kaikkien vakuutuksen ottamiseen velvollisten kesken ja tällöin vakuutusmaksujen voidaan olettaa olevan pienempiä kuin jos kyseessä olisi vapaaehtoinen vakuutus.

¹²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY).

¹²⁶ Komissio antoi Suomelle direktiivin täytäntöönpanoa koskevan virallisen huomautuksen. Direktiivi olisi tullut saattaa voimaan viimeistään 30.7.2004.

Vapaaehtoiseen vakuutukseen liittyy puolestaan ns. itsevalinnan ongelma, mikä tarkoittaa sitä, että vakuutuksen ottavat todennäköisimmin ne toiminnanharjoittajat, jotka uskovat tarvitsevansa vakuutusta. Tällaisten vakuutettujen osalta vakuutustapahtuman riski on suurempi ja yhdessä nämä seikat johtavat vakuutustapahtumien yleistymisen riskin kasvuun ja sitä myöten vakuutusmaksujen kohoamiseen. Tästä syystä vakuutuksenottajien riippumattomuuden periaatteen mukaan sellaiset riskit, joihin vakuutetut voivat itse valinnoillaan vaikuttaa, ovat ongelmallisia ja ne jätetään usein vakuutuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lopuksi mainittakoon että vakuusjärjestelyihin, kuten muihinkin ulkopuoliseen rahoitukseen liittyviin malleihin, liittyy riski itse vakuuden antajan mahdollisista maksuvaikeuksista sekä toisaalta riski vakuuden realisoinnin todellisesta tehokkuudesta. Säätelymättömien vakuutusten osalta olisi nimittäin mahdollista, että vakuutusehdoista johtuen vakuutuksen antajan olisi mahdollista välttää korvausvelvollisuus esim. vakuutetun myötävaikutuksen tai muun vastaavan seikan perusteella.

3.7

Rahastojärjestelmät

Rahastot koostuvat oikeushenkilöiden suorittamista maksuista ja rahastoista luovutetaan tuota varallisuutta sekä sen tuottoa rahaston perustajan määrittelemien sääntöjen puitteissa. Rahastot voivat olla joko yksityisiä tai julkisia. Yksityisten rahastojen perustaminen ja säännöt ovat lähtökohtaisesti sopimusvapauden piirissä, ja tällaisten rahastojen sisältämän varallisuuden vallinta voi tosiasiasa säilyä niillä, joilla on oikeus muuttaa rahaston sääntöjä. Tällaisia rahastoja, joissa varallisuuden vallinta säilyy toiminnanharjoittajilla, ei voida katsoa vakuuden arvon säilymisen ja realisoitavuuden kannalta soveltuvan YSL 42.3 §:n mukaiseksi vakuudeksi tai muuksi vastaavaksi järjestelyksi. Kaivannaisjätedirektiivin 14 artiklassa kuitenkin edellytetään, että *”viranomaisen on vaadittava jäsenvaltioiden erikseen päättämien menettelyjen mukaisesti rahoitusvakuus (esimerkiksi rahamääräisenä talletuksena, teollisuuden rahoittama keskinäinen takuurahasto mukaan luettuna) tai vastaava”*. Direktiivin sananmuodon mukaan toiminnanharjoittajien keskinäistä rahastoa voitaisiin siis pitää hyväksyttävänä vakuuden lajina. Jäsenvaltiolla olisi kuitenkin valta päättää siitä menettelystä, jossa vakuus tai vastaava vaaditaan. Säännöksestä ei ilmene, onko jäsenvaltioilla toimivaltaa itse arvioida vakuuslajin hyväksyttävyyden kriteerejä vai tarkoittavatko menettelyt puhtaasti lupamenettelyn toimintatapoja.

Jätehuollon turvaamiseksi perustettavan rahaston tulisi siis olla julkinen, jolloin se toimisi valtion talousarvion ulkopuolella ja sen perustaminen edellyttäisi lailla sääntämistä sekä kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä (PerL 87 §). Julkisia rahastoja ovat esimerkiksi öljysuojarahasto, joka on perustettu lailla öljysuojarahastosta (1406/2004) sekä ydinenergialain (990/1987) 38 §:n tarkoittama ydinjätehuoltorahasto. Öljysuojarahastosta korvataan öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneita ennakoimattomia kustannuksia. Rahastoa kerrytetään jokaiselta maahan tuodulta tai Suomen kautta kuljetetulta öljytonnilta eli toisin sanoen kyseessä on veroluonteinen maksu. Öljysuojamaksuista aiheutuvat kulut on yksinkertaista sisällyttää öljytuotteiden hintoihin, jolloin rahastoon kerryttävät maksut voidaan kohdentaa viime kädessä niille tahoille, jotka hankkivat öljyä ja joiden toiminnassa on riski öljyvahingon sattumisesta¹²⁷.

Ydinjätehuollon turvaava rahasto- ja vakuusjärjestelmä vastaa katettavien kustannusten osalta YSL:n mukaista jätevakuusjärjestelmää. Molemmissa järjestelmissä

¹²⁷ Ongelmallista on niiden kansainvälisiin öljykuljetuksiin liittyvien öljyvahinkojen riski, joiden kustannukset kohdistuvat Suomen markkinoille tulevaan öljyyn.

pyritään turvaamaan luvan mukaisen toiminnan asianmukainen jätehuolto. Ydinenergialain 9.3 §:n mukaan ydinenergian käyttöön oikeuttavan luvan haltijan, jonka toiminnan seurauksena syntyy tai on syntynyt ydinjätettä, on huolehdittava kaikista näiden jätteiden ydinjätehuoltoon kuuluvista toimenpiteistä ja niiden asianmukaisesta valmistelemisesta sekä vastattava niiden kustannuksista. Jätehuollon velvoitteiden aiheuttamiin kustannuksiin on varauduttava 7 luvun mukaisesti (35.1 §). Varautumisvelvollisuuden täyttääkseen luvan haltijan on maksettava kalenterivuosittain määritellyllä tavalla maksuja valtion ydinjätehuoltorahastoon ja luovutettava maksukyvyttömyytensä varalta valtiolle säädetyt vakuudet (36 §). Vastuun suuruus (*vastuumäärä*) koostuu jätehuoltovelvollisen tuottamien ydinjätteiden ydinjätehuollosta tulevaisuudessa aiheutuvien menojen arvioidusta määrästä (37.1 §:n 1 kohta). Työ- ja elinkeinoministeriöllä on toimivalta päättää vastuumäärästä valtioneuvoston antamia yleisiä määräyksiä noudattaen (43.2 §).¹²⁸

Vaihtoehtona tai täydennyksenä nykyiselle vakuusjärjestelmälle olisi ainakin periaatteessa mahdollista luoda jätehuollon kustannukset toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteissa korvaava jätehuoltorahasto. Mallin perustana voisi olla lupaharkinnan yhteydessä määriteltävä vastuumäärä, jonka toiminnanharjoittaja voisi kustantaa joko:

- a) suorittamalla vastuumäärän mukaan suhteellisesti määräytyvän jätevakuusmaksun;
- b) asettamalla riittävän vakuuden tai
- c) tekemällä sekä a- että b-kohdissa mainitun suorituksen.

Vastuumäärä voitaisiin laskea joko nykyisen käytännön mukaisesti lupahakemuksessa esitetyn selvityksen pohjalta tapauskohtaista harkintaa käyttäen taikka vaihtoehtoisesti normiperusteista laskentakaavaa käyttäen.

Jätevakuusmaksun kustannukset kanavoituisivat lopulta jätteen tuottajalle, joka joutuisi siirtämään kustannukset tuotteidensa hintoihin ja lopulta kustannus jäisi siis jätettä tuottavan tuotteen tai palvelun hankkivan loppukäyttäjän kustannettavaksi. Miten estetään kustannusten kertaantuminen – miten saadaan poistettua tehdyistä toimenpiteistä aiheutuneet maksut?

