



20.10.2022

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä, että ehdotettu laki ympäristövahinkorahastosta säädetään. Ehdotettu laki ympäristövastuun välttämätön, jotta ympäristöä vaarantavan toiminnan vaikutukset tulevat kattavasti yhteiskunnallisten ohjauskeinojen piiriin. Ehdotuksen eduskunta käsittelyssä olisi kuitenkin syytä kiinnittää ainakin seuraaviin seikkoihin, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Poimintoja muutosehdotuksista

1. rahaston pääoman ylärajaa on nostettava. Nykyinen yläraja on riittämätön. Pääomarajaa on nostettava niin että kerätyllä pääomalla voidaan selvittää edes yhdestä vakavasta merkittävästä ympäristöonnettomuudesta
2. Korkea riskin ympäristöä vaarantavalle toiminnalle, joka ei vaadi ympäristölupaa tai ilmoitusta, mutta toiminnalle annetaan ympäristöpilaamista ehkäiseviä lupamääräyksiä muussa menettelyssä kuten malminetsinnälle tulee määrätä myös kertamaksu
3. 38 §:ssä säädetään öljysuojarahastoa koskevista siirtymäsäännöksistä. Öljysuojarahastosta rahoitettujen kaluston riittävä rahoitus tulee turvata öljysuojarahaston siirtymäaikana vuosina 2023-2024.

Yleiset ehdotukset

Laintavoitteen toteutuminen

Uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on estää ympäristöhaittojen korvaamisvelvoitteen aiheeton siirtyminen valtion ja lopulta kansalaisten vastuulle. Edellinen tarkoittaisi sitä, että toiminnanharjoittajat hoitavat ympäristövelvoitteensa mahdollisimman pitkälle ilman valtion taloudellista väliintuloa aiheuttaja maksaa-periaatteen mukaisesti.

Tavoite toteutetaan rahoittamalla korvausjärjestelmän laajasti ymmärretyn aiheuttajan vastuun periaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaisi ensinnäkin sitä, että niin sanottuihin isännättömiin ympäristövahinkoihin liittyvien kustannusten kattaminen valtion talousarviovaroista (veronmaksajat) siirrettäisiin riskialtista tai vaarallista toimintaa harjoittavien vastuulle. Toisaalta näitä kustannuksia olisi tarkoitus kohdentaa mahdollisimman oikeudenmukaisesti aiheuttaja maksaa –periaatteen mukaisesti toiminnanharjoittajien kesken.

Laajasti ymmärretty aiheuttajan vastuu toteutuu kuitenkin ehdotuksessa vain osittain, koska ehdotuksen 27 §:n (Pääomarajat) supistavat todellisuudessa toiminnanharjoittajien vastuuta koskemaan vain pienempiä ja rajallista määrää korvaustapauksia vuositason.

Pääomaleikkuri, joka keskeyttää rahaston pääoman kartoittamisen 30 miljoonan euron kohdalla siihen asti kunnes rahaston pääoma on laskenut alle 15 miljoonaan euroon kohtelee myös toiminnanharjoittajia horisontaalisten omaisuuden suojan vaikutusten osalta epäoikeudenmukaisesti sillä, yksi toiminnanharjoittaja voi sattumanvaraisista syistä joutua pääomittamaan rahastoa enemmän, kuin toinen toiminnanharjoittaja, joka aloittaa toimintansa juuri rahaston pääoman laskettua alle 15 miljoonan alarajan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotuksen kohdassa (12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) ei ole arvioitu rahaston pääomarajan vaikutusta ympäristöperusoikeuden näkökulmasta vaikka pääomarajan määrittelyllä on suuri merkitys miten lain tarkoittama vastuu toiminnasta, joka voi aiheuttaa ympäristön pilaantumiseen vaaraa jakautuu eri toiminnanharjoittajien kesken. Pääomarajan ylärajan täyttymisen (30 miljoona euroa) keskeyttää pääoman kerryttämisen, jolloin uusi toiminnanharjoittaja, jonka toiminta lakia sovelletaan ei joudu maksamaan maksua ympäristövahinkorahastoon niin kauan kuin rahaston pääoma laskee alle 15 miljoonan euron. Väliaikana voi syntyä tilanne, jossa toiminnanharjoittajan toimintaan syntyisi 13 §:n mukainen korvattava vahinko ilman, että toiminnanharjoittaja itse pääomittaa rahastoa. Edellisestä johtuen pääomarahasto, jonka suuruus on rajattu on ongelmallinen toiminnanharjoittajien

elinkeinovapauden horsisonttaalivaikutusten ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen näkökulmasta.

