Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Erityisasiantuntija Eeva-Maija Puheloinen, ympäristöministeriö
19.9.2019

Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan asunto- ja ympäristöjaostolle hallituksen vuosikertomuksen 2018 liitteen 3 lausumasta mom. 35.10.20 aiheesta ”Kaivosten sulkemiseen liittyvät vastuut ja jälkihoito”

Lausuma: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kaivosten jälkihoidosta huolehtimisen jo niiden toiminnan aikana, jotta kaivosten sulkemisiin liittyvät vastuut eivät jää valtion kannettavaksi, ja arvioi myös kaivostoiminnalle asetettavien vakuuksien optimaalista tasoa.”

Asiantuntijalausunto:
Kaivostoiminnalta edellytettävät vakuudet koostuvat ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisesta jätehuollon varmistamiseksi asetettavasta vakuudesta sekä kaivoslain (621/2011) mukaisesta kaivostoiminnan lopettamista varten asetettavasta vakuudesta. Näillä vakuuksilla rahoitetaan mainituissa säädöksissä erikseen määritellyt toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotoimet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan. Vakuuksilla katetaan vain lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, luvanmukaisen toiminnan lopettamisesta seuraavia jälkihoitotoimia. Näillä vakuuksilla ei nimenomaisesti varauduta ympäristövahinkoihin, niiden torjuntaan tai luvanvastaiseen toimintaan.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on lisätty viime vuosina ympäristönsuojelulain mukaisten jätevakuuksien hallinnoinnin ja valvonnan ohjeistusta erityisesti ympäristövalvonnan ohjeessa. Työtä jätevakuuksien toimivuuden ja tehostamisen edistämiseksi jatketaan ympäristöministeriössä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa keväällä 2019 pyytänyt selvityshenkilö OTT Pekka Vihervuorta tarkastelemaan kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta. Selvityksessä käsitellään muun ohella kaivostoimintaan liittyviä eri vakuuksia. Vuonna 2011 voimaan tulleeseen kaivoslakiin lisättiin kokonaisuudistuksen yhteydessä vakuusvelvoite. Tämän kaivoslain mukaisen vakuuden osalta Vihervuori näkee kehittämistarpeita: ”*Kaivoslain perusteluissa on lähdetty siitä, että ympäristönsuojelulain mukainen vakuus kattaisi lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset, kun taas kaivosluvan vakuus kattaisi muut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet (ydinjätehuoltoa lukuunottamatta). Tämä välitöntä turvallisuutta laajempi kaivoslain mukaisen vakuuden käyttötarkoitus ei tällä hetkellä näytä toteutuvan. Tilanne tulisikin korjata*.” Työ- ja elinkeinoministeriö ja kaivosviranomaisena toimiva Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) perehtyvät Vihervuoren selvitykseen ja suosituksiin. Suosituksen mukaisesti tarkastellaan nykyisten kaivoslupien vakuuksien kattavuutta ja tarvittavia kehittämistoimia, jotta kaivoslain tavoite vakuuden osalta toteutuisi. Tämä tarkastelu toteuttaa myös pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman kirjausta kaivosten vakuussääntelyn kehittämisestä.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaan ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA) kehitetään. Ympäristövahinkojen toissijaisilla vastuujärjestelmillä varaudutaan ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Suomessa TOVA-järjestelmiä ovat nykyisin pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto. Viimeisenä rahoitusmuotona on lisäksi ollut valtion budjettirahoitus. Kehittämistyön painopisteenä on laajamittaisempi rahoitusjärjestelmien kehittäminen Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen -mietinnössä (YMra 23/2014)

esitettyjen vaihtoehtojen pohjalta, jotta toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa. Hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi ympäristöministeriö valmistelee hankkeen asettamista ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämiseksi.

Vuoden 2019 alussa alkoi ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämistyön tueksi valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimushanke ”Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu”. Tässä TOVARAMA-hankkeessa laaditaan kansainvälinen vertailu toissijaisten rahoitusjärjestelmien eri järjestämisvaihtoehdoista ja tuotetaan tietoa, jota voidaan hyödyntää tarvittavissa ratkaisuissa kansallisen järjestelmän kehittämiseksi. Tämän hankkeen tulokset valmistuvat tammikuussa 2020.

TOVA-järjestelmien kehittämistyöhön liittyen ympäristönsuojelulakiin on lisätty vuoden 2019 alusta uusi säännös viranomaisten toimivaltuuksien tehostamiseksi. Toinen viimeaikainen ympäristövahinkojen toissijaisiin vastuujärjestelmiin liittyvä lainsäädäntöhanke oli hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp), joka sisälsi muun ohella säännöksiä konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuen sitä koskevat säännökset poistettiin ennen lain hyväksymistä. Eduskunnan asiassa hyväksymän lausuman mukaan: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset, joissa otetaan tasapainoisesti huomioon sekä velkojien oikeus maksunsaantiin että ympäristöperusoikeuden näkökohdat.”