Lakisääteisen jäterahaston perustamisella voitaisiin saavuttaa melko nopeasti riittävät varat asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi, kun otetaan huomioon toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyystilanteiden oletettava vähäisyys. Rahastomallin mahdollisena etuna nähdään myös varojen tosiasiallinen riittävyys jätehuoltotoimenpiteiden suorittamiseen, kun vakuussummat saattavat yksittäistapauksissa osoittautua liian pieniksi tarvittavien toimenpiteiden suorittamiseen¹²⁹. Jätehuoltorahastoa voitaisiin kerryttää tiettyyn suuruuteen hyödynnettyjen ja käsiteltyjen jättejakeiden määrän sekä toiminnan luonteen mukaisesti.

Rahastomallia on vaikea nähdä aiheuttajaperiaatetta yhtä hyvin edistävänä kuin nykyisenkaltaista kunkin toiminnanharjoittajan asettamaan vakuuteen perustuvaa järjestelyä. Kannustin huolehtia jätehuollosta liiketoiminnan loppuessa mahdollisesti heikkenisi ja toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuvat kustannukset voisivat kanavoitua muiden toimijoiden kannettavaksi. Vakuusjärjestelyn avaaminen saattaisi äärimmäisissä tapauksissa johtaa jopa keinotekoisiiin omistusjärjestelyihin jätehuoltovastuun välttämiseksi.

Vakuutusrahoituksen vaihtoehtona toiminnanharjoittajat voisivat luoda yhteelliittymän, poolin, joka keräisi jäseniltään varat, joilla laiminlyötyjen jätehuoltotoimenpiteiden aiheuttamat kustannukset voitaisiin kattaa. Pooliin kartutetut varat kerryttävät poolin varoja, toisin kuin vakuutusmaksut, jotka siirtyvät vakuutusyhtiön varallisuuteen. Poolin varojen kertyessä riittävän suuriksi jäsenmaksuja voitaisiin

128 Kts. Valtioneuvoston päätös varautumisesta ydinjätehuollon kustannuksiin (165/1988).

129 HAASTATTELU: Mäkelä.

mahdollisesti pienentää. Pooli voisi toimia esimerkiksi keskinäisen vakuutusyhtiön muodossa, jolloin sen toimintaperiaatteet vastaisivat vakuutusyhtiöiden toimintaa sillä erotuksella, että kerätyt varat olisivat toiminnanharjoittajien yhteisessä omistuksessa.

Poolin kuten muidenkin hajautetun riskin vakuusmallien ongelmana on ns. vapaa-
matkustajailmiö, jonka mukaisesti toiminnanharjoittaja saattaa laiminlyödä jätehuoltovelvoitteensa koska se ei aiheuta hänelle sen suurempia kuluja kuin velvoitteiden täyttäminenäkään. Voi jopa olla, että toiminnanharjoittaja tulee päinvastoin houkuttuneeksi laiminlyömään velvoitteensa sen vuoksi, että vakuutus- tai jäsenmaksu on pienempi kuin jätehuollon suorittamisesta aiheutuvat kulut.

4 Keskeiset ehdotukset

4.1

Yleiset ehdotukset

4.1.1

Nykyisen järjestelmän kehittäminen järjestelmätason ratkaisuna

Selvityksessä tutkittiin mahdollisuuksia korvata nykyinen vakuusjärjestelmä esimerkiksi rahasto- tai vakuutus pohjaisella järjestelmällä. Haastatteluiden perusteella vakuutusyhtiöt pitävät jätevakuusjärjestelmän korvaamista vakuutuksella jossain määrin periaatteellisesti ongelmallisena. Asiakkaan valintamahdollisuus eli kyky vaikuttaa siihen, syntyykö maksukyvyttömyys, rappeuttaa vakuuttamisen perus-idea.

Jätevakuusvakuutus olisi osittain analoginen luottovastuuvakuutukseen. Tällaiselle vakuutuslajille on tyypillistä korvausvastuiden vahva suhdannesidonnaisuus. Luottovastuuvakuutukset johtivat 1990-luvun laman aikana jopa 2 000 kertaisiin vastuisiin suhteessa vuosittaisiin vakuutusmaksuihin. Vakuutusyhtiöt eivät mielellään sitoudu epämääräisiä tai ylipäätään pitkiä aikoja kestäviin vastuisiin, joiden riskitaso ei ole tilastollisesti arvioitavissa.

Vakuutettavassa toiminnassa tulisi tyypillisesti päästä 95 % kulusuhteeseen. Tällöin korvauksina maksettaisiin vuosittain tilastollisesti noin 75 % vakuutusmaksuista, jos yhtiön omat kulut olisivat 20 % kokonaissummasta. Näin ollen voiton osuudeksi jää 5 %, kun huomioon ei oteta summien sijoittamisesta syntyviä hyötyjä.

Vakuutus tai rahastojärjestelmän etuna olisi se, ettei yksittäisen toiminnanharjoittajan tarvitsisi vastata täysimääräisesti vakuuden asettamisesta aiheutuvista kuluista. Koska kaikki toiminnanharjoittajat eivät päädy maksukyvyttömäksi, olisi riskiä mahdollista hajauttaa. Vakuutus- ja rahastojärjestelmän heikkoutena on se, että mallit eivät tarjoa todellista insentiiviä hoitaa omia velvoitteitaan, koska vastuu on lopulta kollektiivinen. Haastatellut yritykset pääosin vastustivat vakuutus- ja rahastojärjestelmiä, koska niissä asiansa hyvin hoitavat toiminnanharjoittajat tosiasiallisesti vastaavat maksukyvyttömäksi ajautuvien yritysten velvoitteista.

Rahastojärjestelmän etuna vakuutukseen nähden voidaan pitää sitä, että siinä kukaan ei konkreettisesti pyrkisi voiton tuottamiseen, vaan kyseessä olisi eräänlainen riskipooli. Toisaalta rahastojärjestelmä on budjetin ulkopuolisena elementtinä perustuslain hengen vastainen. Lisäksi käytännössä rahastojärjestelmä edellyttäisi jonkinlaista hallinnollista organisaatiota. Mahdollisesti hallinnointi olisi kytkettävissä johonkin olemassa olevaan rakenteeseen. Erityisesti kannustinkysymysten takia vakuutus- ja rahastomallia voisi ajatella sovellettavan lähinnä hybridimallina yhdessä

nykyisen järjestelmän kanssa. Tällöin vakuutuksesta/rahastosta korvattaisiin vain tietyn asetettavan vakuussumman ylittävät vastuut tai soveltamisrajaus tehtäisiin aikaperustaiseksi kattamaan esimerkiksi kaatopaikoista yli 30 vuoden jälkihoidon jälkeen syntyvät vastuut. Hybridimalli vaatisi nykyistä raskaampaa hallintorakennetta ja menettelyprosessia, eikä sitä siksi esitetä tässä yhteydessä toteutettavaksi.

4.1.2

Vakuuksia koskevan viranomaisharkinnan keskittäminen

Kyselytutkimuksen mukaan viranomaiset eivät kannattaneet kovin vahvasti jätevuokusharkinnan keskittämistä. Sen sijaan haastatelluista tahoista valtaosa kannatti keskittämistä.

Viranomaisille suunnatussa kyselytutkimuksessa eräs vastaaja totesi: *”Aluehallinnon uudistamisen yhteydessä vakuusasioiden käsittely, määrääminen, hallinnointi ja valvonta tulisi keskittää yhteen tai muutamaaan harvaan toimipisteeseen, jossa olisi taloustieteellistä ja -juridista asiantuntemusta substanssiosaamisen (jätehuolto, maarakentaminen, logistiikka) ohella.”*

Kyselyn perusteella useimmat viranomaiset kokevat, että vakuuksiin liittyvä harkinta on kaukana heidän ydinosaamisestaan. Taloudellisten seikkojen laajaa tuntemusta ei realistisesti voida edellyttää kaikilta ympäristölupia käsitteleviltä ja valvontaan osallistuvilta viranhaltijoilta ja virkamiehiltä. Asiantuntemuksen parantamisen lisäksi vakuusharkinnan keskittäminen lisäisi ratkaisujen yhdenmukaisuutta. Ongelmaksi voisi jossain määrin muodostua ympäristöllisen riskinarvioinnin osittainen eriytyminen taloudellisesta harkinnasta. Tästä huolimatta jätevakuusasioiden keskitetyn ratkaisemisen tuomat tehokkuus-, yhdenvertaisuus- ja ennakoitavuushyödyt on nähtävä ennalta arvioiden keskittämisen haittoja suuremmiksi.

4.1.3

Ympäristönsuojelulain mukainen asetuksenantovaltuutus ja asetuksella säädettävät seikat

Nykyisin YSL 42.3 § on ainoa varsinainen kyseisen lain jätevakuutta koskeva säännös, eikä asiasta ole annettu asetusta. Momentti sisältää jo nykyisin kattavan asetuksenantovaltuutuksen. Näin ollen jätevakuusjärjestelmää täsmäntävät säännökset olisi mahdollista antaa joko ympäristönsuojeluasetuksessa tai omassa valtioneuvoston asetuksessaan. Itse ympäristönsuojelulakiin ei välttämättä tarvitsisi tehdä kovin suuria muutoksia lukuun ottamatta soveltamisalaa ja poikkeamista koskevia täsmennyksiä. Lain selkiyttämiseksi olisi kuitenkin syytä pohtia jätevakuusasian eriyttämistä kokonaan omaksi pykäläkseen. YSL 42.3 § sisältää jo nyt varsin pitkiä luettelomaisia osuuksia ja uudet täsmennykset tekisivät siitä ymmärrettävyydeltään entistä heikomman. Uuteen pykälään voitaisiin sisällyttää muitakin tarkennuksia ja tässä raportissa esitettyjä kehitysehdotuksia – ainakin yleisemmässä muodossa – siltä osin kun niiden katsottaisiin vaikuttavan ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin sillä tavoin, että niistä tulisi lailla säätää.

YSL:n valvontaa ja hallintopakkoa koskevassa luvussa olisi syytä säätää vakuuden *on demand* -tyyppisestä realisoitavuudesta. Mikäli toiminnanharjoittaja ei reagoisi teettämishuokaan, tulisi vakuus olla viranomaiselle täysimääräisenä realisoitavissa. Nykyisin viranomaisen joutuu toimimaan omalla kustannuksellaan ja vakuus voidaan realisoida vain syntyneitä kuluja vastaan.

Asetuksella voitaisiin säätää mm. seuraavista seikoista (ks. tarkemmin yksityiskohtaiset ehdotukset ja liite 2):

- soveltamisala,
- määritelmät,

- hyväksyttävät vakuuden muodot,
- vakuuden realisoitavuus,
- vakuuden voimassaolo ja vapauttaminen,
- kaatopaikan jälkihoitoaika,
- vakuuden määrä,
- toiminnan kokonaislaajuuteen nähden merkitykseltään vähäinen jätteenkäsittelytoiminta,
- vakuussitoumuksen antajan kelpoisuus,
- vakavaraisuuden arviointi,
- konsernitakaus vakuuden korvaavana muuna järjestelyinä.

Osa edellä mainituista pykälistä olisi helposti johdettavissa ympäristöministeriön antamasta ohjeesta YM2/401/2003. Jos asetus annetaan, on katsottava, mitä muutoksia se edellyttää muihin säädöksiin. Ainakin kaivannaisjäteasetuksen (379/2008) 10 §:ssä olisi jatkossa tarve viitata näihin tarkempiin säännöksiin.

4.2

Yksityiskohtaiset ehdotukset

4.2.1

Vakuudella katettavien toimenpiteiden tarkempi määrittäminen ja vakuuden voimassaolo

Kyselyn perusteella viranomaisten ja toiminnanharjoittajien näkemykset siitä, mitä toimenpiteitä jätevakuumella tulee varmistaa, eroavat usein toisistaan. Haastatteluiden ja kyselyn perusteella ei näytä olevan myöskään täysin selvää, tulisiko vakuudella kattaa esimerkiksi vain kaatopaikkojen sulkemistoimet vai myös jälkitarkkailu. Jos jälkitarkkailu otetaan huomioon, kuinka pitkältä ajanjaksolta näin tulisi tehdä? On mahdollista, että edellä mainitut seikat vaativat tapauskohtaista harkintaa, mutta ottaen huomioon vaihtelevat käytännöt ja käytettävissä olevat tiedot kaatopaikkojen pitkäaikaisista vaikutuksista asiasta olisi syytä antaa ainakin ohje käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Suositeltu jälkihoitotoimenpideaika voitaisiin määrittää eripituisiksi riippuen kaatopaikan tyypistä. Muilta osin jätevakuuden kattamien toimenpiteiden määrittelyssä voidaan hyödyntää esimerkiksi tässä selvityksessä esitettyjä ulkomaisia malleja.

4.2.2

Vakuuden määrä

Vakuudella katettavien toimien ja niistä aiheutuviin kustannuksiin vaikuttavien yksikkömäärien arviointi voitaisiin siirtää luvanhakijan tehtäväksi. Tällä menettelyllä vakuuden asettamiseen liittyvän harkinnan painopiste kohdistuisi valvonnan sijasta lupaharkintaan. Hakija joutuisi näin jo etukäteen arvioimaan toiminnalta edellytetyistä jätehuoltovelvoitteista ja niiden kustannuksista. Yksinkertaistettu ja vertailukelpoinen malli helpottaisi oletettavasti myös viranomaisten valvontatehtävien hoitoa.

Vakuuden määräämismenettely

Luvanhakija velvoitettaisiin esittämään lupahakemuksen yhteydessä jätehuoltosuunnitelman, jonka osana olisi täytettävä kaavake kyseisen toiminnan mukaisista jätehuoltotoimenpiteistä ja niiden kustannuksiin vaikuttavista yksikkömääristä tai muista laskentaperusteista. Lupaviranomainen tarkistaisi suunnitelman, muuttaisi

tarvittavia kohtia ja lisäksi kaavakkeeseen kunkin laskentaperusteen yksikkökustannukset, jotka kävisivät ilmi annettavasta YM:n ohjeesta tai vakuuksista kootusta tietokannasta. Lupapäätöksessä hakija määrättäisiin esittämään viranomaiselle hyväksyttävä sitoumus lasketun suuruisten kustannusten kattamiseksi.

