



27.4.2022

Ympäristöministeriö

Asia: VN/11745/2019 Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta.

Kaivosteollisuus ry suhtautuu esitykseen varauksin ja lausuu esityksestä seuraavaa.

Yleistä

Kaivoksille määrätään ensisijaiset vakuudet kahden eri lain perusteella; kaivoslain ja ympäristönsuojelulain. Ensisijainen vakuus vastaa periaatteeseen siitä, että toiminnanharjoittaja vastaa jälkien siivoamisesta. Kollektiivivastuussa tämä ei toteudu. Kaivoslain uudistuksessa vakuuden kattavuutta on ehdotettu laajennettavan, joten tulevaisuudessa kaivoslain mukainen vakuus tulee todennäköisesti kasvamaan nykyisestä.

Ympäristönsuojelulain mukaiset vakuudet ovat huomattavasti kaivoslain mukaisia suuremmat. Pari vuotta sitten tekemämme selvityksen mukaan kaivosten ympäristönsuojelulain mukaiset vakuudet olivat noin 330 miljoonaa euroa. Sittemmin vakuussumma on noussut noin 430 miljoonaan euroon ja odotettavissa on, että summa nousee lähitulevaisuudessa edelleen. Tästä summasta suurin osa on metallimalmikaivosten vakuuksia. Vakuus kattaa ennen kaikkea kaivannaisjätealueiden jälkihoidotyöt.

Myös ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuden soveltamisala laajenee mahdollisesti tulevaisuudessa. Parhaillaan on käynnissä valtioneuvoston koordinoima selvitys, missä Afry ja Itä-Suomen yliopisto selvittävät vakuuden kattavuuden mahdollista laajentamista. Selvitys valmistuu syksyllä 2022.

TOVA-hankkeen valmistelussa on tuotu useaan otteeseen esiin kaivosesimerkkejä, joissa vakuussummat eivät ole riittäneet alueella tehtäviin ympäristönsuojelullisiin-/sulkemistoimiin. Esimerkeistä on hyvä huomata, että kyseisissä tapauksissa ympäristöluvut ovat olleet noin kymmenen vuoden takaa. Kaivosteollisuus ry on vuonna 2017 antanut selvityksen eduskunnalle ympäristövahinkorahaston valmistelussakin esimerkkinä käytetystä Hituran kaivoksen tapauksesta. Hituran tapauksessa merkittävimmän haasteen alueen sulkemisessa on aiheuttanut

alueelle viranomaisten luvalla läjitetty muu teollisuusjäte (jarosiitti-hiekka). Jarosiitin läjittämisestä on myöhemmin arvioitu koituvan haittaa, ja kaivoksen sulkemistyöt ovat sittemmin maksaneet noin 20 miljoonaa euroa, mihin kaivokselle asetetut vakuudet eivät ole riittäneet. Yksi tärkeimmistä kysymyksistä tässä tapauksessa on se, miksi kaivoksen vakuudet ovat olleet niin pienet? Sittemmin ympäristöhallinnon osaaminen vakuuksien hallinnan osalta on kehittynyt.

Näkemyksemme mukaan ympäristövahinkorahaston valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu ensisijaista vakuutta, eikä viime vuosien kehitystä kaivosten vakuussummien kasvussa.

Esityksen tavoitteet

Esityksen yhtenä tavoitteena on aiheuttaja maksaa -periaate. Tämän tulisi tarkoittaa sitä, että nyt esitetystä rahastosta ei korvattaisi sellaisten tahojen vahinkoja, jotka eivät maksa TOVA-maksua. Kuitenkin esityksen luetelluissa korvattavissa vahingoissa on mukana sellaisia toimintoja, jotka eivät esityksen mukaan ole rahaston maksajia (kuten öljyn ja kemikaalien maa- ja merikuljetustoiminnot).

On mahdollista, että rahastosta tulisivat korvattaviksi myös tuntemattomien tai selvittämättä jääneiden tekijöiden aiheuttamat vahingot. Myöskään rikollisella tai tuottamuksellisella teolla aiheutettuja vahinkoja ei ole suljettu pois korvauksen piiristä. Nämäkään tilanteet eivät toteuta aiheuttaja maksaa -periaatetta.

Esityksen mukaan rahastosta voitaisiin tietyissä tilanteissa myöntää viranomaiselle myös ennakkokorvausta. Ennakkokorvauksen maksua on esitettyssä muodossaan vaikea pitää hyväksyttävänä toissijaisen vastuuvälineen kehittämisessä.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Ympäristövahinkorahaston taustalla on hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan kehitetään toissijaisia vastuujärjestelmiä. Kirjaus ei ole sidottu mihinkään yksittäiseen vaihtoehtoon. Nyt lausunnolla olevassa esityksessä vaihtoehtoisia malleja ehdotetulle rahastolle on tarkasteltu hyvin kevyesti. Muita mahdollisia vaihtoehtoja olisivat esimerkiksi valtion talousarviomalli ja pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittäminen. Esityksen jatkotyöstämisessä muita toteuttamisvaihtoehtoja olisi syytä tarkastella ja eritellä tarkemmin.

