

Jouko Tuomainen, Mari Pihalehto, Petrus Kautto,  
Kai Kokko, Tuula Linna, Emmi Vähä, Outi Pyy

# TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu

Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimus-  
toiminnan julkaisusarja

2020:14

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-936-3



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:14

## **TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu**

Jouko Tuomainen, Mari Pihalehto, Petrus Kautto, Kai Kokko,  
Tuula Linna, Emmi Vähä, Outi Pyy

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-936-3

Tekijän organisaatio: Jouko Tuomainen (Suomen ympäristökeskus), Mari Pihalehto (Helsingin yliopisto),  
Petrus Kautto (Suomen ympäristökeskus, Kai Kokko (Helsingin yliopisto), Tuula Linna (Helsingin yliopisto),  
Emmi Vähä (Suomen ympäristökeskus), Outi Pyy (Suomen ympäristökeskus)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvoston kanslia	18.3.2020	
<b>Tekijät</b>	Jouko Tuomainen, Mari Pihalehto, Petrus Kautto, Kai Kokko, Tuula Linna, Emmi Vähä, Outi Pyy		
<b>Julkaisun nimi</b>	TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:14		
<b>Diaari/hankenumero</b>		<b>Teema</b>	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-936-3	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3</a>		
<b>Sivumäärä</b>	281	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	tutkimus, tutkimustoiminta, ympäristöoikeus, ympäristövahingot, vastuu, sääntely, arviointi, rahastot, pakollinen ympäristövahinkovakuutus, toissijainen vastuu		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Hankkeen tarkoituksena on oikeusvertailun tulosten avulla tukea ympäristövastuun toissijaisen rahoitusjärjestelmän (TOVA-järjestelmän) uudistamis- ja kehitystyötä Suomessa. Hankkeen päätavoitteena on ollut tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa ja vaikutuksiin perustuvia arvioita TOVA-järjestelmän vaihtoehtoisista toteuttamis- ja rahoittamistavoista. Tavoitteen toteuttamiseksi on kartoitettu kansainvälisestä vertailuaineistosta parhaita käytäntöjä ja ideoita (legal transplants) sekä sovitettu oikeusvertailuun perustuvia sääntelyinnovaatioita kansalliseen ympäristövastuun järjestelmään.</p> <p>Oikeudellisella ympäristövastuulla varaudutaan ympäristöriskien hallintaan sekä ympäristövahinkojen korvaamiseen ja korjaamiseen. Toissijainen ympäristövastuu tarkoittaa muun tahon kuin aiheuttajan vastuuta silloin, kun aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa tai tätä ei muusta syystä saada täyttämään toimimisvelvollisuutta tai maksamaan kustannuksia. Käytännössä toissijainen vastuu merkitsee viime kädessä taloudellista vastuuta, toisin sanoen, kuka maksaa ympäristövastuun toteuttamisen kustannukset. Kyse on taloudellisen rasituksen kohdentamisesta, joka voidaan tehdä usealla vaihtoehtoisella tavalla.</p> <p>Hanke toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yhteistyönä pääosin vuoden 2019 aikana.</p> <p>Liite 1 Katsaus sääntelyyn vertailumaissa</p> <p>Liite 2 Liikenteen toissijaiset vastuut</p> <p>Liite 3 Webropol-kyselyn pohja ja yleiskuvaus kyselyn vastauksista</p>		
	Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.		
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvoston kanslia		
<b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti">vnjulkaisumyynti</a>		

## Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	18.3.2020	
Författare	Jouko Tuomainen, Mari Pihalehto, Petrus Kautto, Kai Kokko, Tuula Linna, Emmi Vähä, Outi Pyy		
Publikationens titel	Jämförelse av finansieringsmodeller för det subsidiära ansvaret för miljöskador (TOVARAMA)		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:14		
Diarie-/ projektnummer		Tema	
ISBN PDF	978-952-287-936-3	ISSN PDF	2342-6799
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3</a>		
Sidantal	281	Språk	finska
Nyckelord	forskning, forskningsverksamhet, miljö rätt, miljöskador, ansvar, reglering, utvärdering, fonder		
Referat	<p>Huvudsyftet med projektet är att stödja reformen och utvecklingen av det sekundära finansieringssystemet för miljöansvar (Finland) genom resultaten av en juridisk jämförelse med andra rättssystemen. Projektets huvudmål har varit att tillhandahålla information och konsekvensbedömningar av alternativa sätt att implementera och finansiera TOVA för att stödja beslutsfattande. För att uppnå detta mål har internationell benchmarking identifierat bästa praxis och idéer (juridiska transplantationer) och anpassade regleringsinnovationer baserade på rättsliga jämförelser med det nationella miljöansvarssystemet.</p> <p>Miljöansvar är förberett för hantering av miljörisiker och för kompensation och reparation av miljöskador. Med sekundärt miljöansvar avses ett annat företag än förorenaren, där förorenaren är insolvent, okänd eller otillgänglig eller på annat sätt inte kan fullgöra sina skyldigheter eller betala kostnaderna. I praktiken betyder sekundärt ansvar i slutändan ekonomiskt ansvar, det vill säga vem som bär kostnaden för att genomföra miljöansvaret. Det handlar om att rikta in ekonomiska bördor, vilket kan göras på olika alternativa sätt</p> <p>Projektet genomfördes som samarbete mellan Finlands miljöcentral och juridiska fakulteten vid Helsingfors Universitet under året 2019.</p> <p>Bilaga 1 Subsidiära miljöansvaret i några länder</p> <p>Bilaga 2 Subsidiära miljöansvaret inom trafik- och transportsektorn</p> <p>Bilaga 3 Enkät till representanter av företag och andra intressegrupper</p>		
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt		
Förläggare	Statsrådets kansli		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="mailto:vnjulkaisumyynti">vnjulkaisumyynti</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Prime Minister's Office	18 March 2020	
<b>Authors</b>	Jouko Tuomainen, Mari Pihalehto, Petrus Kautto, Kai Kokko, Tuula Linna, Emmi Vähä, Outi Pyy		
<b>Title of publication</b>	A comparative study of financing models for secondary environmental liability (TOVARAMA)		
<b>Series and publication number</b>	Publication series of the Government's analysis, assessment and research 2020:14		
<b>Register number</b>		<b>Subject</b>	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-936-3	<b>ISSN (PDF)</b>	2342-6799
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-936-3</a>		
<b>Pages</b>	281	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	research, research activities, environmental law, environmental damages, liability, regulation, evaluation, funds		
<p><b>Abstract</b></p> <p>By way of comparative law research, the project aims at supporting renewal and development of the secondary environmental liability financing system in Finland. The project's main goal is to support further decision making, by providing information and influence-based assessments of alternative ways to finance and organise secondary financing system. To achieve this goal, international comparative law material was studied in order to detect ideas and best practices ('legal transplants') and to accommodate regulatory innovations to the national environmental liability system.</p> <p>Environmental responsibility, in a form of legal liability, serves for managing environmental risks and compensating and remediating environmental damages. Secondary environmental responsibility refers to someone else's than the polluter's liability in cases where the polluter is insolvent, unknown or otherwise cannot efficiently be obliged to take care of the measures or cover the costs of fulfilling environmental responsibility. In practice, secondary environmental responsibility takes shape of financial responsibility in the last resort, in other words, the question is about who covers the costs of fulfilling the environmental responsibility. Thereby, the matter is about allocation of financial burden, which can be made in several alternative ways.</p> <p>The project was carried out by the Finnish Environment Institute (SYKE) and University of Helsinki, Faculty of Law, mainly during 2019.</p> <p>Appendix 1 Liability regulation in some countries</p> <p>Appendix 2 Regulation of secondary liability in traffic and transport sector</p> <p>Appendix 3 Questionnaire on opinions and judgments about different secondary financing systems</p> <p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti">vnjulkaisumyynti</a>		





# Sisältö

<b>LUKIJALLE</b> .....	9
<b>1 Executive summary</b> .....	11
<b>2 Johdanto</b> .....	17
2.1 Aluksi .....	17
2.2 Nykytila.....	18
2.2.1 Tausta .....	18
2.2.2 Valtion budjettirajoitus.....	21
2.2.3 Öljysuojarahasto.....	22
2.2.4 Ympäristövahinkovakuutus.....	24
2.3 Nykytilan arviointi ja muutospaineet.....	26
2.3.1 Nykyisen sääntelyn ja toimintatavan haasteet.....	26
2.3.2 Suomea koskevat kansainväliset sopimukset ja EU-sääntely TOVA-näkökulmasta .....	27
2.4 Hankkeen toteuttaminen .....	29
2.4.1 Tavoitteet ja rajaukset .....	29
2.4.2 Vertailumaiden valintakriteerit, tutkimusmenetelmät ja tutkimuskysymykset .....	30
2.4.3 Raportin rakenne .....	32
2.5 Ensi- ja toissijaisen vastuun rajapinnat.....	32
2.5.1 Yleistä tulkintatilanteista .....	32
2.5.2 Konkursipesän vastuu .....	34
2.5.3 Vakuudet.....	34
2.5.4 Vapaaehtoiset vakuutukset.....	35
2.6 Ympäristövastuun ja insolvenssitilanteiden keskeiset käsitteet .....	35
2.6.1 Tausta .....	35
2.6.2 Käsitteet ja niiden analyysi.....	36
<b>3 Vertailukohteiden toissijaiset vastuujärjestelmät</b> .....	51
3.1 Vastuujärjestelmien kuvaus.....	51
3.1.1 Johdanto.....	51
3.1.2 Budjettiperusteinen toissijainen vastuu.....	51
3.1.3 Säädosperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu.....	56
3.1.4 Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu.....	60
3.1.5 Muu toissijaista vastuuta ja rahoitusta tukeva poliittinen, taloudellinen ja oikeudellinen ohjaus .....	63
3.1.6 Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn .....	71
3.1.7 Oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkitys omaksutun ratkaisumallin kannalta .....	72
3.2 Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat vertailumaissa...	74

3.3	Arvio vertailumaiden kokemuksista TOVA-sääntelystä ohjauskeinona.....	76
<b>4</b>	<b>Toissijaisten vastuujärjestelmien arviointi</b> .....	<b>78</b>
4.1	Arvioinnin lähtökohdat, tavoitteet ja kriteerit.....	78
4.2	Ympäristövastuun toteuttamismallit .....	81
4.2.1	Aiheuttajan vastuu lähtökohtana.....	81
4.2.2	Laajennettu aiheuttajan vastuu.....	85
4.2.3	Aiheuttajien kollektiivinen vastuu .....	88
4.2.4	Veronmaksajien vastuu .....	92
4.2.5	Valtioiden yhteisvastuu.....	94
4.3	Rahoitusmallien monikriteeriarviointi.....	96
4.3.1	Kustannusten kohdentuminen .....	96
4.3.2	Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen .....	97
4.3.3	Kattavuus .....	99
4.3.4	Valtion täydentävän viimesijaisen rahoituksen tarve.....	100
4.3.5	Kustannukset ja kustannustehokkuus.....	101
4.3.6	Hyväksyttävyyys.....	105
4.3.7	Operatiivinen toimivuus.....	106
4.3.8	Oikeusvarmuus ja oikeusturvan toteutuminen.....	107
4.3.9	Toteutettavuus suhteessa perustuslakiin .....	110
4.4	Yhteenveto arvioinnista.....	115
<b>5</b>	<b>Tulokset ja johtopäätökset</b> .....	<b>119</b>
5.1	Vaihtoehtoiset tavat toteuttaa ja rahoittaa toissijainen vastuujärjestelmä.....	119
5.2	Vertailumaiden parhaiden käytäntöjen sovittaminen Suomeen.....	121
5.3	Kollektiivisen vastuun rahoitusmallien vertailu.....	126
5.4	Ympäristövastuuseen liittyvien käsitteiden selkeyttäminen .....	131
5.5	Muita havaintoja jatkotyössä huomioon otettaviksi .....	131
<b>Liitteet</b>	.....	<b>136</b>
	Liite 1 Maakatsaukset.....	136
	Liite 2 Maa-, meri- ja ilmaliikenteen yhteydessä aiheutuvien ympäristövahinkojen toissijainen korvausjärjestelmä.....	259
	Liite 3 WEBROPOL-kysely ja sen vastaukset.....	275
	Liite 4 Lyhenteet.....	279
<b>Lähteet</b>	.....	<b>281</b>

