



Usein kysytyt kysymykset

Ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisen lainsäädäntöhanke

1. Hankkeen perustiedot

1.1. Mikä on TOVA-järjestelmä ja mihin sitä tarvitaan?

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 vastuussa olevan toimijan maksukyvyttömyystilanteissa on lisäksi ollut valtion budjettirahoitus. Budjettirahoitukseen on jouduttu turvautumaan silloin, kun kustannuksia ei ole muuten saatu katettua.

1.2. Miksi TOVA-järjestelmään tehdään muutoksia?

Valtio on viime vuosina joutunut rahoittamaan toiminnanharjoittajien konkurssien vuoksi vakavien ympäristön pilaantumisen vaaratilanteiden torjuntaa (n. 120 miljoonaa euroa, kahdeksan tapausta vuodesta 2013), koska toissijaisten vastuujärjestelmien kattavuudessa on puutteita. Erityisesti uhkaavien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisyssä on puutteita. Esimerkiksi vaarallisten jätteiden varastoiden tyhjentäminen jo ennen vahingon satumista on tulevaisuudessa tärkeää.

1.3. Mikä on hankkeen tavoite?

Hankkeen tarkoituksena on luoda nykyistä kattavammalla ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät, joilla varaudutaan ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen, kun vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Erityisesti uhkaavien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy on tarkoitus saada uuteen järjestelmään paremmin mukaan. Uuden järjestelmän tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuksi ilman valtion taloudellista väliintuloa.

1.4. Minkälaisella kokoonpanolla hanke toteutetaan?

Lainsäädäntöhankeen asettamispäätökseen (3.12.2019) sekä muihin asiakirjoihin voi tutustua valtioneuvoston hankesivustolla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM033:00/2019>.

Hankkeella on laajapohjainen ohjausryhmä, jonka jäsenet edustavat seuraavia tahoja: ympäristöministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, aluehallintovirastot ja elinkeino-



, liikenne- ja ympäristökeskukset, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), konkurssiasiamiehen toimisto, Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Kaivosteollisuus ry, Finanssiala ry, Ympäristövakuutuskeskus ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Ohjausryhmän asiantuntijat ja sihteeristö tulevat ympäristöministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja Suomen ympäristökeskuksesta. Ohjausryhmän toimikausi on 1.1.2020–31.5.2021.

1.5. Mikä on hankkeen aikataulu?

Ohjausryhmän toimikausi on 1.1.2020–31.5.2021. Vuoden 2020 aikana valmistellaan hallituksen esityksen päälinjat sekä järjestetään yleinen kuuleminen. Alkuvuodesta 2021 valmistellaan hallituksen esityksen yksityiskohdat ja tehdään taloudellisten ja valtiosääntöoikeudellisten vaikutusten arviointi. Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmis 31.5.2021 mennessä. Sen jälkeen ehdotus käännetään ja laitetaan lausuntokierrokselle, jonka jälkeen siihen tehdään tarvittavat muutokset ja se viimeistellään. Viimeistely versio käännetään ja laitetaan laintarkastukseen alkuvuonna 2022, hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2022.

1.6. Mitkä ovat valmistelun lähtökohdat?

Hankkeen tarkoituksena on luoda nykyistä kattavammat toissijaiset vastuujärjestelmät. Järjestelmään sisällytetään korvaukset yksityisille vahingonkärsijöille sekä ennaltaehkäisykustannukset.

Järjestelmää ei ole tarkoitus mitoittaa erittäin laajamittaisten vahinkojen varalle. Esimerkiksi viime vuosien laajojen kaivosvahinkojen kaltaisten vahinkojen korjaamista saatetaan rahoittaa jatkossakin tarvittaessa valtion budjetista.

Uusien toissijaisten vastuujärjestelmien luomisella ei lisätä yritysten maksutaakkaa kokonaisuudessaan. Yritysten nykyinen maksutaakka koostuu pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen vakuutusmaksuista sekä öljysuojamaksusta. Maksutaso säilyisi siis kokonaisuutena samalla tasolla, mutta yksittäistapauksissa muutokset ovat mahdollisia. Järjestelmien uudistamisella ei vaikeuteta yritystoimintaa.

Lisäksi järjestelmä on ennakoitava ja yleisesti hyväksyttävä, ja siinä otetaan huomioon valtion budjetin rajoitteet sekä eduskunnan esittämät toiveet uudistamiselle.

2. Nykytilan puutteet

2.1. Miksi vakuudet eivät riitä ympäristövastuiden kattamiseen?

Kaivostoiminta ja ympäristöluvanvarainen jätteen käsittely edellyttävät vakuuden asettamista toiminnan lopettamista ja jälkitoimenpiteitä varten. Vakuudet kattavat kuitenkin vain luvitusvaiheessa ennakoitavissa olevat tietyt velvoitteet. Esimerkiksi jätteen käsittelytoiminnan vakuus kattaa vain jätehuollon asianmukaista järjestämistä, eikä sitä ole tarkoitettu kattamaan toiminnasta aiheutuvan ympäristövahingon kuluriskiä. Kyse ei siis ole yleisestä toiminnan lopettamista koskevasta vakuudesta. Vakuutta asetettaessa lähtökohtana on, että toimintaa harjoitetaan lainsäädännön ja lupamääräysten mukaisesti. TOVA-järjestelmä sen sijaan on yleistasoisempi järjestelmä, joka kattaa myös luvattomat toimet ja yllättävät ympäristövahingot sekä maksukyvyttömyystilanteiden lisäksi tuntemattomien ja tavoittamattomissa olevien vastuut. Vakuusjärjestelmällä ja TOVA-järjestelmällä on siis eri tarkoitus.



Vakuusjärjestelmiä uudistetaan vuonna 2020 omissa hankkeissaan. Kaivosvakuuksien kehittämistä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja jätevakuuksien kehittämistä ympäristöministeriö. Jätevakuuksien uudistamista koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen voi tutustua osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM005:00/2020> ja kaivoslain uudistamista koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen osoitteessa <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM090:00/2019>.

2.2. Miksei konkurssipesä vastaa ympäristövahingoista?

Konkurssilaissa ei ole erityisiä säännöksiä ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Osassa konkurssitilanteista ympäristövahinkojen ehkäisy- ja torjuntatoimet onkin jouduttu toteuttamaan tapauskohtaisin erityisjärjestelyin. Epäkohtana on pidetty esimerkiksi sitä, että julkinen valta kantaa usein vastuun ympäristövahingoista konkurssitilanteessa, ja konkurssipesän velkojat voivat hyötyä tästä. Koska ympäristövastuiden asema konkurssissa on ollut epäselvä, oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin ehdotettiin lisättäväksi niitä koskeva uusi luku. Uudistusta käsiteltiin eduskunnassa keväällä 2019. Perustuslakivaliokunta sekä lakivaliokunta ehdottivat kuitenkin luvun poistamista siksi, ettei se vastannut ympäristöperusoikeutta. Eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee uudelleen konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset niin, että velkojen oikeus maksunsaantiin sekä ympäristöperusoikeus tulevat yhtä lailla huomioiduiksi. Konkurssipesän ympäristövastuuta koskevan sääntelyn muutosta ei ole tällä hetkellä vireillä.

2.3. Miksi nykyistä pakollista ympäristövahinkovakuutusta on uudistettava?

Pakollinen vakuutus perustuu ympäristövahinkovakuutuksesta annettuun lakiin (81/1998), jossa säädetään ympäristövahingon sekä sen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta. Lain säätämismotivissa arvioitiin, että vuodessa tapahtuisi ainakin 5–6 lain soveltamisalaan kuuluvaa onnettomuutta, mutta korvattavia vahinkoja on ollut kaikkiaan vain muutamia, vaikka järjestelmä on toiminut yli 20 vuotta. Syynä on järjestelmän kapea soveltamisala (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011). Järjestelmä ei siten vastaa lainsäätäjän sille asettamia tavoitteita eikä ympäristövahinkojen todellista määrää.

Käytännössä vakuutusjärjestelmästä ei toistaiseksi ole maksettu korvauksia yksityisille vahingonkärsijöille. Kustannustehokkuuden näkökulmasta järjestelmän kustannukset ja saavutetut hyödyt ovat epäsuhtaisia. Yrityksiltä kerättyjä vakuutusmaksuja ei järjestelmässä rahastoida odottamaan tulevia vahinkoja, joten vakuutusyhtiöt saavat ne vakuutusmaksutuloina. Vakuutus ei myöskään sovellu suurten tai harvinaisten vahinkojen korvaamiseen, ja se edellyttää joka tapauksessa rinnalleen budjettirahoitusta vakuutuskorvauksen ylärajan takia. Pienten ympäristövahinkojen korvaamiseen järjestelmä on kustannustehoton. Vahinkoja tulisi sattua usein, jotta järjestelmä voisi toimia tehokkaasti, eikä näin käytännössä ole tapahtunut.

3. Öljysuojarahastoa koskevat kysymykset

3.1. Mikä on öljysuojarahasto?

Öljysuojarahaston on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka on sijoitettu ympäristöministeriöön. Rahaston varoilla ylläpidetään pelastuslaitosten öljyvahinkojen torjuntavalmiutta maalla ja merellä sekä korvataan harkinnanvaraisesti valtion hankintoja alusöljyvahinkojen torjumiseksi. Rahasto korvaa öljyvahinkoja ja niiden torjuntakustannuksia silloin, kun korvausta ei saada perittyä aiheuttajalta tai tämän vastuuvakuutuksesta, tai



aiheuttajaa ei saada selville. Rahoitus kerätään öljysuojamaksulla, jota peritään maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetettavasta öljystä.

3.2. Miksi hyvin toimineen öljysuojarahaston toimintaa muutetaan?

Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kokonaisuutta uudistettaessa tarkastellaan uudelleen myös öljysuojarahastoa, jottei luotaisi kahta erillistä, osittain päällekkäistä järjestelmää. Öljysuojarahastosta ja sen rahoitus pohjasta on keskusteltu viime vuosina useassa yhteydessä. Lisäksi öljysuojamaksu on nykymuodossaan EU-säännösten kannalta ongelmallinen, joten öljysuojamaksu tulisi uudistaa.

4. Hyödyt pähkinänkuoressa:

- Valtion budjettirahoitusta tarvittaisiin aiempaa vähemmän ympäristövahingon aiheuttajan ollessa maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, sillä rahoitus tulisi TOVA-järjestelmän kautta. Budjettirahoitusta käytettäisiin vain erityisen suuriin vahinkoihin.
- Uusi ympäristövahinkojen vastuujärjestelmä olisi nykyistä kattavampi:
 - Erityisesti uhkaavien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy otettaisiin järjestelmässä aiempaa paremmin huomioon.
 - Uudessa TOVA-järjestelmässä soveltamisala olisi ympäristövahinkovakuutuksen alaa laajempi. Uudella järjestelmällä varauduttaisiin uhkaavien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisyyn, torjuntaan, korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen silloin, kun vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Järjestelmästä maksettaisiin esimerkiksi korvauksia yksityisille vahingonkärsijöille.
 - Jätteen käsittelytoiminnalta ja kaivostoiminnalta vaaditut vakuudet kattavat vain ennakoitavissa olevia, luvanmukaiseen toimintaan liittyviä kuluja, kun taas TOVA-järjestelmä kattaisi myös luvattomat toimet ja yllättävät ympäristövahingot.
 - TOVA-järjestelmää uudistettaessa huomiota kiinnitetään siihen, että yrityksiltä kerättyjä varoja voidaan käyttää myös myöhempinä vuosina sattuvien vahinkojen korvaamiseen.