Ympäristörahastomaksuvelvollisuus

Maksuvelvollisuudesta määrätään esityksen toisen luvun 6 §:ssä sekä toiminnot ja niiden maksuluokat on listattu tarkemmin liitteessä 1. Kaivostoiminta on määritelty pääsääntöisesti kolmeen suurimpaan maksuluokkaan kaivannaisjätteen jätealueen perusteella, mutta toimintoja on listattu myös maksuluokkien neljä ja viisi alle.

Kuten aiemmin on todettu, kaivosten vakuussummat koskien ennen kaikkea kaivannaisjätealueiden jälkihoitotöitä ovat viime vuosien aikana

kasvaneet merkittävästi. Kaivosten vakuussummat vaihtelevat kaivannaisjätealueiden koon ja sinne läjitettävän jätteen laadun perusteella. Vakuussummat siis korreloivat toiminnan koon kanssa. Nyt perustettava oleva rahasto ja sen maksuluokat eivät ota toiminnan kokoa millään tavalla huomioon. Maksutaakka ei ole millään tavalla sidonnainen esimerkiksi toiminnan liikevaihtoon.

Pykälän perusteluissa todetaan, että *”tiettyjen toimintojen korostunut ympäristövahinkojen ilmenemisen vaara toissijaisissa vastuutilanteissa voidaan tunnistaa”* ja edelleen *”kaivostoiminta ja vaarallista jätettä tai vaarallista kemikaalia käsittävät toiminnat sisältävät toissijaisen vastuun kannalta erityisen oleellisia riskitekijöitä, mikä huomioitaisiin maksuluokkien määrittelyssä”*. Kuten aiemmin todettua, valmistelussa käytettyjen kaivosesimerkkien ympäristöluvut ovat olleet noin kymmenen vuoden takaa, jolloin vakuussummat ovat olleet tätä päivää huomattavasti pienemmät. Valmistelussa ei ole otettu huomioon kaivosten nykypäivän tilannetta vakuuksien suhteen. Myös valvonnan ja lupamenettelyjen kehittyminen tulisi huomioida.

Ympäristövahinkomaksuvelvollisen toiminnan määrittelyn lähtökohdat

Esityksen 6 §:ssä todetaan, että *”ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajan on suoritettava vuosittaista ympäristövahinkomaksua. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.”* Edelleen esityksen perusteluissa todetaan, että *”Jos toiminnanharjoittajalla olisi samalla toiminta-alueella useita eri ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja, olisi vuosittaista tai kertaluonteista ympäristövahinkomaksua suoritettava jokaisesta toiminnasta erikseen.”* Ja edelleen perusteluissa todetaan erityisesti kaivostoiminnasta *”Kaivostoiminnan maksuluokka määräytyisi sen perusteella, kuuluuko kaivokseen kaivannaisjätteen jätealue ja millainen se on.”* sekä *”Jos kaivoksella olisi useita erilaisia kaivannaisjätteen jätealueita, kaivostoiminnan maksuluokka määräytyisi sen kaivannaisjätteen jätealueen perusteella, joka sijoittuisi korkeimpaan maksuluokkaan.”*

Esityksestä on vaikea muodostaa kuvaa, miten kaivosten maksuvelvollisuus muodostuisi. Vaikka perusteluissa tuodaan esille, että kaivostoiminnan maksuluokka määräytyisi kaivannaisjätteen jätealueen perusteella, on esimerkiksi isoilla metallimalmikaivoksilla alueellaan useita toimintoja, joiden voidaan katsoa olevan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia. Lisäksi niillä on usein jatkojalostusta, jolloin maksuluokka voi määräytyä myös metalliteollisuuden maksuluokkamääräysten perusteella. Edelleen teollisuusmineraalikaivoksilla voi olla useita kaivoksia/toimipaikkoja, joilla on omia kaivannaisjätteen jätealueita. On epäselvää, kuinka toimipaikkakohtainen maksu tällaisissa tapauksissa määritellään. Lisäksi teollisuusmineraalikaivoksilla on esimerkiksi kalkin polttouuneja, jolloin maksuluokka määräytyy osittain mineraalituotteiden valmistuksen maksuluokkamääräysten mukaan. Esityksestä ei saa yksiselitteistä kuvaa, miten maksuvelvollisuus edellä mainituissa tapauksissa määräytyy.