Vakuuden suuruuden laskeminen

Vakuudella katettavat jätehuoltokustannukset perustuvat aina etukäteiseen arvioon eikä täsmällisiä summia voida välttämättä ennustaa. Vakuussumman arvioinnissa voitaisiin soveltaa luvan mukaisten velvoitteiden kustannustekijöitä kerrottuna keskimääräisillä laskentaperusteisiin vaikuttavilla kuluilla. Näin saaduista vakuussummista poikettaisiin vain tarvittaessa hakijalta saadun selvityksen tai viranomaisen harkinnan nojalla. Vakuussumman laskeminen perustuisi laskentakaavaan ja sen mukaiseen lomakkeeseen, jonka luvanhakija täyttäisi hakemuksen yhteydessä. Kaavassa tulisi olla ne yksikköperusteisesti laskettavat jätehuoltotoimet, joita lainmukainen toiminta voi kyseisellä alalla edellyttää. Luvanhakijan tulisi täyttää yksikkömäärät jonka jälkeen viranomainen kertoisi kunkin yksikkömäärän yksikkökustannuksilla ja saisi näiden summaksi vakuuden kokonaissuuruuden. Yksinkertaisimmillaan kaava voisi olla seuraavanlainen:

$$(a \times b) + (a \times c) = d$$

a = kerrallaan varastoitavien romuautojen määrä

b = kuljetuskustannukset/auto

c = kolmannen veloittama auton käsittely- tai hyödyntämismaksu/auto

d = vakuussumma

Monimutkaisempien toimintojen, kuten kaatopaikkojen, osalta kaavaan lisättäisiin kaikki sellaiset kustannustekijät, jotka perustuvat kaatopaikan pitäjän velvollisuuksiin.¹³⁰ Vakuuden suuruuteen vaikuttavia tekijöitä olisi hyvin paljon, joten laskukaavasta tulisi väkisinikin monimutkainen mutta toisaalta huolellisesti valmistellulla kaavalla saataneen perustellumpia ja yhdenvertaisempia vakuussummia. Kaavaa soveltavan viranomaisen osalta vakuuden laskeminen olisi yksinkertaista. Kaatopaikkatoimintojen kustannukset kasvavat suhteessa kaatopaikan pinta-alaan ja käyttöikään ja tämä tulisi ottaa huomioon kaavassa. Niinpä vakuuskaavassa voisi olla myös suuruutta laskevia tekijöitä, jotka määräytyisivät esim. toteutettavien sulkemistoimien perusteella.

4.2.3

Kaatopaikkojen ja kaivosteollisuuden vakuuden vähittäinen kerryttäminen

Sellaisilta laitoksilta, joilta edellytetään hyvin suuria vakuuksia, ei tulisi vaatia jätevuokutta täysimääräisenä, jos vakuuden kattamia velvoitteita ei ole vielä syntynyt. Vakuutta tulisi kerryttää toiminnanharjoittajan toimittamien tarkkailuasiakirjojen mukaisesti. Näin ollen vakuuden suuruudessa voitaisiin nykyistä paremmin huomioida esimerkiksi kaatopaikan täyttyminen ja jo tehdyt peittotoimenpiteet jne. Vakuuden kertyminen voisi perustua joko raportoituun jätteiden määrään tai luvanhakuvaiheessa tehtävään arvioon täytöistä. Tältä osin uudistus lisäisi jonkin verran järjestelmän aiheuttamaa työtä. Työ kohdistuisi erityisesti toiminnanharjoittajaan, joka kuitenkin todennäköisesti hyötyisi kokonaistaloudellisesti tällaisesta järjestelystä. Tämän sel-

130 Kustannustekijät käyvät ilmi hyvin esimerkiksi SYKE:n julkaisemasta ympäristöhallinnon ohjeesta 1/2008 "Kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito". SYKE 2008.

vityksen aikana tehty oikeusvertaileva tutkimus näytti, että yleensä erityisesti kaatopaikoilta ei vaadita täysimääräistä vakuutta vielä toimintaa käynnistettäessä.¹³¹

Esimerkiksi kaivosteollisuudessa kerralla asetettava merkittävä vakuus voi muodostua alalle pääsemisen esteeksi. Lisäksi täysimääräinen vakuus ennen vastuuden syntyä merkitsee yrityselämän taloudellisten resurssien vajaatehoista käyttöä summien ollessa sidottuna vakuusjärjestelyyn.

4.2.4

Muuhun toimintaan suhteutettuna merkitykseltään vähäisten vakuuksien määräämättä jättäminen

Sekä kyselyssä että haastatteluissa nousi esille, että toisinaan jätevakuuden tarpeen aiheuttama toiminta on hyvin vähäistä suhteessa hankkeen kokonaislaajuuteen. Tilanne saattaa syntyä, jos esimerkiksi tuotantolaitoksessa hyödynnetään vähäisissä määrin jätteitä muiden raaka-aineiden ohella tai toiminnassa syntyy kohtalaisen runsaasti jätettä, jonka käsittelyminen ei kuitenkaan kokonaisuuteen nähden aiheuta kovinkaan merkittäviä kustannuksia. Jätevakuussäännöstä tulisi täsmentää siten, että tällaisissa tapauksissa vakuutta ei lainkaan vaadittaisi asetettavaksi. Ympäristönsuojelulain 42.3 §:n osalta tulisi myös pohtia, voitaisiinko vähäiseen ongelmajätteiden käsittelyynkin soveltaa pienimuotoisuuden käsitettä eli rajata poikkeamissäännösten ulkopuolelle ainoastaan kaatopaikkatoiminta.

Pienimuotoisuuden rinnalle voitaisiin poikkeamismahdollisuudeksi lisätä tilanne, jossa jätteiden käsittelyn merkitys laitospuolelta on vähäinen. Tulkintaa voitaisiin ohjeella täsmentää siten, että vakuuden määrälle ja toiminnan kokonaislaajuudelle asetettaisiin jonkinlainen kynnyisarvo. Voitaisiin esimerkiksi päättää, että nykyisessä kolmiportaisessa lupahallinnossa ympäristölupavirastojen toimivaltaan kuuluville laitoksille ei pääsääntöisesti tulisi määrätä alle 20 000 euron vakuusmaksua, jos lupaa haetaan pääasiassa muuhun kuin jätteen käsittelyyn tai hyödyntämiseen ja kyseessä on mittakaavaltaan merkittävä yksikkö. Toisin sanoen näissä tapauksissa vakuus jätettäisiin määräämättä, jos tarvittavan vakuuden suuruus olisi pienempi kuin 20 000 euroa.

4.2.5

Vakuusjärjestelmän yksinkertaistaminen vähäisempien toimintojen osalta

Toiminnan pienimuotoisuus voisi olla järkevää määritellä nykyistä tarkemmin. Brandenburgin malli, jossa määritelmä tehdään asettamalla vakuudelle kynnyisarvo, jonka alle jääviä vakuussummia ei tarvitse asettaa, vaikuttaa varsin toimivalta ratkaisulta.

Tämän selvityksen perusteella toiminnanharjoittajat, etujärjestöt ja viranomaiset puoltavat Suomen kohtalaisen laajaa jätevakuussäännöksen soveltamisalaa. Jätevakuudet koetaan tarpeellisiksi, jotta kierrätys- ja jäteala ei keräisi helppoja voittoja tavoittelevia yrityksiä, joilla ei ole aikomustakaan vastata heihin kohdistuvista velvoitteista. Tältä osin jätevakuuden arviointi voisi kuitenkin olla hyvinkin suoraviivaista. Vakuus voitaisiin vaatia toimintatyyppikohtaisena standardisummana tai yksinkertaisella kaavalla laskettuna varastointikapasiteetista. Tältä osin asiasta voitaisiin määrätä asetuksen avulla.

4.2.6

Vakuusittomuksen kriteerit ja antajan kelpoisuus

Vakuuslajien osalta esitetään siirryttäväksi puhtaasti ulkoistettuun vakavaraisuuden arviointiin. Sääntely olisi kaksijakoinen siten, että yhtäältä luotaisiin vakuusinstru-

¹³¹ Ks. kaatopaikkojen vakuuden laskennan osalta myös Kauppila ja Kosola 2005, 3 luku.

mentin kriteerit ja toisessa osassa ne oikeushenkilöt, joiden antamaa kriteerit täyttävää vakuutta voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Tällä tavalla ympäristöviranomaisten ei tarvitsisi osallistua vakavaraisuuden tai erilaisten rahoitusinstrumenttien hyväksyttävyyden arviointiin yksittäistapauksessa. Sääntely jättäisi kuitenkin liikkumavaraa uudennaisillekin instrumenteille sikäli kun ne täyttävät edellytetyt kriteerit. Vakuuslajin kriteerien lähtökohtana on asianmukaisen jätehuollon täysimääräinen turvaaminen kaikkina ajan hetkinä. Vakuuden lajin tulee olla arvonsa säilyttävä ja pelkän vaatimuksen nojalla realisoitavissa.

YSA:een lueteltaisiin kaikki instituutiotyypit, joiden antamaa sitoumusta määritellyn suuruudesta vakuudesta voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Näiden oikeushenkilöiden hyväksyttäviä vakuuksia perusteltaisiin niiden lakisääteisellä valvotulla korkealla vakavaraisuudella.

4.2.7

Konsernitakauksen käytön rajoittaminen ja yhdenmukaistaminen

Viranomaiset kokevat konsernitakauksen käyttämismahdollisuuden vaikeasti arvioitavaksi ja valvottavaksi. Toisaalta konsernitakaus on yritykselle tyypillisesti edullisin tapa varmistaa jätehuoltovelvoitteiden hoitaminen. Konsernitakauksiin liittyä keskeisesti seuraavat riskit:

- 1) Vakavaraisuus on aikasidonnaista eli tänä päivänä vakavarainen yritys ei välttämättä ole vakavarainen huomenna,
- 2) pienen yrityksen vakavaraisuus on suhteellista, koska kokonaissummat ovat pieniä ja alttiita nopeille muutoksille,
- 3) kaikki konsernin omaisuus ei ole helposti realisoitavissa, toisaalta likvidi omaisuus on kaikkein muuttuvinta,
- 4) konkurssitapauksessa viranomaisella ei ole erityistä etusija-asemaa vakuuden realisoimiseksi pesästä ja
- 5) yritysten myynti ja pilkkominen vaikeuttavat vakavaraisuuden valvontaa.

Mikäli konsernitakaus halutaan jatkossa säilyttää vakuuden muotona, tulisi sen käyttö rajoittaa vain liikevaihdoltaan hyvin merkittäviin yrityksiin. Olennainen seikka on tällöin myös se, kuinka merkittävän osuuden jätteiden käsittely muodostaa yhtiön koko toiminnasta eli mikä on vakuuden määrän suhde yhtiön liikevaihtoon. Oikein toteutettuna konsernitakauksella voidaan tehdä kirjanpitoon tarvittavat varaukset toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista. Luottoluokituksen ja/tai kirjanpitäjän vuosittaisen lausunnon avulla konsernin vakavaraisuutta on myös mahdollista kohdustallisesti valvoa. Konsernitakauksen osalta vakavaraisuuden jatkuva osoittaminen tulisi siis ennalta esitetyn mukaisesti siirtää toiminnanharjoittajan tehtäväksi. Mikäli konsernitakausta halutaan jatkossakin käyttää, tulee sen hyväksyttävyydestä säätää asetuksella tai laatia tarkat ohjeet, joiden avulla konsernitakauksen kelpoisuus voitaisiin nykyistä yksiselitteisemmin todeta. Tämä on tarpeen toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Konsernitakauksia vastaan puhuu se tosiseikka, että pankkivakuuden hankkiminen tulee kaikkein edullisimmaksi sellaisille toiminnanharjoittajille, jotka ovat hyvin vakavaraisia. Tällöin pankki kuitenkin arvioi ja vastaa riskistä, joka konsernitakauksesta muuten aiheutuu yhteiskunnalle.

Vakavaraisuuden arviointiin voitaisiin hyödyntää soveltuvien osien esimerkiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymän vakavaraisuuden laskemisesta annetun asetuksen (1193/2004) säännöksiä (laskentamallit asetuksen liitteinä). Kyseisessä asetuksessa on erikseen huomioitu myös ulkomaisessa omistuksessa olevat yhtiöt (3.4 §).

LÄHTEET

Virallislähteet:

- HE 34/2008 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, maa-aineslain muuttamisesta ja pelastuslain 9 §:n muuttamisesta.
- HE 257/2007 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain 10 ja 13 §:n muuttamisesta.
- HE 152/2003 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 157/1999 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta.
- HE 84/1999 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 1/1998 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 77/1993 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta.
- HE 51/1980 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jätehuoltolain muuttamisesta.
- KOM/205/477
Komission lausunto EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan nojalla Euroopan parlamentin tarkistuksista neuvoston vahvistamaan yhteiseen kantaan, joka koskee seuraavaa ehdotusta: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta komission ehdotusta muuttava EY:n perustamissopimuksen 250 artiklan 2 kohdan nojalla.
- KOM/2005/170 lopull.
Komission tiedonanto Euroopan parlamentille EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukainen neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta.
- KOM/2003/319 lopull.
Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta.
- KOM(2003) 319 – C5-0256/2003 – 2003/0107(COD)
Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta.
- KOM/97/0105
Ehdotus neuvoston direktiiviksi jätteiden käsittelystä kaatopaikoilla.
- SEC/2007/1066 final
Commission staff working document – Annex to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on existing legal provisions, systems and practices in the Member States and at Community level relating to liability in the food and feed sectors and on feasible systems for financial guarantees in the feed sector at Community level in accordance with Article 8 of Regulation (EC) No 1831/2005 of the European Parliament and of the Council of 12 January 2005 laying down requirements for feed hygiene [COM(2007) 469 final].
- YmVM 4/2004 vp – HE 152/2003 vp
Ympäristövaliokunnan mietintö – Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- YM2/401/2003
Ympäristöministeriön ohje vakuuden asettaminen jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnassa.

Kirjallisuus:

- Attila, Mikko: Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2007. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2008. Helsinki 2008.
- Attila, Mikko: Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2006. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 27/2007. Helsinki 2007.
- DEFRA 2007: Environmental Permitting Guidance – The Landfill Directive. For the Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2007. Crown copyright, London 2008.
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- Hollo, Erkki J: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.
- Kauppila, Jussi ja Kosola, Marja-Leena: Jätealan ympäristöluvat ja taloudellinen vakuus. Suomen ympäristökeskuksen ympäristöopas N:o 119. Helsinki 2005.
- KILA 20006: Kirjanpitolautakunnan yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta, laskennasta ja esittämisestä tilinpäätöksessä 24.10.2006
- Kilpinen, Petri ja Kosola Marjaleena: Toiminnanharjoittajan vakavaraisuus ja riittävä vakuus jäteasioissa. Suomen ympäristökeskuksen ympäristöopas N:o 81. Helsinki 2000.

- Krämer, Ludwig: EC Environmental Law. Fifth edition. London 2003.
- Kuntaliitto 2008: Kunnat huolehtivat asukkaiden peruspalveluista ja hyvinvoinnista. Diasarja kuntien toiminnasta 2008. [url: <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;102942;486;487;59024> luettu 27.8.2008]
- Kuntaliitto 2000: Jätehuollon haasteita ja ratkaisuja. Kirjoitus Kuntaliiton verkkosivuilla. Suomen Kuntaliitto 24.2.2000. [url: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;356;61427;48950;48953 luettu 2.8.2008]
- Laitinen, E. K: Yrityksen talouden mittarit. 2. painos. Espoo 1992.
- Laitinen, E. K: Yrityksen tunnuslukuanalyysi. Saarijärvi 1986.
- GHK 2003: The Costs and Benefits of Financial Guarantees and Securities in the UK Extractive Industry – A Final Report to the Office of the Deputy Prime Minister. GHK Consulting Limited. London 2003.
- ODBM 2003: Proceedings of a Seminar on Financial Guarantees and Securities in the Extractive Industry. London 20th January 2003. [url: www.communities.gov.uk (luettu 30.8.2008)]
- Shanoff, Barry S. ja Souzon, Jane C.: Legal issues, sivut 151–174 teoksessa: Robinson, William D.: The Solid Waste Handbook – A Practical Guide. A Wiley-interscience Publication 1986.
- SYKE 2008: Kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2008. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2008.
- SYKE 2007: Jätteiden kansainvälisissä siirroissa noudatettava ilmoitus- ja hyväksymismenettely. Suomen ympäristökeskuksen ympäristöasioiden hallintayksikön julkaisema toistaiseksi epävirallinen ohje 24.9.2007. (<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=74191&lan=FI>)
- SYKE 2006: Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia. Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2006. Helsinki 2006.
- SYKE 2001: Kaatopaikkojen sulkemisopas. Suomen ympäristökeskuksen ympäristöopas N:o 89. Helsinki 2001.
- Tuomainen, Jouko: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. Vantaa 2001.
- Ympäristöministeriö 2005: Yhdyskuntajätteen vastuu- ja kilpailukysymykset. Työryhmän mietintö. Ympäristöministeriön moniste 153. Helsinki 2005.
- Yritystukimusneuvottelukunta 2002: Yritystukimuksen tilinpäätösanalyysi. 7., korjattu laitos. Helsinki 2002.

Oikeustapaukset:

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

- KHO 12.10.2007 2628 t.
KHO 21.3.2007 683 t.
KHO 16.3.2006 605 t.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut

- VaHa 30.12.2005 05/0475/1
VaHa 26.5.2006 06/0139/3
VaHa 9.7.2007 07/0242/1

European yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut

- C-205/99
Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) ym. vastaan Administración General del Estado.
Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20 päivänä helmikuuta 2001.

C-410/96

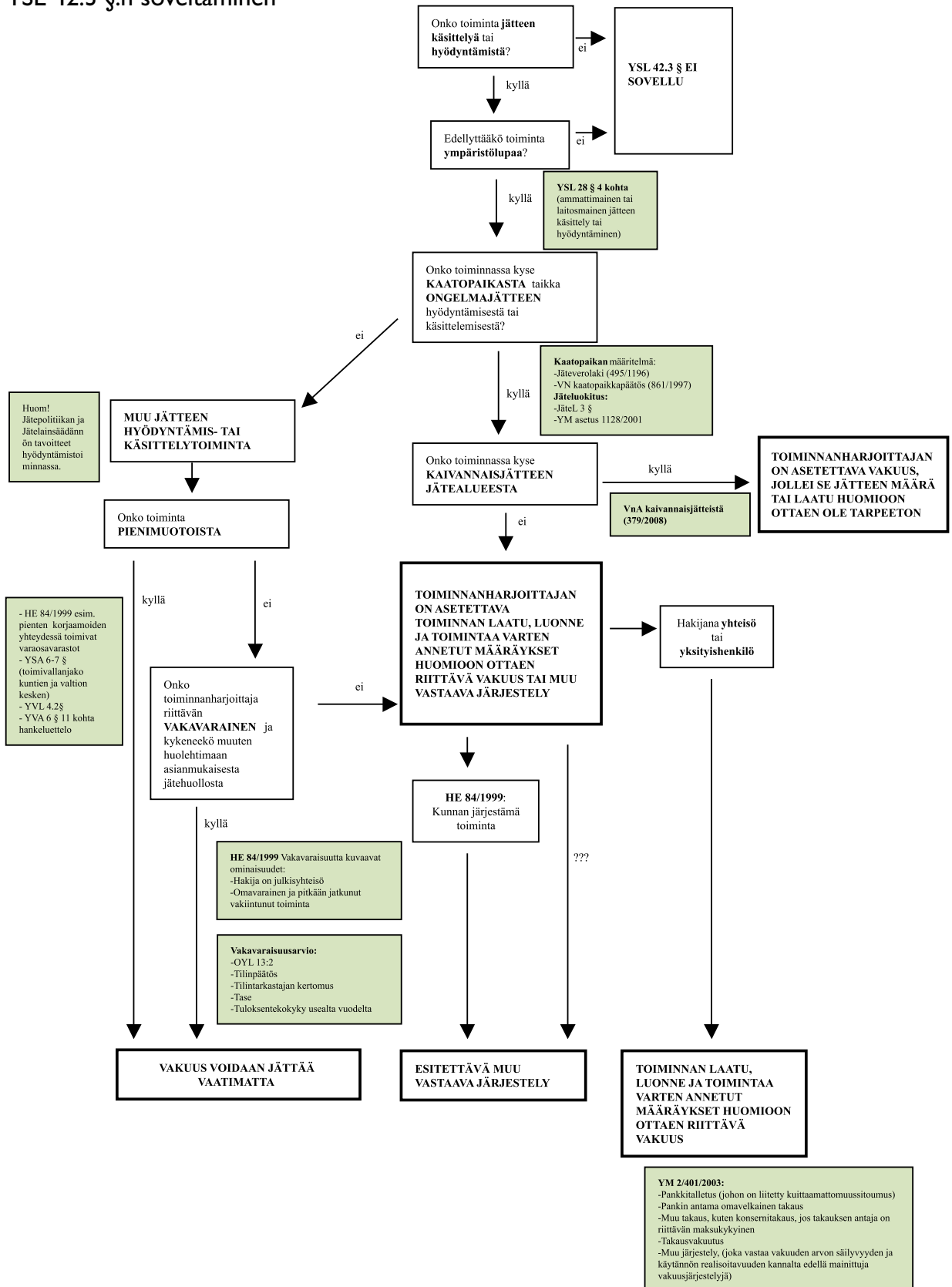
- Rikosoikeudenkäynti vastaan André Ambry.
Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1 päivänä joulukuuta 1998.

Lyhenteet

AYK	alueellinen ympäristökeskus
ESA	Etelä-Savon alueellinen ympäristökeskus
HAM	Hämeen alueellinen ympäristökeskus
ISY	Itä-Suomen ympäristölupavirasto
KAI	Kainuun alueellinen ympäristökeskus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kaatopaikkadirektiivi	Kaatopaikoista annettu neuvoston direktiivi (1999/31/EY)
Kaivannaisjätedirektiivi	kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2006/21/EY)
KAS	Kaakkois-Suomen alueellinen ympäristökeskus
KSU	Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus
LAP	Lapin alueellinen ympäristökeskus
LOS	Lounais-Suomen alueellinen ympäristökeskus
LSU	Länsi-Suomen alueellinen ympäristökeskus
LSY	Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
PIR	Pirkanmaan alueellinen ympäristökeskus
PKA	Pohjois-Karjalan alueellinen ympäristökeskus
PPO	Pohjois-Pohjanmaan alueellinen ympäristökeskus
PSA	Pohjois-Savon alueellinen ympäristökeskus
PSY	Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto
SER	sähkö- ja elektroniikkaromu
SYKE	Suomen ympäristökeskus
takauslaki	L takauksesta ja vierasvelkapanntauksesta (1999/361)
UUS	Uudenmaan alueellinen ympäristökeskus
YLV	ympäristölupavirasto
YM	Ympäristöministeriö
YSA	Ympäristönsuojeluasetus (169/2000)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (86/2000)
YTV	Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta
YVA	Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (268/1999)
YVL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)
YVVV	Laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998)
VaHa	Vaasan hallinto-oikeus
VN	Valtioneuvosto

Liite I

YSL 42.3 §:n soveltaminen



Luonnoksia jätevuusasetuksen pykäliksi ja ympäristönsuojelulain täsmentämiseksi

YSL 42.3 §

...Muulta kuin kaatopaikkatoimintaa tai ongelmajätteen hyödyntämis- tai käsittelytoimintaa harjoittavalta voidaan jättää vakuus tai muu vastaava järjestely vaatimatta, jos tämä on riittävän vakavarainen ja kykenee muuten huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta taikka jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminta on pienimuotoista tai taloudelliselta merkitykseltään vähäistä verrattuna harjoitetun toiminnan kokonaislaajuuteen...

Ympäristönsuojelulaissa olisi täsmennettävä uudeksi poikkeamisperusteeksi myös toiminnan kokonaislaajuuteen nähden vähäinen jätteiden käsittely. Tulisi myös pohtia onko ongelmajätteen vähäinen käsittelytoiminta välttämättä säilytettävä vakuusvelvollisuuden alaisena. Realisointia koskien olisi tarpeen säätää pakkokeinoja koskevassa luvussa *on demand* -tyyppisestä realisoinnista.

x § Vakuuden voimassaoloaika ja vapauttaminen

Vakuus tulee asettaa kahden kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta tai sellaisesta päätöksestä, joka sisältää ympäristönsuojelulain 101 §:n mukaisen aloittamisluvan.

Vakuuden tulee olla voimassa yhden vuoden luvan voimassaolon päättymisestä tai luvan tarkistamisajankohdasta laskettuna taikka siihen asti, kun kaikista toiminnasta aiheutuneista jätehuoltovelvoitteista ja muista velvollisuuksista on huolehdittu ja valvontaviranomaiselle toimitetusta selvityksestä on kulunut kolmen kuukauden varoaika. Kaatopaikan vakuuden on oltava voimassa x §:ssä tarkoitetun jälkihoitoajan päättymiseen saakka.

Kaatopaikan vakuudesta voidaan vapauttaa sulkemiskustannukset kattava osa, kun sulkemistyöt on suoritettu ja niistä on esitetty selvitys valvovalle viranomaiselle. Jälkitarkkailu ja -hoitotoimenpiteisiin varattuja varoja vapautetaan 10 vuoden välein niiltä osin kuin jätehuoltovelvoitteet on suoritettu.

Vakuuden voimassaolosta on syytä säätää nykyistä tarkemmin ja pitkäkestoisia vakuuksia on syytä vapauttaa vaiheittain, jotta vakuutta ei turhaan vaadita ylläpidettäväksi jo suoritetuista toimenpiteistä.

x § Kaatopaikan jälkihoitoaika

Jälkihoitoaika, joka vakuudella katetaan, määräytyy kaatopaikkatyyppin mukaan, ellei tästä ole erityisen selvityksen tai muun syyn vuoksi aihetta poiketa. Jälkihoitoaika on tavanomaisen jätteen kaatopaikalle 30 vuotta, ongelmajätteen kaatopaikalle x vuotta ja pysyvälle jätteelle x vuotta.

Yhdenvertaisuuden vuoksi vakuuden voimassaolon tulisi pääsääntöisesti olla yhdenmukainen kaatopaikkatyyppistä riippuen, mikäli erityiset olosuhteet eivät muuta edellytä.

x § Vakuuden määrä

Toiminnanharjoittajan tulee lupahakemuksessa esittää laskennallinen arvio jätehuoltovelvoitteiden kokonaiskustannuksista maksukyvyttömyystilanteessa luvan mukaisella täydellä kapasiteetilla toimittaessa.

Mikäli vakuus määrätään asetettavaksi, tulee sen aina kattaa täysimääräisesti kaikki jätehuollosta ennakoitavasti aiheutuvat kustannukset mukaan lukien kaatopaikan jälkihoito ja -tarkkailu. Kustannusten arvioimiseksi käytetään saatavilla olevia tietoja todellisista käsittely-, tutkimus- ja tarkkailutöiden markkinahinnoista.

Vakuuden laskemiseksi voitaisiin luoda laskentataulukko ympäristöministeriön ohjeena taikka – ainakin laskentakaavan osalta – asetuksen liitteenä. Ohje voisi sisältää arviot eri jätejakeiden käsittelykustannuksista. Joillekin vähäisille toiminnoille voitaisiin hyödyntää standardinomaisia vakuussummia, joista voitaisiin asetuksella säätää.

x § Toiminnan kokonaislaajuuteen nähden merkitykseltään vähäinen jätteiden käsittelytoiminta

Mikäli valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa toiminnassa jätteen käsittely on toiminnan kokonaislaajuuteen nähden taloudelliselta merkitykseltään vähäistä, ei vakuutta tai muuta järjestelyä vaadita, jos vakuudella turvattavien jätehuoltovelvoitteiden aiheuttamat kokonaiskustannukset ovat varastointikapasiteetin ja käsittelyn yksikkökustannusarvion perusteella vähemmän kuin x euroa.

Pykälän tarkoituksena olisi vähentää kokonaisuuteen nähden merkityksettömien vakuuksien vaatimista. Kyseeseen tulisivat toiminnan laajuudeltaan merkittävät laitokset, joissa vakuudella turvattu etu on enintään muutaman prosentin luokkaa vuotuisen tuotannon arvosta. Vakuuden asettamisen kynnyksrajana voisi esimerkiksi olla, että asetettava vakuus olisi vähintään 20 000 euron suuruinen.

x § Vakuussitoumus

Vakuussitoumuksen tulee olla:

- 1) riittävän suuri kattaakseen täysimääräisesti arvioidut jätehuoltokustannukset,
- 2) edunsaajana toimivan valvontaviranomaisen realisoitavissa pelkän vaatimuksen nojalla (on demand),
- 3) realisoitavissa toiminnan alettua milloin hyvänsä luvan voimassaoloaikana sekä vuoden sen jälkeen taikka erikseen määrätyn suoja-ajan.

Vakuussitoumuksesta olisi ilmeisesti säädettävä myös laissa etenkin realisoinnin osalta. Käytännössä realisoitavuus rajoittaisi vakuuden muodon lähinnä talletus ja pankkivakuustyyppisiin instrumentteihin. Vakavaraisuus vastaavana järjestelynä muodostaisi poikkeuksen tähän pykälään.

x § Vakuussitoumuksen antajan kelpoisuus

Vakuussitoumuksen antajana voi olla:

- 1) valtio,
- 2) kunta,
- 3) luottolaitos joka on luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) tai luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman direktiivin (2006/48/EY) mukainen,
- 4) vakuutusyhtiölaissa (521/2008) tarkoitettu vakuutusvalvontaviraston valvoma vakuutusyhtiö tai muu ulkomainen vastaavalla tavalla valvottu vakuutusyhtiö taikka
- 5) x §:n edellytysten täytyessä konserni.

Vakuussitoumuksen antajana voisivat toimia vain vahvasti vakavaraiset instituutiot. Kuntien hyväksyminen listaan edellyttää tarkempaa keskustelua yhdenvertaisuuskysymyksistä, etenkin tilanteissa, joissa kuntien omistamat yhtiöt ovat menettäneet *in house* -statuksensa. Kuntien erityisasemaa puoltaa niiden velvollisuus ottaa vastaan kotitalouksien yhdyskuntajäte, jolloin niillä ei ole yhtäläistä oikeutta valita asiakkaitaan kuin yksityisomisteisilla yrityksillä.

x § Vakavaraisuuden arviointi

Vakavaraisuuden arvioinnin voi suorittaa:

- 1) luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 8 §:n mukainen kotimainen tai ulkomainen luottolaitos, joka harjoittaa lain 4 §:n mukaista toimintaa;
- 2) tilintarkastuslain (459/2007) 2 §:n 2 kohdan mukainen Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan hyväksymä KHT-tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö taikka
- 3) luottolaitostoiminnasta annetun lain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu Rahoitustarkastuksen hyväksymä luottoluokituslaitos.

Arvioinnista tulee selvittää toiminnan nykyinen kannattavuus, toiminnanharjoittajan likvidi maksukykyisyys sekä arvio pidempiaikaisesta vakavaraisuuden kehittymisestä ottaen huomioon turvattavien jätehuoltovelvoitteiden hoitamisesta aiheutuvien kustannuksien suuruus. Arvioinnin on katettava kulunut viiden vuoden ajanjakso.

Vakavaraisuuden kehittymisestä on esitettävä valvontaviranomaiselle selvitys vuosittain tai kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun toiminnassa tapahtuu merkittäviä muutoksia, joilla voi olla vaikutuksia vakavaraisuuteen. Arvion vakavaraisuuden kehittymisestä voi suorittaa 1 momentin mukaiset laitokset.

Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitettulla luottolaitoksella on oltava toimilupa luottolaitostoimintaan ja ulkomaisilta luottolaitoksilta edellytetään vastaavaa valvontaa, suurten yritysten on käytettävä KHT-tilintarkastajia tilintarkastuslain 5 §:n mukaisesti, luottoluokituslaitosten toimintaa valvoo Rahoitustarkastus. Se halutaan ko luottolaitoksista varsinaiset pankit (1 kohta) valtuuttaa antamaan lausuntoja, vaatii laajempaa keskustelua. Esimerkiksi Englannissa vakavaraisuustestin voi suorittaa myös pankki.

Vakavaraisuusarvio tulee tehdä suhteutettuna vakuuden määrään. Suurempi vakuudella turvattava etu edellyttää vahvempaa vakavaraisuutta. Vakavaraisuuden

tulee olla niin vahva, että maksukyky ei ennalta arvioiden voi ennen seuraavaa vakavaraisuustarkistusta heiketä siten, että jätehuoltovelvoitteista huolehtiminen vaarantuisi. Vakavaraisuuden laskemiseksi asetuksen liitteeksi voisi olla mahdollista räätälöidä rahoitus- ja vakuutusryhmittymän vakavaraisuuden laskemisesta annetun asetuksen kaltainen laskentamalli tai -malleja. Itse asetuksessa saattaisi tällöin olla mahdollista tarkemmin määrittää millainen lopputulos laskennalla on saatava. Tämä ilmeisesti edellyttäisi lakiin viittausta laskentakaavan käytöstä.

Vakavaraisuuden muuttuvan luonteen vuoksi toiminnanharjoittajan on valvontaviranomaiselle toimitettavan vuosiraportoinnin yhteydessä näytettävä selvitys vakavaraisuuden kehittämisestä.

x § Konsernitakaus vakuuden korvaavana muuna järjestelynä

Mikäli jätteiden käsittely tai kaatopaikkatoiminta on lupahakemuksen mukaiseen kokonaisuuteen nähden taloudelliselta arvoltaan vähäistä ja hakemuksen mukainen toiminta on kokonaisuudessaan taloudellisesti merkittävää, toiminnanharjoittaja voi vakuuden sijasta esittää muuna vastaavana järjestelynä konsernitakausta.

Lupaviranomainen ratkaisee konsernitakauksen hyväksyttävyyden x §:n mukaisen vakavaraisuusarvion ja muiden asiaan vaikuttavien ympäristönsuojelullisten tekijöiden perusteella.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto		Julkaisu-aika Helmikuu 2009	
Tekijä(t)	Timo Kievari, Matias Warsta, Ari Ekroos			
Julkaisun nimi	Jätehuollon vakuusvaatimukset ympäristönsuojelulaissa • Ongelmat ja kehittämistarpeet			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 1/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkastellaan ympäristönsuojelulain 42.3 §:n mukaisen jätevakuusjärjestelmän toimivuutta sekä kehittämismahdollisuuksia ja -tarpeita. Nykyinen järjestelmä, jossa vakuusveloitteesta on säädetty lain tasolla ainoastaan yleisluontoisesti, eikä täsmentävää asetusta ole annettu, koetaan selvityksen perusteella jossain määrin ongelmalliseksi. Selvityksessä tarkastellaan mahdollisuuksia korvata tai täydentää nykyistä järjestelmää muin keinoin, kuten rahaston tai vakuutuksen avulla, taikka säätämällä asiasta nykyistä tarkemmin. Selvitystyöryhmä ehdottaa nykyisen vakuusjärjestelmän perusratkaisun säilyttämistä, mutta esittää useita kehitysehdotuksia mm. vakuussummien laskemiseksi sekä vakuusinstrumenttien hyväksyttävyyden täsmentämiseksi.</p>			
Asiasanat	Vakuus, jätehuolto, ympäristölupa			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3345-9 (PDF)	ISBN	ISSN 1796-170X (verkkoi.)	ISSN
	Sivuja 76	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja				
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009			

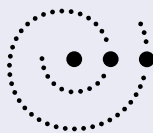
PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum Februari 2009		
Författare	Timo Kievari, Matias Warsta, Ari Ekroos			
Publikationens titel	Jätehuollon vakuusvaatimukset ympäristönsuojelulaissa • Ongelmat ja kehittämistarpeet (Krav att ställa säkerhet för avfallshandling enligt miljöskyddslagen – problem och möjligheter att utveckla systemet)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 1/2009			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Rapporten utreder hur väl miljöskyddslagens krav att ställa säkerhet för miljötillståndspliktig avfallshandling fungerar, och hur systemet kunde förbättras. Det nuvarande systemet, som endast baserar sig på miljöskyddslagen, och inte har preciserats genom förordning, upplevs delvis problematiskt. I rapporten granskas möjligheterna att ersätta eller komplettera det nuvarande systemet med till exempel en fond eller försäkringar, eller genom mer ingående bestämmelser än de nuvarande. Arbetsgruppen föreslår att det nuvarande systemet ska bibehållas, men beräkningen av säkerhetens belopp kunde vara mer noggrant reglerad. Godkännandet av säkerhetsinstrumenten kunde också bli mer systematiskt med hjälp av en ny förordning.</p>			
Nyckelord	säkerhet, avfallshandling, miljötillstånd			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3345-9 (PDF)	ISBN	ISSN 1796-170X (online)	ISSN
	Sidantal 76	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare				
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2009			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Environmental Protection Department		<i>Date</i> February 2009	
<i>Author(s)</i>	Timo Kievari, Matias Warsta, Ari Ekroos			
<i>Title of publication</i>	Jätehuollon vakuusvaatimukset ympäristönsuojelulaissa • Ongelmat ja kehittämistarpeet (Requirement to post collateral, a provision in the Environmental Protection Act to ensure adequate waste management – problems and the need for further development)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 1/2009			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	<p>The publication focuses on a provision (section 42, paragraph 3) in the Environmental Protection Act that requires collateral to be posted for certain waste management activities. The main aim is to analyse how well the current system works and how it could be further developed. Today, the Environmental Protection Act only includes a general provision on the matter, and this has not been further regulated by a decree. Both the undertakings and the authorities seem to want clarification of the current legislation. The working group also investigated other possibilities to achieve the goals of the collateral arrangement. These included a system based on insurance or a fund. Developing the present system further proved to be the most promising alternative. The working group recommends more detailed legislation and lays down numerous drafts for possible amendments to the current provision.</p>			
<i>Keywords</i>	Collateral, collateral system, environmental permit, waste management			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-3345-9 (PDF)	ISBN	ISSN 1796-170X (online)	ISSN
	<i>No. of pages</i> 76	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	<i>Price (incl. tax 8 %)</i>
<i>For sale at/ distributor</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Financier of publication</i>				
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2009			

Ympäristönsuojelulain mukaan tietyiltä luvanvaraisilta toiminnoilta edellytetään vakuutta asianmukaisen jätehuollon järjestämisen varmistamiseksi. Selvityksessä arvioitiin nykyisen järjestelmän toimivuutta lupa-aineiston, haastatteluiden, kyselytutkimuksen ja oikeusvertailun avulla. Samalla tutkittiin joidenkin vaihtoehtoisten keinojen soveltuvuutta korvaamaan tai täydentämään vakuusjärjestelmää. Työn toteuttajat ehdottavat, että jätevakuutta koskevaa ympäristönsuojelulain 42.3 § täsmennetään ja täydennetään valtioneuvoston asetuksella, jossa määrättäisiin nykyistä tarkemmin mm. vakuuden määrästä, hyväksyttävistä vakuusmuodoista sekä vakuusvelvollisista toiminnoista.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT