

27.3.2019

YMPÄRISTÖVAKUUTUSKESKUKSEN (YVK) JA FINANSSIALA RY:N (FA) VASTAUS TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN JA YMPÄRISTÖMINISTERIÖN YHTEISEEN SELVITYKSEEN:

KAIVOSTOIMINTAA OHJAAVAN LAINSÄÄDÄNNÖN TOIMIVUUDEN ARVIOINTI

Ympäristövakuutuskeskus (YVK) ja Finanssiala ry (FA) kiittävät mahdollisuudesta antaa palautetta selvitystä varten. YVK ja FA keskittyvät vastauksissaan teemoihin, joilla voidaan arvioida olevan vaikutusta ympäristövahinkovakuuttamiseen tai sen kehittämiseen.

1. Onko teillä tai edustamallanne taholla kokemuksia tai havaintoja kaivostoimialasta ja erityisesti sitä säätelevän kaivoslain (621/2011) soveltamisesta ja toimivuudesta käytännössä? Millaisissa yhteyksissä kokemukset tai havainnot ovat syntyneet?

YVK käsittelee parhaillaan Talvivaaran kaivosta koskevia ympäristövahinkoasioita. Esitettyjä ympäristövahinkoja on tapahtunut useissa eri yhteyksissä ja pitkällä aikajaksolla. Talvivaaran kaivosta koskevia ympäristövahinkoja on käsitelty myös tuomioistuimissa oikeusprosessin ollessa yhä kesken.

Kuten selvityspyynnössäkkin todetaan, kaivoksen luvitus on tapahtunut vanhan kaivoslain nojalla. Kaivoslakia ei suoraan sovelleta korvauskäsittelyssä, mutta etusijajärjestyksen kautta tällä voi olla huomattavaakin merkitystä vakuutuskorvaukseen. Ympäristövahinkovakuutuksesta voidaan maksaa korvausta vain, jos vahingonaiheuttaja jää tuntemattomaksi tai on maksukyvytön eikä korvausta saada esimerkiksi lain nojalla asetetuista vakuuksista tai toimijan vastuuvakuutuksesta.

2. Miten arvioisitte kaivoslain ja siinä säänneltyjen menettelyjen asemaa osana lainsäädännön kokonaisuutta? Oletteko havainneet ongelmia tai kehittämistarpeita kaivoslain ja muiden lakien välisissä suhteissa tai työnjaossa? Miten lainsäädäntöä ehkä olisi tältä kannalta kehitettävä?

-

3. Millaisia nuo kokemukset ja havainnot ovat? Mitä myönteistä tai kielteistä mielestänne on tullut esiin? Vastaus voidaan laatia myös useampiosaiseksi niin, että eri asiakysymykset käsitellään erikseen. Kokemuksista ja havainnoista voidaan vastaukseen sisällyttää myös mahdollisia faktatietoja.

-

4. Miten kaivoslakia ja erityisesti siinä säänneltyjä menettelyjä ja päätöksentekoa sekä osapuolten asemaa mielestänne tulisi kehittää? Vastaus voidaan laatia myös useampiosaiseksi niin, että eri asiakysymykset käsitellään erillisinä.

-

27.3.2019

5. Muut mahdolliset havainnot ja ehdotukset.

Kaivosteollisuutta on julkisuudessa kritisoitu nimenomaan ympäristön turmelemisesta ja kaivoslaissakin asetetusta ennallistamis-/jälkihoitovelvoitteen laiminlyönnistä erityisesti toiminnan loppuessa konkurssiin. Kaivosteollisuus ei ole tässä poikkeus: lainsäädännölliset ja tosiasialliset keinot ympäristöoikeudellisen aiheuttaja maksaa –pääsäännön toteuttamiseen ovat heikot siinä vaiheessa, kun toimija on jo maksukyvytön.

YVK ja FA kannattivat hallituksen esitystä (HE 221/2018) konkurssilain uudeksi 16 a luvuksi, jossa ympäristövastuiden oikeudellista asemaa oli tarkoitus selkeyttää. Esityksessä pyrittiin sovittamaan yhteen ympäristöarvot ja toisaalta konkurssimenettelyn pääperiaatteet kuten velkojien yhdenvertainen kohtelu. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 16 a luku kuitenkin poistettiin. YVK ja FA pitävät tärkeänä, että lainsäädäntötyötä ympäristövastuiden aseman selkeyttämiseksi insolvenssitilanteissa jatketaan eduskunnan lausuman edellyttämällä tavalla.

Julkisessa keskustelussa menevät usein sekaisin termit vakuus ja vakuutus. Näillä on kuitenkin hyvin eri funktio myös kaivosliiketoiminnassa. Käsitteet eivät ole päällekkäisiä vaan toisiaan täydentäviä järjestelmiä. Vakuudet asetetaan toimijalle sen varmistamiseksi, että se kykenee suoriutumaan laissa ja luvissa määrätyistä velvoitteistaan. Tavoitteen täyttymiseksi vakuuksien tulee olla riittävät ja niitä tulee voida (yhdessä lupaehtojen kanssa) tarkistaa toiminnan laadun muuttuessa. Kaivosteollisuudessa asetetut vakuudet ovat käytännössä osoittautuneet liian pieniksi, jolloin valtio on joutunut rahoittamaan toiminnan lopettamiseen liittyvien ympäristövastuiden hoitamisen. Toisaalta ylisuuret vakuudet voivat hankaloittaa yrityksen rahoituksen saantia ja mahdollisesti estää koko liiketoiminnan aloittamisen.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän pääasiallinen tarkoitus on suojata vahinkoa kärsineitä turvaamalla näiden oikeuden korvaukseen myös niissä tapauksissa, joissa ympäristövahingon aiheuttaja on maksukyvytön tai jää tuntemattomaksi eikä korvausta saada myöskään toiminnanjatkajalta. Korvaus edellyttää ympäristövahinkolain mukaista vakuutustapahtumaa.

Kaivostoiminnan hallittu alasajo tai sen päättyminen konkurssiin eivät itsessään ole ympäristövahinkovakuutuksesta korvattavia vakuutustapahtumia. Teollisuustoiminnan päättymisestä jää pääsääntöisesti jätettä tai raaka-ainetta, joiden siivoamisvelvoitteesta säädetään mm. jätelaissa ja kaivoslaissa. Varautuminen toiminnan loppumiseen kuuluu aina liiketoiminnan harjoittajan normaaliin liiketoimintavastuuseen. Etenkin raskaan teollisuuden kohdalla tätä vastuuta täydentävät laissa asetetut vakuusvelvoitteet.

Luvitus- ja vakuusjärjestelmä tarvitsee toimiakseen tehokkaan ja riittävästi resursoidun viranomaisvalvonnan. Valvontaan tulee panostaa myös luvan myöntämisen jälkeen ja mahdollisimman ennaltaehkäisevästi. Kuten konkurssilain uudistusta koskevan hallituksen esityksen yhteydessä on todettu, ei esimerkiksi ympäristöviranomaisen keinovalikoimaan kuuluva hallintopakkomenettely toimi jo konkurssissa olevan toimijan kohdalla. Ympäristölle merkityksellisten riskien valvonta ja aktiivinen puuttuminen lain tai ympäristöluvan määräysten vastaiseen tilanteeseen voidaan nähdä ensisijaisesti

27.3.2019

perustuslaissakin suojattuja arvoja koskevana viranomaistehtävänä, eikä sitä tulisi ulkoistaa esimerkiksi pankeille tai vakuutusyhtiöille näiden toimiessa yritysten rahoittajina tai niiden riskien vakuuttajina.

Julkisuudessa kaivoslainsäädäntöä ja ylipäätään ympäristölainsäädäntöä on esitetty muutettavaksi siten, että valtion väliintuloa ei tarvittaisi toiminnan alasajosta tai konkurssista aiheutuviin kustannuksiin. Tavoite on kannatettava.

YVK ja FA toteavat, että kaivoslainsäädännön kuten koko ympäristölainsäädännön tulee jatkossakin perustua aiheuttaja (itse) maksaa –periaatteeseen. Lainsäädännöllä ei tule luoda oikeustilaa, joka sallisi tai houkuttaisi toimijoita laiminlyömään ympäristövastuunsa (toiminnan aikana tai konkurssimenettelyssä) esimerkiksi omistajien tai velkojien taloudellisen hyödyn vuoksi. Oikeudenmukaisena ei voida pitää myöskään ratkaisua, jossa ympäristövastuiden laiminlyönnistä tai muusta rikollisesta toiminnasta aiheutuvat kustannukset koituvat asiansa lupaehtojen ja lainsäädännön mukaan hoitavien muiden elinkeinonharjoittajien välittömäksi vahingoksi.

Vastuujärjestelmiä tarkasteltaessa on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota aiheutuneen kustannuksen luonteeseen: Esimerkiksi konkurssiin ajautuneen yrityksen toiminnallaan kolmansille aiheuttamien ympäristövahinkojen kustannukset tulisivatkin olla oikeudellisesti eri asemassa kuin välittömästi konkurssista aiheutuneet taloudelliset kulut kuten jätteiden siivouskulut. Ulkopuolisten vahingonkärsineiden aseman erityinen turvaaminen on perusteltua, sillä heillä ei lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta välttää tai rajoittaa aiheutunutta vahinkoa.

Jos niin sanottuun kollektiivivastuun tai laajennetun aiheuttajan vastuun ratkaisuun päädyttäisiin myös liiketoiminnan päättymiseen liittyvien kustannusten osalta, tulisi ratkaisua edeltää kustannusarvion lisäksi huolellinen vaikutustenarviointi siitä, mikä vaikutus mallilla on ennaltaehkäisevään ympäristönsuojeluun. Kollektiivivastuumallin suurimpana haasteena voidaan pitää ns. moral hazardia, jos sen yhteyteen ei luoda taloudellisia kannusteita ympäristövastuulliseen toiminnanharjoittamiseen. Vastuuttomalla tai rikollisella elinkeinotoiminnalla aiheutettujen ympäristövahinkojen korvaamista kollektiivirahastosta voidaan pitää erityisen ongelmallisena.

Tämän kaivoslakia koskevan selvitystyön ohella SYKE selvittää parhaillaan tutkimusprojektissaan toissijaisten ympäristövastuiden parhaita käytäntöjä. YVK ja FA pitävät erinomaisena sitä, että jo vuonna 2014 aloitettua TOVA-selvitystyötä jatketaan ajankohtaisella kansainvälisellä vertailulla eri maiden ympäristövastuujärjestelmistä. Molemmissa selvitystyöissä on tärkeää nähdä ympäristövastuiden kokonaiskuva sekä eri vastuujärjestelmien funktio sen sisällä.

Ympäristövakuutuskeskus

Finanssiala ry

Ulla Niku-Koskinen

Lea Mäntyniemi