Kaivosteollisuus ry:n huoli on, että esitys maksuvelvollisuuden määräytymisestä on liian tulkinnanvarainen. Esityksen 10 §:n mukaan maksukantoviranomainen on paikallinen ELY-keskus. Koska viranomainen vaihtelee alueen mukaan, lisää se tulkinnallisuutta ja mahdollisia alueellisia eroja maksuvelvollisuuden tulkinnoissa. Lisäksi esityksessä ei ole esitetty yrityskohtaista kattoa. Tämä entisestään kasvattaa huolta maksukuorman määrittämisestä ja huolta siitä, kuinka suureksi se voi kasvaa.

Kaivosteollisuus ry toteaa, että maksuvelvollisuuden määräytymistä tulisi selventää ja maksulle tulisi asettaa yrityskohtainen katto.

Vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden päättyminen

Esityksen pykälän 9 mukaan kaivosten vuosittainen maksuvelvollisuus päättyy sen vuoden lopussa, jolloin kaivannaisjätteen jätealueiden tai kaatopaikan sulkeminen ja muut toiminnalle määrätyt sulkemista koskevat toimet on toteutettu asianmukaisesti. Perusteluissa tarkennetaan edelleen, että muut toiminnalle määrätyt sulkemistoimet koskevat ympäristöluvassa määritellyjä toimia.

Esityksessä ei tuoda tarkemmin esille, kuinka sulkemistoimet todetaan tehdyiksi. Onko perusteena valvovan ympäristöviranomaisen tarkastus tai esimerkiksi pöytäkirja asiasta? Vai esimerkiksi vakuuksien purkamishakemus luvittavalle ympäristöviranomaiselle? Vai ehkä ympäristöluvan raukeamispäätös? Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kaivosten ympäristölupaprosessit kestävät tällä hetkellä tarpeettoman pitkään. Tälläkin hetkellä Suomessa on esimerkkejä, missä kaivos on odottanut sulkemistoimien lupapäätöstä 2,5–3,5 vuotta ja yhtiö odottaa tietoja, kuinka sulkemistoimet tulisi toteuttaa. On toiminnanharjoittajan kannalta epäreilua, että vuosittaiset maksut juoksevat sen vuoksi, että lupapäätöstä sulkemistoimista ei saada ajoissa.

Kaivosteollisuus ry toteaa, että maksuvelvollisuuden päätymisen edellytyksiä tulisi selventää. Kyseessä on toiminnanharjoittajan näkökulmasta vero ja siksi sääntelyn tarkkarajaisuuteen tulee erityisesti kiinnittää huomiota.

Korvattava vahinko ja korvauksen määrä

Esityksen pykälissä 14 ja 15 luetellaan niitä tapauksia, joissa korvausta maksetaan ympäristövahinkorahastosta ja joissa tapauksissa korvataan torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Lisäksi pykälässä 17 määritellään, että suurin kertakorvauksen määrä on 30 miljoonaa euroa.

Kaivosteollisuus ry toteaa, että rahaston toiminnassa ei toteudu aiheuttaja maksaa – periaate, kuten lausunnossa on aiemmin tuotu esiin. Lisäksi toteamme, että kertakorvauksen määrä (30 miljoonaa euroa) on liian suuri.

Ympäristövahinkorahaston hallitus ja henkilöstö

Esityksen pykälässä 25 määritellään esimerkiksi rahaston hallituksen koko ja toimikausi. Perusteluissa mainitaan, että edustus voisi olla esimerkiksi elinkeinoelämän järjestöillä. Kaivosteollisuus ry toteaa, että rahaston hallituksessa tulisi aina olla mukana elinkeinoelämän edustajia.

Voimaantulo

Esityksen pykälässä 37 määrätään lain voimaantulosta. Pykälässä mainitaan, että *"Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneen vahingon tai ympäristön pilaantumisen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen ei sovelleta tätä lakia, vaikka vahinko tai ympäristön pilaantuminen ilmenisi vasta lain voimaantulon jälkeen."* Lisäksi perusteluissa mainitaan, että lailla ei olisi taannehtivaa vaikutusta.

Kaivosteollisuus ry pitää tärkeänä sitä, että rahastoa ei tulla käyttämään vanhojen tapausten siivoamiseen ja jälkihoitokustannusten kattamiseen missään tapauksessa.

Muuta

Lausunnon valmistelusta on vastannut Kaivosteollisuus ry:n ympäristöasiantuntija Hanna Lampinen.

Kunnioittavasti

KAIVOSTEOLLISUUS ry

Pekka Suomela, toiminnanjohtaja

SIGNATURES**ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 5 pages before this page

Dokumentet inneholder 5 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 5 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 5 sider før denne side

Detta dokument innehåller 5 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende