Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

8.11.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite
Hänvisning

Kuuleminen 23.10.2018 (HE 116/2018 vp)

Asia
Ärende

Vakuuksia koskeva lisäselvitys

Yleistä vakuusjärjestelmästä

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille ei ole säädetty yleistä velvollisuutta vakuuden asettamiseen. Vakuuden asettamisesta on säädetty jätteen käsittelytoiminnan osalta ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja kaivostoiminnan osalta kaivoslaissa (621/2011). Ympäristönsuojelulain ja kaivoslain perusteella määrättävillä vakuuksilla rahoitetaan laissa ja luvassa erikseen määritellyt toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotoimet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan. Vakuuksilla katetaan vain lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, asianmukaisesta toiminnan lopettamisesta seuraavia jälkihoitotoimia; kyse ei siis ole kaiken kattavista lopettamisvakuuksista.

Ympäristönsuojelulaissa säädetään jätteen käsittelytoiminnan harjoittajalle velvollisuus asettaa vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikkatoimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset.

Kaivoslain mukaan kaivosluvassa määrätään vakuus, joka toiminnanharjoittajan tulee asettaa ennen toiminnan aloittamista. Kaivosluvan vakuus on elementti, joka tuli lakiuudistuksen yhteydessä 2011. Kumotun lain mukaisille kaivospiireille tuli 3 vuoden siirtymäaika, jonka aikana kaivosviranomainen määritti vakuudet, ja luvanhaltijat ovat sittemmin asettaneet ne. Kaivoslain mukaiset vakuudet ovat siis suhteellisen tuoreita. Kaivosvakuudella katetaan osa kaivoksen sulkemiskustannuksista, mikäli toiminnanharjoittaja on varaton. Toimet kattavat kaivosalueen tekemiseksi turvalliseksi, lähinnä alueella liikkumisen näkökulmasta, ja ovat tavanomaisesti mahdollisen avolouhoksen aitaamista, maanalaiseen kaivokseen pääsyn estämistä ja rakennelmien purkamista. Ympäristöluvassa määrätään vakuus kaivannaisjätteen jätealueiden sulkemisen varalle. Nämä vakuudet eivät ole päällekkäisiä, vaan täydentävät toisiaan.

Lisäksi jätelain nojalla vaaditaan vakuus sähkö- ja elektroniikkalaitteen tuottajalta, jätehuoltorekisteriin merkittävältä ja jätteen kansainvälisistä siirroista. Myös muissa ympäristöalan säädöksissä on vakuuksia - ainakin vesilaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa ja maa-aineslaissa - mutta näiden tarkastelu jätetään tämän vastauksen ulkopuolelle.

Olemassa olevien jätevakuuksien päivitys

Pitkäaikaisten toimintojen osalta ympäristönsuojelulaissa on otettu vakuuden ja toiminnan jatkuva vastaavuus huomioon säätämällä vakuuden kerryttämisestä. Ympäristöluvassa on määrättävä, että toiminnanharjoittaja kerryttää kaatopaikan, kaivannaisjätteen jätealueen ja muun pitkäaikaisen toiminnan vakuutta siten, että vakuuden määrä vastaa koko ajan mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettaminen ja jälkihoito arviointihetkellä aiheuttaisivat.

Ympäristövalvonnan ohjeessa on käsitelty jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaan vakuuteen liittyviä toimia (Ympäristöhallinnon ohje 2/2016). Valvonta-ohjeessa korostetaan, että vakuuden riittävyyden seurannan ja tarkistamisen tulee olla osa lupavalvontaa. Ohjeen mukaan valvontaviranomaisen tulee arvioida vakuuden riittävyyttä valmistautuessaan määräaikaistarkastukseen. Jos valvontaviranomainen arvioi, että vakuuden määrää tai vakuustyyppiä on syytä muuttaa, sen tulee tehdä aloite lupaviranomaiselle luvan muuttamiseksi.

Uudenmaan ELY-keskus on toteuttanut OHKE–hankkeena (ohjauksen kehittämishanke) jätevakuuksien käsittelyä ja realisointia varten toimintamallin valvontaviranomaisille. Toimintamalli on valmistunut keväällä 2017. Hankkeessa on luotu valvoville viranomaisille toimintamallit ja malliasiakirjoja jätevakuuksien käsittelyyn ja realisointiin. Hankkeen lopuksi on perustettu ELY-keskusten asiantuntijoista koostuva yhteistyöverkosto vakuuksiin liittyvän osaamisen ja tiedon jakamiseksi.

Jätevakuusjärjestelmän parantamiseksi on siis tehty paljon. Järjestelmän toimivuutta arvioidaan jatkossakin ja tarpeen mukaan ryhdytään tarvittaviin lisätoimenpiteisiin.

Vakuuksien asema ympäristövahinkojen toissijaisessa vastuujärjestelmässä (TOVA)

Vakuudet kattavat vain lain ja luvan mukaisen toiminnan luvassa annettujen tarkempien määräysten mukaisesti. Tämä on toiminnanharjoittajan oikeusturvankin kannalta tärkeää. Vakuudella ei voida korvata ympäristövahinkoja eikä muita ennalta-arvaamattomia kustannuksia, kuten ei myöskään lainvastaisesti tehtyjä toimia. Näiden muiden kustannusten korvaaminen lähtee aiheuttamisperiaatteesta, mutta myös TOVA-rahoitusjärjestelmän kehittäminen on siinä suhteessa olennaista.

Eeva-Maija Puheloinen
Erityisasiantuntija