Rahaston pääoman maksimimäärä pitäisikin määrätä niin suureksi, että pääomaa voidaan kerätä jatkuvasti. Oikeudenmukaisempaa olisi esimerkiksi maksaa toiminnanharjoittajalle palautusta rahastosta minimipääoman ylittävistä varoista, kun toiminnanharjoittaja on lopettanut tai merkittävästi pienentänyt toimintaansa ja näyttänyt, ettei lopetetusta toiminnasta voi aiheutua enää merkittävää ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsookin, että pääomarajaa tulee nostaa niin, että myös laajoista ns. isännättömistä korvaustilanteista selvittää rahaston pääomalla. Uudelleen määritellyn riittävän minimipääoman ylittävistä voitaisiin taas maksaa toiminnanharjoittajille soveltuvissa tilanteissa palautuksia. Nykyinen pääomaraja estää hallitusohjelman laiksi ympäristövahinkorahastosta asetettujen tavoitteiden toteutumisen.

Taustaa ympäristövahinkorahaston soveltamisalan ympäristöllisistä ongelmista ja ohjauskeinoista Suomessa

Kaivosten ympäristönsuojelun ja vakuuksien parantaminen

Hallitusohjelman mukaisesti kaivosten ympäristönsuojelun tasoa pitää parantaa. Toisaalta myös vakuusasiat on saatava kuntoon. Toissijainen vakuussääntely on tärkeä keino tämän toteuttamiseen.

Kaivoksiin liittyvät hallitsemattomat ja vakuudettomat riskit ovat valtava kestävyysvaje

Verrattuna muihin teollisuuden aloihin kaivoksilla on kertaluokkia suuremmat riskit vaarallisista jätteistä. Jo aikaisemmat kaivokset ovat pilanneet ja pilaavat ympäristöä

Lain perusteluissa on syytä selostaa Talvivaaran ympäristörikos- ja korvauskäsittelyt Tausta

Erittäin suuri ja satoja miljoonia maksanut vahinko tapahtui Talvivaaran kaivoksella alkaen vuodesta 2006 lähtien ja ollen pahimmillaan marraskuussa 2012 suuressa vuodossa ja viimeinen kipsisakka-allasvuoto tapahtui keväällä 2013.

Ympäristörikosasiana käsitelty asia päättyi kesän 2013 ympäristölupaan, jolloin AVI antoi ympäristöluvan rikoksista ja onnettomuuksista seuranneiden vesien käsittelylle. (Ympäristövahinkojen korvauslain perusteella voidaan mahdollisesti ajatella, että 2013 jälkeen onnettomuudesta aiheutuneet vedet olisivat edelleen siihen liittyvän ankaran vastuun piirissä.)

Talvivaaran konkurssin jälkeen ns. ympäristövastuulain perusteella määrätyt lähijärvien korjausvelvollisuudet ovat yhä suorittamatta. Lisäksi Metsähallitus on myynyt Talvivaaran seuraajalle Terrafame Oy:lle selvästi markkinahintaa alemmalla hinnalla alueet, joiden pilaamisesta Talvivaara Oy oli vastuussa.

Tapaukseen liittyy myös alueen maanomistajia haitankärsijöinä, joille ei ole maksettu vahinkoja vastaavia korvauksia vuosienkaan jälkeen edes oikeusteitse.

Soveltaminen ympäristöriskisiin

Ympäristöriskitapauksissa TOVA:a pitää voida käyttää korvauksiin esimerkiksi tilanteissa, joissa ympäristöriskistä epäillyt yksityishenkilöt ja/tai konkurssipesä ovat varattomia tai osaltaan kiistävät vastuun osaltaan pyrkien pitkitettyyn käsittelyyn. Toiminnassa voi samanaikaisesti olla maksukykyisiä toimijoita, kuten toiminnan jatkaja. Jos AVI käsittelee molemmat asiat, niin ne tulevat yhteismitallisesti ja samalla vaivalla hoidetuiksi.

Korvauksen määrittävä viranomainen

Kun kysymys on ympäristölupia rikkovasta/ympäristölupaan liittyvästä toiminnasta, kuuluu korvauksen määrittäminen kuuluu paremminkin Aluehallintoviraston osaamiseen ja toimivaltaan. Ympäristölupaviranoaminen määrittää Korvauksen määrittämisen pitäisi olla myös sujuvaa ja synergistista ensisijaisten korvausten määrittämisen kanssa.

Öljyntorjunnan korvaukset

Öljyriskin aiheuttava toiminta ei välttämättä ole ympäristöluvanvaraista, jolloin ELY voi olla oikea viranomainen määrittämään korvauksia.

Kaivannaisjätteet

Kaivannaisjätteistä tulevat ympäristöriskit ovat kertaluokkia suuremmat kuin mistään muusta teollisuudesta. Tämän vuoksi tarvitaan korkeammat luokat suurille määrille vaarallista jätettä. Kaivoksilla tuotetaan myös jätteitä, jotka ylittävät vaarallisten jätteiden luokituksen.

PSAVI on ottanut lupakäsittelyssään oikean linjan, että happoa muodostava kaivannaisjäte on vaarallista jätettä.

Vaaralista vaarallisempi jäte

Esimerkkinä tästä on Kittilän kultakaivoksen syanidirikastushiekka, jonka arseenin liukoisuuden alentamista PSAVI määräsi selvittämään ja kanadalainen Agnico Eagle -yhtiö (huom. CETA) niskuroi AVla vastaan.

Terrafamen sivukivialueiden suotovesien raskasmetallipitoisuudet ylittävät ympäristölaatunormit satoja tuhansia kertoja sekä kymmeniä kertoja kaatopaikkanoimit. Kaivannaisjäteasetuksen mukaan ympäristölaatunormit eivät saa ylittyä vesitössä pitkienkään aikojen kuluessa. Kysessä on valtava ja ilmeisen aikapommi valtionyhtiössä. Viranomaiisten tulee ottaa siitä vastuu

		Sivukivi DP 4*	Vaarallisen jätteen	Ylitys	Ympäristölaatunormi**	Ylitys
		Year 2020	kaatopaikka	x kertaa	EU Cd Ni/muu	kertaa
			331/2013 mg/L		mikrog/L	
Kadmium	mg/L	14	5	2,8	0,1	140000
Nikkeli	mg/L	1200	40	30	5	240000
Sinkki	mg/L	5700	200	28,5	8	712500

*Terrafamen vesipäästöjen tarkkailu Taulukko 3-1 2020. Sivukiviläjäytys KL2 sivu 53/93

https://www.terrafame.fi/media/ymparistoraportit/2020/osa3_terrufame_vesipaastojen-tarkkailu2020.pdf

**EU:n ympäristölaatunormit nikkeli 5 mikrog/L, kadmium 0.1 mikrog/L, Sinkki Australia

Zn 8 mikrog/L <https://www.waterquality.gov.au/anz-guidelines/guideline-values/default/water-quality-toxicants/toxicants/zinc-2000>

ECHA 7.8 mikrog/L s. 203 <https://echa.europa.eu/documents/10162/d7248de0-eb5b-4a9b-83b9-042c4fd66998>

Kaivannaisjätteiden luokitus on jäljessä ja saatava myös ajantasalle.

Kaivannaisjätteet/poikkeuksellisen laaja ja vaarallinen jätetoiminta tulee huomioida massakohtaisesti seuraavasti:

- 1) ei -pysävä ja kaatopaikka jätteen luokitustaso 0.05 euroa tonni
- 3) Vaaralliset jätteet 0.2 euroa tonni
- 4) Vaarallista vaarallisemmaksi luokittava jäte 2 euroa tonni

Toissijaisesti esitämme, että erityinen korkeampi maksu tulee vain vaaralliset jätteet ja vaarallista vaarallisemmaksi luokitetuville jätteille, erityisesti kaivannaisjätteille

Vaihtoehto

- 1) 1 miljoonaa tonnia vaarallista tai 0.1 miljoonaa tonnia vaarallista vaarallisempaa jätettä
- maksu 0.2 miljoonaa euroa per 1 miljoonaa tonnia vaarallista tai 0.1 miljoonaa tonnia vaarallista vaarallisempaa jätettä
- 2) 10 miljoonaa tonnia vaarallista tai 1 miljoonaa tonnia vaarallista vaarallisempaa jätettä

- maksu 2 miljoona euroa/ 10 Mtn vaarallista tai 1 Mtn vaarallista vaarallisempaa jätettä
- 2) 100 miljoonaa tonnia vaarallista tai 10 miljoonaa tonnia vaarallista vaarallisempaa jätettä
- maksu 20 miljoona euroa / 100 Mtn vaarallista tai 10 Mtn vaarallista vaarallisempaa jätettä

Pykäläkohtaiset kommentit

2 luku

Ympäristövahinkomaksu 6 § Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus

Liitteessä 1 tarkoitetun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajan on suoritettava vuosittaista ympäristövahinkomaksua. Muuten kattavasta liitteestä puuttuu malminetsintä. Liitteessä 1 on mainittu kaivostoiminnan osalta malmien ja mineraalien kaivaminen ja koneellinen kullanhuuhtonta, mutta malminetsinnän eri muodot, kuten syväkairaus, eivät sisälly liitteeseen vaikka malminetsinnästä voi aiheutua lain tarkoittamaan ympäristön pilaamisen vaaraa. Vaarallisinta on etenkin pitkäaikainen malminetsintä esimerkiksi luonnonsuojelualueilla. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole perusteltu millä perusteella malminetsintä on jätetty pois liitteestä 1 vaikka lain tarkoituksena on muuten ollut soveltamisalan ja vahinkotilanteiden kattavuuden laajentaminen. Malminetsintä

Jos vaarallista jätettä tai kemikaaleja käsittelevä pienteollisuusluokka on, niin siihen tulee sisällyttää malminetsintä kairaamalla sekä koelouhinnat. Tyypillisesti kairauksen maa-ja kallioperään päätyvä kiinteä jätemäärä on 10 tonnia /kairauskilometri sekä jäteveden määrä sadoissa kuutioissa. Kaivoslain mukaisesti tehokkaan malminetsinnän tarkoittaisi vähintäänkin kymmeniä kairauskilometrejä eli satoja tonneja jätettä, joka olisi todennäköisesti vaarallista tai ainakin ei-pysyvää jätettä.

9 § 2 momentti

Lisäys: kaivostoiminnan ja kaatopaikan osalta tulee olla pysyvästi ja osoitettu luotettavasti tieteellisellä varmuudella, ettei siitä tule laittomia haittoja pitkienkään aikojen kuluessa.

3 luku

14 § korvataan raide- ja autoliikenteen vahinkoja, mutta näiden toiminnanharjoittajien sisältyminen vakuutusmaksuvelvollisiin on epäselvää. Päästölähde voi myös olla valtion viranomaisten hallinnassa ja aiheuttaa päästöjä ilman viranomaisten syytä.

18 § Korjattava muotoon: Ympäristövahinkorahastosta haetaan kirjallisella hakemuksella korvattavaksi tarkoitettua tapahtumaa siitä hetkestä seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä kun ympäristövahinko kokonaisuudessaan tai selkeänä osavahinkona vaikutuksiin on annettu ympäristöviranomaisen tai vahingonaiheuttajan toimesta haitankärsijälle todisteellisesti tiedoksi. Mikäli vahinko jatkuu tiedoksiannon jälkeen, voi korvausta hakea vastaavasti uudesta aikaisemmin korvaamattomalta osalta.

16 § mukainen maksimikorvaus 30 miljoonaa on riittämätön

24 § Rahaston hallituksessa tulee olla haitankärsijöiden ja ympäristöjärjestöjen edustus. Kannatamme SYKE:n huomioita asiassa.

27 § Rahaston keräämistä ei pitäisi lopettaa siihen, että saavutetaan tavoitesumma. Keräämisen uudelleen aloittaminen 15 miljoonan kohdalla tarkoittaisi myös, että 17 § maksimikorvauksiinkaan 30 miljoonaa ei tuolloin olisi varaa.

Maksuvelvoite on epätasapuolinen niitä kohtaan, jotka liittyvät silloin kuin rahasto on täysi, erityisesti haitankärsijöiksi ehdotuksessa laitettulle maataloudelle ja pienyritystoiminnalle.

Mielummin, vaikka niin, että vakuutusmaksusta maksettaisiin osa takaisin, jos riskitaso pienenee tai saadaan pysyvästi eliminointua. Tämä kannustaisi riskien alentamiseen.

38 § Öljysuojarahastoa koskevat siirtymäsäännökset

38 §:ssä säädetään öljysuojarahastoa koskevista siirtymäsäännöksistä. Öljysuojarahastosta rahoitettujen kaluston riittävä rahoitus tulee turvata öljysuojarahaston siirtymäaikana vuosina 2023-2024.

Maksuluokkaehdotus

Ehdotuksessa on kaivoksien riskien ja kokojen välillä ainakin tuhatkertaisia eroja. Ylivoimaisesti suurimmat ovat Terrafame ja Kevitsa jo tällä hetkellä 100 miljoonien tonnin luokassa, Yaralla ja Kittilässä on taas erityisen pahoja jätteitä, Hitura on pienempi valtion sylissä oleva hankala konkurssipesä. Ehdotuksessa valtion

kustannettava konkurssipesä osaltaan tukisi suuria kaivosyrityksiä.

Luokitus osoittaa, myös että Pohjois-Suomen AVIn ulkopuolella kaivannaijätteen luokitukset ovat hataralla pohjalla. Itse maksukertymiin se tuskin vaikuttaisi paljoa.

Suurimpien kaivosten maksuosuus pitää kertoa ainakin sadalla, jotta maksu olisi edes jossain suhteessa toiminnan laajuuteen ja riskeihin. Ruotsalaisomisteinen Boliden ymmärtäisi hyvin maksaisi useamman miljoonan tai kymmenen miljoonaa silmää räpäyttämättä. On huomattava, että yhtiö on *vapaaehtoisesti* lisännyt tuollaisia summia Kaavin rikastamon vakuuksiin. Bolideninkin näkökulmasta Suomessa vakuudet ovat siis räikeästi alakantissa. Samoin Siilinjärven Yara, Kittilän kultakaivoksen Agnico tai jopa Pyhäsalmen omistaja, kyllä maksaisivat. Raahen kultakaivoksen seuraavaa syökyä ja todennäköisesti viimeistä konkurssia odotellessa siltä voisi saada jotain vakuutta lisää meneillä olevan uudelleen avaamisen yhteydessä, muuten siellä on tarjolla valtiolle "uusi Hitura". Valtion Terrafame kerskuu 200 miljoonalla kasvavalla liikevaihdolla ja hyvällä kannattavuudella heti akkukemikaalitehtaan ylösajon jälkeen ensi vuonna. Terrafamessa valtio-omistajan taloudellista etua puolustavien ympäristöviranomaisten olisi hyvä ajatella myös sosiaalista hyväksyttävää ja sitä miten valtio toimii, kun pienikin vuoto esimerkiksi sivukivialueen kapseloinnista aiheuttaisi 2012 vuotoon nähden valtavasti suuremmat ongelmat. Terrafamelle pitäisi olla ihan oma maksuluokkansa, mutta vaarallista vaarallisempi jäteluokka hoitaisi tätä asiaa.

Kilpailun vääristäminen

Erikokoisille kaivoksille summittain tosin melkein kaikkien toimintaan nähden mitätön maksu olisi ilmeistä kilpailun vääristämistä EUssa.

Toisaalta se olisi myös peruste yhtiöille kiistää suurempia korvausvelvollisuuksia ja lain myöhempi korjaaminen CETAn tultua ratifioiduksi EUssa voitaisiin katsoa yhtiöiden puolelta, johonkin kaivokseen kohdistuvaksi asiattomaksi toimeksi.

Toimialojen väliset erot

Kertamaksussa 400 euroa on eläinsuojat 3800 kappaletta. Näille 400 euron maksu on kohtuuton ja tulisi osin ruoan hintaan. Riskitasoihin nähden 400 euron kertamaksukin on aivan kohtuuton suhteessa erityisesti kaivosteollisuuteen, mutta myös muuhun (kemian) teollisuuteen. Hinnoissa näkyy voimakkaiden teollisuusjärjestöjen asema yhteiskunnassa?

Toki maatalouteen liittyy ympäristöriskejä, mutta joku suhteellisuus pitäisi olla, jos ei ole tarkoitus tehdä erityisesti maatalouteen kohdistuvaa veroa.

Kerääminen

Rahaston kerääminen on epätasapuolista suhteessa siihen milloin toiminta alkaa.

Nykyisillä riskeillä korvaukset voivat jäädä vajaiksi johtuen rahaston pienuudesta ja rahaston vielä laskemisesta alhaiselle tasolle. Järkevämpi menettely olisi, että rahastosta voitaisiin maksaa osa rahasta takaisin, jos toiminta päättyy ja ympäristöriski on todistettavasti pysyvästi poistettu.

Toisaalta jätteistä ja kemikaaliriskeistä vastaavien viranomaisten tulee saada kyseiset riskit haltuun. Tätä odotellessa TOVA-vastuiden tulee olla riittävät.

Lisätietoja

- ympäristöjuristi Matti Kattainen, puhelin 044 7785 013, matti.kattainen@sll.fi
- erityisasiantuntija Jari Natunen, puhelin 044 2100 453, jari.natunen@sll.fi