## LUKIJALLE

Hanke toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ja yhteistyönä pääosin vuoden 2019 aikana. Hankkeen rahoitti Valtioneuvosto vuoden 2019 VN TEAS -rahoituksella. Hanke toteutettiin jaettuna erillisiin vuorovai-  
kutteisiin osatehtäviin, joissa etsittiin vastauksia edellä esitettyihin hankkeen tutkimus-  
kysymyksiin. Hankkeessa koottiin uutta tietoa oikeusvertailun avulla, käytettiin olemassa  
olevia tietoaaineistoja sekä sovitettiin tähän yhteyteen lainsäädännön vaikutusten arvioin-  
timalleja. Lisäksi koottiin havaintojen ja kokemusten perusteella kertyneitä tietoja jatko-  
selvitys- ja lisätutkimustarpeista. Oikeusvertailun pohjan muodostava tiedonhaku toteu-  
tettiin pääasiassa internet-hakujen ja kirjallisuusselvitysten avulla, joiden lisäksi lähetettiin  
kyselyjä vertailumaiden viranomaisille sekä akateemisille tutkijoille vertailumaissa.

Hankkeen ohjausryhmällä oli 10 kokousta. Ohjausryhmässä oli edustajat hankkeen kan-  
nalta keskeisistä ministeriöistä (YM, VM, TEM). Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi lain-  
säädäntöneuvos Katariina Haavanlammi (YM) ja jäseninä olivat erityisasiantuntija Eeva-  
Maija Puheloinen (YM), hallitussihteeri Merja Huhtala (YM), neuvotteleva virkamies Armi  
Liinamaa (VM), kaupallinen neuvos Tomi Lounema ja hänen jälkeensä hallitusneuvos Tuula  
Manelius (TEM). Ohjausryhmä on osallistunut yleisen ohjaamistehtävänsä lisäksi aktii-  
visesti tutkimustyön suuntaamiseen, painotusten valintaan, seminaarityöskentelyyn ja  
raportin muotoilemiseen.

Koko hankkeen vastuullisena johtajana toimi johtava asiantuntija Outi Pyy (SYKE), joka  
oli myös SYKEN hankeryhmän koordinaattori. Hankeryhmän muina jäseninä olivat pro-  
fessori Kai Kokko (HY), joka oli myös HY:n hankeryhmän johtaja; professori Tuula Linna  
(HY), tohtorikoulutettava Mari Pihalehto (HY), erikoistutkija Petrus Kautto (SYKE), erikois-  
tutkija Jouko Tuomainen (SYKE), tutkija Emmi Vähä (SYKE), taloussuunnittelija Kari Salo  
(SYKE). Työnjako hankeryhmässä on ollut joustava ja kaikki ovat olleet mukana raportin  
tuottamisessa. Tiivistetysti kuvattuna pääasiallinen työnjako on ollut, että johtamisesta  
on vastannut Outi Pyy, taloudesta Kari Salo, viestinnästä Emmi Vähä, yleisestä oikeustie-  
teellisestä ohjauksesta ja laadunvarmistuksesta Kai Kokko ja Tuula Linna. Tiedonhankin-  
nasta ja raporttitekstin kirjoittamisesta ovat kantaneet päävastuun Mari Pihalehto, Jouko

Tuomainen ja Petrus Kautto, mutta sekä muut hankeryhmän jäsenet että ohjausryhmän jäsenet ovat tuottaneet tietoa ja kommentoineet tekstejä. Lisäksi hankkeen seminaareissa on saatu arvokasta tietoa osallistujilta ja kyselyyn vastanneilta.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja Katariina Haavanlammi ja hankkeen tutkija Jouko Tuomainen osallistuivat Government Experts Group on Environmental Liability -verkoston kokoukseen 4.3.2019 Brysselissä, minkä lisäksi Tuomainen osallistui ELD Stakeholder workshop -tilaisuuteen 5.3.2019. Ympäristövastuudirektiivin toimeenpanoon liittyvän tutkijavierailun ansiosta hankkeessa on voitu tehokkaasti hyödyntää vireillä olevien muiden EU-tason selvityshankkeiden myötä kerättyjä tietoja, erityisesti maakohtaisia ympäristövastuudirektiiviin toteutusta ja toimeenpanoa kuvaavia ELD country fiche -raportteja, vakuusjärjestelmiä kartoittaneen IMPEL-tutkimushankkeen tuloksia sekä konsulttitoimiston komission tilauksesta toteuttamaa ELD Financial securities -selvitystä eri maiden vakuusjärjestelmistä.

Osana hanketta järjestettiin väliseminaari 25.9.2019, jonne hankkeen keskeisimpien sidosryhmien edustajia kutsuttiin sekä kuultaviksi että kuulemaan hankkeen aikana kerättyjä tutkimustuloksia. Väliseminaarissa ennalta pyydetyn kommenttipuheenvuoron esittivät Kaivosteollisuus, Metsäteollisuus ja Kuntaliitto. Väliseminaarin paneelikeskustelussa olivat edustettuina valtion lupa- ja valvontaviranomainen, Suomen Luonnonsuojeluliitto ja siinä oli mukana myös asianajotoimintaa, hallintotuomioistuimia sekä oikeustieteen tutkimusta edustaneet näkökulmat. Väliseminaarin jälkeen osanottajille lähetettiin Webropol-kysely, jossa osallistujia pyydettiin kommentoimaan väliseminaarissa esiteltyjä vaihtoehtoisia toissijaisen vastuun rahoitusmalleja sekä jakamaan muita näkemyksiä toissijaisen vastuun järjestämisestä. Kyselyyn saatiin vastauksia yhteensä 13 henkilöltä. Vastausten perusteella laadittu yhteenveto tuloksista sekä Webropol-kyselylomake ovat raportin liitteenä 3.

Hankkeen tiedotusta- ja viestintää tukemaan perustettiin nettisivut Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) sivuille täällä sekä SYKE:n sivuilla täällä. SYKE:n sivustolle avattu hankesivu toimii hankkeen yleistiedotus- ja viestintäkanavana ja johon Helsingin yliopisto linkitti sivustojensa hanketta koskeneen tiedon. SYKE on vastannut sivuston päivittämisestä hankkeen edetessä.

TOVARAMA -hankeryhmä

Maaliskuu 2020

# 1 Executive summary

## Hankkeen tausta, tavoitteet ja toteuttaminen

Oikeudellisella ympäristövastuulla varaudutaan ympäristöriskien hallintaan sekä ympäristövahinkojen korvaamiseen ja korjaamiseen. Vastuun lähtökohtana on aiheuttamisperiaate, jonka mukaan pilaantumisen aiheuttaja vastaa ensisijaisesti toimintansa haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisystä ja poistamisesta (toimimisvelvollisuus) sekä niiden kustannuksista (kustannusvastuu). Toissijainen ympäristövastuu tarkoittaa muun tahon kuin aiheuttajan vastuuta silloin, kun aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa tai tätä ei muusta syystä saada täyttämään toimimisvelvollisuutta tai maksamaan kustannuksia. Käytännössä toissijainen vastuu merkitsee viime kädessä taloudellista vastuuta, toisin sanoen siitä, kuka maksaa ympäristövastuun toteuttamisen kustannukset. Kyse on siis taloudellisen rasituksen kohdentamisesta, joka voidaan tehdä usealla vaihtoehdoisella tavalla.

Nykyisiä ympäristövastuun toissijaisia rahoitusjärjestelmiä (TOVA -järjestelmiä) Suomessa ovat ympäristövahinkovakuutuslakiin (81/1998) perustuva pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahastolakiin (1406/2004) perustuva öljysuojarahastojärjestelmä. Valtion budjettirahoituksella on merkittävä rooli ja myös kunnat maksavat usein puhdistamiskustannuksia. Lisäksi eräissä säädöksissä on nimetty aiheuttajan lisäksi muita toimimisvelvollisia tahoja, kuten alueen tai jätteen haltija (ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja jätelaki (646/2011)).

TOVARAMA-hankkeen tarkoituksena on oikeusvertailun tulosten avulla tukea TOVA-järjestelmän uudistamis- ja kehitystyötä. Pää tavoitteena on ollut tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa ja vaikutuksiin perustuvia arvioita järjestelmän vaihtoehtoisista toteuttamis- ja rahoittamistavoista. Tavoitteen toteuttamiseksi on kartoitettu kansainvälisestä vertailuaineistosta parhaita käytäntöjä ja ideoita (legal transplants) sekä sovitettu oikeusvertailuun perustuvia sääntelyinnovaatioita kansalliseen ympäristövastuun järjestelmään. Hankkeessa on vertailtu toissijaisen vastuun rahoitusmalleja. Lisäksi on kuvattu, miten eri

maissa on laajennetun aiheuttajan vastuun periaatteen nojalla säädetty esimerkiksi alueen haltijan vastuusta. Lisäksi on analysoitu keskeisiä ympäristövastuun käsitteitä.

Hankkeen rahoitti Valtioneuvosto vuoden 2019 VN TEAS -rahoituksella ja se toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yhteistyönä pääosin vuoden 2019 aikana. Osana hanketta järjestettiin väliseminaari 25.9.2019 ja loppuseminaari 30.1.2020. Seminaareihin kutsuttiin keskeisten sidosryhmien edustajia keskustelemaan aiheesta, ja heille esiteltiin hankkeen tutkimustuloksia.

Loppuraportin alussa kuvataan Suomen TOVA-järjestelmän nykytila, ensi- ja toissijaisen vastuun rajapintoja sekä vastuujärjestelmän kehittämisen kannalta keskeisiä käsitteitä (luku 1.). Sen jälkeen esitetään vertailuaineiston perusteella kokonaiskuva vertailumaiden toissijaisista vastuujärjestelmistä (luku 2.). Tämän jälkeen (luku 3.) esitetään arvioinnin lähtökohdat, tavoitteet, kriteerit sekä arvioidaan vaihtoehtoiset rahoitusmallit. Lopuksi on (luku 4.) yhteenveto tuloksista ja johtopäätökset eri järjestelmien eduista ja haitoista Suomeen sovitettuina sekä ehdotetaan lisäselvityksiä eräistä keinoista kehittää sääntelyä.

### **Toissijaiset vastuujärjestelmät vertailumaissa**

Vertailuaineiston mukaan kaikissa vertailumaissa on havaittu, että aiheuttajan vastuuseen perustuva lainsäädäntö ei monessa tilanteessa riitä. Toissijaisen rahoituksen tarve on tullut vastaan jokaisessa vertailumaassa, yhtäältä maaperän vanhojen pilaantumisten yhteydessä ja toisaalta maksukyvyttömyys- ja konkurssitilanteissa. Yhteiskunnallisessa keskustelussa on kaivattu ratkaisuja näitä varten. Kuitenkaan yhtenäistä laaja-alaista toissijaista järjestelmää ei ole yhdessäkään vertailumaassa. Vertailumaissa tai EU:ssa ei ole vireillä uudistuksia tai lainsäädäntöhankkeita, joiden tarkoituksena olisi perustaa uusia toissijaisia vastuujärjestelmiä.

Vertailuaineiston mukaan vertailumaissa käytössä olevat keskeiset mallit ovat a) budjetitiperusteinen toissijainen vastuu, b) säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajien vastuu ja c) sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu. Vertailumaat ovat Itävalta, Tanska, Belgia, Alankomaat, Kanada, USA, Ranska, Ruotsi sekä Australia (viimeksi mainittu vain kaivostoiminnan vastuusääntelyn osalta).

Kaikissa vertailumaissa valtion rahoitus jaetaan pääosin budjetin kautta. Tarvittavat varat kerätään pääosin yleiskatteisilla veroilla, mutta joissakin maissa on lisäksi käytössä eri tahoihin kohdistettuja maksuja ja veroja. Useimpien maiden lainsäädännössä tiettyä ajankohtaa aiemmin pilaantuneiden alueiden puhdistaminen on jätetty pääsääntöisesti valtion vastuulle. Sen sijaan uudet pilaantuneet alueet puhdistaa aiheuttaja, minkä ohella lakisääteistä vastuuta on usein laajennettu kohdistumaan myös alueen haltijaan. Lisäksi monessa maassa toissijainen vastuu erityisesti kiireellisissä tilanteissa on kunnalla tai

valtiolla. Yksityisoikeudellisia korvauksia maksavia toissijaisia malleja on käytössä vähän, vaikka niitä on vuosien varrella kokeiltu vertailumaissa jonkun verran.

Vertailumaissa ei ole valvontaviranomaisia varten erityisiä rahoitusmalleja tai järjestelmiä, joista rahoitettaisiin kiireellisissä tilanteissa tarvittavat toimenpiteet sen estämiseksi, että varastossa olevan kemikaali päätyy ympäristöön. Selvityksen perusteella nämä ennaltaehkäisytoimet TOVA-tilanteissa rahoitetaan vertailumaissa viranomaisten normaalin rahoituksen puitteissa. Vertailuaineiston mukaan toissijaisen vastuun käyttöala vaihtelee vertailumaissa osin sen perusteella, miten laaja on ensisijaisen vastuun (ml. vakuudet) soveltamisala.

### **Toissijaisten vastuujärjestelmien arviointi**

Vertailuaineiston perusteella todettiin, että päämalleja vastuun kohdentamisessa ovat aiheuttajien kollektiivinen vastuu ja budjettiperusteiset mallit. Tarkemmin arvioitavia malleja ovat: a) Kollektiivinen vastuu (pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen malli ja budjetin ulkopuoliset rahastot sekä b) Budjettiperusteiset mallit (kuntien ja valtion budjettirahoitukselle perustuva malli; yleiskatteiseen veroon perustuva valtion budjettirahoitus; sekä ns. korvamerkittyyn veroon perustuva valtion budjettirahoitus).

Mallien monikriteeriarviointi on toteutettu käyttäen yhdeksää kriteeriä: kustannusten kohdentuminen, aiheuttamisperiaatteen toteutuminen, kattavuus, valtion täydentävän viimeisijaisen rahoituksen tarve, kustannukset ja kustannustehokkuus, hyväksyttävyyden, operatiivinen toimivuus, oikeusvarmuus ja oikeusturvan toteutuminen sekä toteutettavuus suhteessa perustuslakiin. Arvioinnin perusteella suurimpia eroja mallien välillä syntyy suhteessa aiheuttamisperiaatteen toteuttamiseen, kattavuuteen, kustannustehokkuuteen ja hyväksyttävyyteen.

### **Toissijaiset vastuujärjestelmät Suomen kannalta**

Seuraavassa arvioidaan budjettiperusteisen toissijaisen vastuun, säädösperusteisen kollektiivisen aiheuttajan vastuun sekä sopimusperusteisen kollektiivisen aiheuttajan vastuun malleja Suomen näkökulmasta.

Budjettiperusteinen toissijainen vastuu koostuu kahdesta elementistä, jotka molemmat voidaan toteuttaa useammalla tavalla. Toisaalta kyse on siitä, miten varat valtion budjetista jaetaan ja toisaalta siitä, miten varat budjettiin kootaan. Yleiskatteisessa budjettirahoituksessa kustannukset kohdistuvat kaikkiin veronmaksajiin, kun taas verotulojen korvamerkintään perustuvassa rahoituksessa ne kohdistuvat yleensä rajatumpaan maksajaryhmään. Kaikissa vertailumaissa valtion budjettirahoitus on keskeinen toissijaisen vastuun rahoittamisen muoto.

Nykytilanne Suomessa rakentuu – öljysuojarahastosta korvattavia pieniä öljyvahinkoja lukuun ottamatta – budjettiperusteisen mallin varaan siten, että toimia on rahoitettu yleiskatteisin veroin. Jos budjettirahoituksen yhteyttä esimerkiksi tiettyyn toimialaan tai toimintaan halutaan jatkossa korostaa, harkittavia toteutustapoja voisivat olla esimerkiksi erilaiset ns. korvamerkityt verot. Haasteena on kustannusten kohdentaminen sekä se, että verotulojen korvamerkintään on suhtauduttu varsin varauksellisesti.

Säädösperusteisessa kollektiivisessa aiheuttajan vastuussa kyse on valtion budjetin ulkopuolisesta rahoitusjärjestelmästä, jota voi ylläpitää joko valtio tai yksityinen taho (yksittäiset yritykset yhdessä, toimiala tai vakuutusyhtiöt tms.). Perustaminen on tehtävä lainsäädännöllä. Järjestelmästä voidaan maksaa perustamispäätöksestä riippuen yksityisoikeudellisten vahinkojen korvauksia ja/tai julkisoikeudellisiin velvollisuuksiin liittyviä korvauksia.

Suomessa tähän malliin perustuvat nykyinen öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus, joiden tulevaisuudelle voidaan esittää eri vaihtoehtoja: ne voidaan esimerkiksi säilyttää, lakkauttaa yhdessä tai erikseen ja kokonaan tai osin taikka ne voidaan yhdistää taikka niitä voidaan laajentaa. Rahasto ja pakollinen vakuutus ovat molemmat itsenäisiä järjestelmiä, ja joiden rahoitus perustuu tietyltä ryhmältä perittyyn veroon tai maksuun. Tosin budjetin ulkopuoliseenkin rahastoon voidaan tulouttaa yleiskatteisin veroin kerättyjä varoja, jolloin rahoitusrasite ei kohdistu rajattuun ryhmään toimijoita.

Vakuutusmalli soveltuu erittäin heikosti siinä toissijaiselle ympäristövastuulle tyypillisessä tilanteessa, jossa vuotuisten korvattavien vahinkotapausten määrää, syntyajankohtaa ja kokoluokkaa ei pystytä tarkasti ennakoimaan. Tämän johdosta vakuutusmalli edellyttää muita malleja suurempaa varomarginaalia, jotta korvauksia varten olisi aina tarpeen vaatiessa riittävästi rahaa. Vakuutusjärjestelmään kerätyt varat eivät kuitenkaan säily järjestelmän sisällä vuodesta toiseen siten, että ne olisivat käytettävissä pitkään. Näitä ongelmia ei ole rahastojärjestelmässä, jonka toimintaa on helpompi mukauttaa muuttuviin tarpeisiin kuin vakuutusjärjestelmän toimintaa. Rahastojärjestelmään koottuja varoja voidaan rahastoida vuodesta toiseen. Tässä suhteessa esimerkiksi rahastomallilla on edellytykset päästä parempaan kattavuuteen, sillä rahastomallin soveltamisala ja korvausedellytykset on mahdollista määritellä soveltavuudeltaan laajemmiksi. Molemmat mallit aiheuttavat korvausten kokoamiskustannusten lisäksi myös organisaatiosta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Hallintokustannukset ovat niissä samaa suuruusluokkaa, jos kyse on erillisestä organisaatiosta. Rahastomallissa kustannustehokkuutta voidaan parantaa liittämällä mahdollisten uusien rahastojen hallinto jo olemassa olevan öljysuojarahaston hallinnon piiriin. Toisaalta perustuslaki asettaa varsin tiukat edellytykset budjetin ulkopuolisen rahastolouden laajentamiselle.



Niin vakuutus- kuin rahastomallillekin perustuvista TOVA-järjestelmistä syntyvät kustannukset voidaan kohdentaa riskialttiiksi arvioiduille toimialoille tai toiminnoille, jolloin niiden voidaan kokea toteuttavan aiheuttamisperiaatetta yleiskatteisiin veroihin perustuvaa budjettirahoitusta paremmin. Mitä tarkemmin vakuutus- tai rahastomaksut pyritään asettamaan vastaamaan toiminnan arvioituja riskejä, sitä suuremmiksi muodostuvat kuitenkin järjestelmän hallinnolliset kustannukset.

Sopimusperusteisessa kollektiivisessa aiheuttajan vastuussa toiminnanharjoittajat voivat toteuttaa vapaaehtoisesti omia rahoitusjärjestelyitä, joilla ne ottavat hoitaakseen maksukyvyttömien tai tuntemattomien tahojen aiheuttamia pilaantumistilanteita. Sopimusperusteiset kollektiivisen vastuun järjestelmät eroavat säädösperusteisista kollektiivisen vastuun järjestelmistä erityisesti siten, että ne perustuvat vapaaehtoisuuteen. Kyseessä voi olla esimerkiksi jonkun toimialan perustama rahasto, josta rahoitetaan alan yritysten pilaaman maaperän puhdistamista. Erimaissa öljyala on toteuttanut vanhojen jakeluasemien pilaantuneen maaperän puhdistamisohjelmia, jotka ovat olleet kustannustehokkaita ja tuloksellisia. Jos sopimusperusteista mallia halutaan hyödyntää laajemmin, aloitteen siitä voisi tehdä julkishallinto tai toiminnanharjoittajat. Sopimusmalleja käytettäessä on otettava huomioon myös lainsäädännön asettamat reunaehdot, kuten julkisen vallan käyttöä koskevat perustuslaissa asetetut edellytykset sekä kilpailulainsäädäntö. Sopimusperusteisten mallien etuna on valtion näkökulmasta niiden itseohjautuvuus ja alan toimijoiden kannalta kustannustehokkuus ja joustavuus. Nämä seikat kuitenkin riippuvat olennaisesti mahdollisen järjestelmän yksityiskohtaisesta toteutustavasta ja kustannusten jaosta sen sisällä.

Sopimusperusteisen järjestelmän ulkopuolelle jääminen voi toisaalta johtaa vapaamatkustusongelmaan, jolloin osa järjestelmään osallistuvien toimijoiden intresseissä olevista hankkeista ei ehkä saa riittävää rahoitusta taikka vahingon aiheuttaja ei osallistu järjestelmän kustannuksiin. Lisäksi viranomaisten voi olla vaikea valvoa toimijoiden itse toteuttaman järjestelyn toimintaa. Viimeksi järjestelyyn mukaan liittyvien ja pienten toiminnanharjoittajien näkökulmasta toteutus voi vaikuttaa kustannustehottomalta tai epäoikeudenmukaiselta, ja mallin toimijoille tarjoamat edut toteutuvatkin varmimmin järjestelyä perustamassa olleiden tai muutoin vaikutusvaltaisimpien toimijoiden kohdalla.

### **Kokoavat näkemykset eri malleista**

Yleisesti ottaen valtion yleiskatteisiin veroihin perustuva budjettirahoitus on hallinnollisesti kevein, selkein ja tehokkain malli, joka on sovellettavissa laajasti ja toimialasta riippumatta. Tällaisen budjettimallin hyväksyttävyyttä voi heikentää se, että yleiskatteisen veron maksajat kokevat etäiseksi yhteytensä siihen, että toiminnanharjoittajat tai toimialat aiheuttavat ympäristöriskejä. Budjetin ulkopuolinen rahastomalli on Suomessa ja muualla saatujen kokemusten mukaan soveltunut erityisesti öljytuotteiden tuotannon, käytön ja

kuljetusten yhteyteen, joissa kustannukset on voitu periä harvoilta suurilta toimijoilta, kohdentaa tarkasti ja rahoituksen kerääminen näin hoidettu tehokkaasti. Se on myös turvannut hyvän torjuntavalmiuden öljyvahinkojen varalta. Vakuutusmalliin perustuvaan järjestelmään liittyy suuria maksuvalmiuden ylläpidon kustannuksia, joita muissa malleissa ei ole. Myös sen operatiivinen toimivuus on muita malleja hitaampi, mistä voi aiheutua kasvavia hyvinvointitappiota. Toiminnanharjoittajien keskinäiseen sopimukseen perustuva järjestelmä onnistunee vain verrattain harvoilla toimialoilla ja edellyttää lisäksi viranomaisen suorittamaa valvontaa.

## 2 Johdanto

### 2.1 Aluksi

Tämä hanke on toteutettu ennen kaikkea Suomen toissijaisen ympäristövastuu- ja rahoitusjärjestelmän (TOVA-järjestelmän) uudistamis- ja kehitystyön tueksi. Toissijaisen vastuun uudistamista rahoitusvaihtoehtoineen on selvitetty useissa selvityksissä 1990-luvulta alkaen.<sup>1</sup> Aiheeseen keskittynyt työryhmä toimi vuosina 1995–1996, mutta se ei julkaissut erillistä loppuraporttia.<sup>2</sup> Laajapohjainen hanke *Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen – työryhmä (TOVA-työryhmä)* kokosi tietopohjaa toissijaisen järjestelmän toteuttamistoimista ja -kustannuksista. TOVA-työryhmän raportissa (2014) arvioitiin toteuttamiskelpoisimmaksi vaihtoehdoksi toiminnanharjoittajilta kerättävän verotulon kerryttämiseen talousarviossa perustuva malli, joka korvaisi pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen.

Tämä oikeusvertaileva hanke on jatkoa TOVA-työryhmän raportille, jonka lisäksi on otettu huomioon sen pohjalta valmisteltu viranomaistoimivaltuuksiin liittyvä ympäristönsuojelulain muutos (YSL 182a§; HE 116/2018 vp). Aiempaa tietopohjaa on täydennetty tekemällä tässä hankkeessa aiempaa laajempi oikeusvertailu, jossa on kartoitettu TOVA-järjestelmän toteuttamisen kannalta parhaita sääntelymalleja ja -käytäntöjä vertailumaissa.

Toissijaisten ympäristövastuiden uudistamisessa on otettava huomioon kansallisen ja kansainvälisen ympäristöpolitiikan kehityssuunnat, joista keskeisimpiä ovat luonnonvara- ja jätepolitiikan muutokset. Tämän ohella sääntelyn uudistamiseen vaikuttaa tärkeänä

<sup>1</sup> Ks. esimerkiksi seuraavia selvityksiä:

- Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä – Uudistustarpeet ja -mahdollisuudet. SYKE:n raportteja 21/2009;
- Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen – välitilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21|2011.

<sup>2</sup> Ympäristövahinkojen toissijaista korvausjärjestelmää valmistellut ympäristöministeriön työryhmä (YVAKO-työryhmä) toimi vuosina 1995–1996. Sen tekemän valmistelutyön perusteella säädettiin laki pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta.

yleisenä kehitystrendinä julkisen hallinnon ja valtion muuttuva rooli suhteessa yrityksiin, joka parhaimmillaan mahdollistaa uusia sääntelyratkaisuja ja luo uusia markkinoita. Toissijaisen vastuujärjestelmän uudistuksen kannalta tämä edellyttää kokonaisvaltaisia sääntelytapoja ja -malleja, jotka edistävät sekä kestävää taloudellista toimintaa että yhteiskunta- ja ympäristövastuullista toimintaa harjoittavien yritysten kilpailukykyä. Ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen rakentuu lähtökohtaisesti laaja-alaisen aiheuttamisperiaatteen toteutumista palvelevalle sääntelystrategialle. Toissijaisia vastuujärjestelmiä tarvitaan kuitenkin täydentämään aiheuttajan vastuuta tilanteissa, joissa aiheuttaja on esimerkiksi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Perinteisen säädösperusteisen normiohjauksen ohella on TOVA-järjestelmiä uudistettaessa tärkeää tunnistaa ja hyödyntää yritysten itsesääntelyssä piilevät kehitysmahdollisuudet.

## 2.2 Nykytila

### 2.2.1 Tausta

Oikeudellisen ja taloudellisen ympäristövastuun lähtökohtana on aiheuttamisperiaate, joka on yleisesti hyväksytty lähtökohdaksi ympäristöpolitiikassa ja -lainsäädännössä Suomen, EU:n ja OECD:n tasolla<sup>3</sup>. Periaatteen mukaan ensisijaisesti pilaantumisen aiheuttaja vastaa toimintansa haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisystä ja poistamisesta (toimimisvelvollisuus) sekä niiden kustannuksista (kustannusvastuu). Ympäristövastuu oikeudellisenä käsitteenä koostuu toisaalta yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta ja toisaalta julkisoikeudellisesta velvollisuudesta hallita ympäristöriskejä torjunta- tai ennallistamistoimilla. Julkisoikeudellinen vastuu voi tilanteesta riippuen käytännössä merkitä luonto- tai muuhun ympäristöön kohdistuvien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja korjaamista, vahingoittuneen kohteen ennallistamista, laiminlyödyn jätehuollon järjestämistä tai pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista. Ympäristövastuu voi konkretisoi- tua myös rikosoikeudellisena vastuuna, kun aiheuttajan menettelytapa tai laiminlyönti on ollut lainvastainen.

Toissijainen ympäristövastuu tarkoittaa tiivistetysti muun tahon kuin aiheuttajan vastuuta. Toissijaisella vastuulla varaudutaan ympäristöriskien hallintaan sekä ympäristövahinkojen korvaamiseen ja korjaamiseen niissä tilanteissa, kun aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa tai tätä ei muusta syystä saada täyttämään toimimisvelvollisuutta ja maksamaan kustannuksia. Toissijainen vastuujärjestelmä (TOVA-järjestelmä) voidaan oikeudellis-hallinnollisesti organisoida joko säädöksistä erillisillä vastuujärjestelmillä,

<sup>3</sup> Ks. sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 191.2 artikla, jonka taustalla ovat OECD:n alun perin vuonna 1972 julkaisemat suosituksen.

esimerkiksi toimialakohtaisin sopimuksin, taikka säädöspерusteisilla vastuujärjestelmillä, esimerkiksi nimeämällä yksittäisessä säädöksessä toissijainen vastuutaho. Järjestelmän roolina on toimia osana ympäristöpolitiikan keinovalikoimaa tukemalla lainsäädännön noudattamista, yritysten omaa toimintakulttuuria ja alan itsesääntelyä.

Nykyisiä TOVA-järjestelmiä Suomessa ovat ympäristövahinkovakuutuslakiin (81/1998) perustuva pakollinen ympäristövahinkovakuutus, öljysuojarahastolakiin perustuva (1406/2004) öljysuojarahastojärjestelmä sekä valtion budjettirahoitus. Valtion budjetista rahoitetaan kunnostamista joko rahoittamalla yksilöityjä kohteita tai myöntämällä ympäristöhallinnolle rahoitus myöhemmin valittavien kohteiden kunnostamiseen. Viimeksi mainittu vaihtoehto tunnettiin aiemmin valtion jätehuoltotyöjärjestelmänä, mutta 1.1.2020 lukien se korvataan ympäristöministeriölle osoitettuun määrärahaan perustuvalla järjestelyllä (pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annettu laki, PIMA-tukilaki 246/2019).

Toissijaisia vastuutahoja on lisäksi nimetty eräissä säädöksissä, millä on täydennetty aiheuttajan vastuuta. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014) on säädetty maaperän pilaantumistilanteiden varalta, että alueen haltija ja kunta ovat tiettyin edellytyksin toissijaisessa vastuussa alueen puhdistamisesta. Viimesijaisena varmistuksena sen varalta, että pilaantuneen maaperän puhdistaminen on haltijalle tai kunnalle ylivoimaista, niillä on mahdollisuus hakea puhdistamiskustannuksiin valtion budjettirahoitusta tai öljysuojarahastosta korvauksia.

Myös toiminnanharjoittaja voi varautua maksukykyensä ylittäviin vastuisiin ottamalla toimintansa riskejä kattamaan vastuu- ja muita vakuutuksia. Vakuutuksilla onkin käytännössä yritystoiminnan riskien hallinnan kannalta keskeinen asema. Vakuutukset voivat olla vapaaehtoisia tai tiettyjen toimintojen harjoittamisen yhteydessä pakollisia. Tässä hankkeessa toiminnanharjoittajien ottamat vakuutukset luokitellaan kuitenkin osaksi ensisijaista, eikä toissijaista vastuuta, sillä ne kattavat aiheuttajan omaa vastuuta. Lisäksi ne yleensä liittyvät vain yksityisoikeudellisiin vastuusuhteisiin vahingon aiheuttajan ja vahingonkärsijän välillä, kun julkisoikeudelliset ympäristövastuut jäävät usein vakuutuksista korvaamatta (esim. tuntemattoman aiheuttama vahinko).

Yhteiskunnan varoja jaetaan Suomessa neljän toissijaisen rahoituskanavan kautta. Vuotuiset kustannukset vaihtelevat riippuen ympäristövelvoitteita sisältävien maksukyvyttömyystilanteiden lukumäärästä ja niissä ilmenevien ympäristövastuiden suuruudesta, mutta suuruusluokat ovat seuraavat:

1. Valtion budjetista on maksettu nimettyjen yksittäisten kohteiden kustannuksia. Suurimmat rahoitetut kohteet ovat olleet useita miljoonia euroja ja näitä on ollut muutaman vuoden välein.
2. Vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamista on rahoitettu valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta noin 2–3 miljoonalla eurolla vuodessa. Jätehuoltotyöjärjestelmä korvattiin 1.1.2020 voimaan tulleen PIMA-tukilaililla, joka sääntelee ja selventää menettelyjä, mutta vaikuta jaettavien varojen määrään.
3. Öljyn pilaamien alueiden puhdistamista on rahoitettu öljysuojarahaston varoilla noin 2–3 miljoonalla eurolla vuosittain.
4. Pakollisesta ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä on maksettu korvauksia keskimäärin muutamia kymmeniä tuhansia euroja vuosittain.

Toissijaisten vastuujärjestelmien nykyistä yhteiskunnallista merkitystä Suomessa kuvaa se, että valtion ja muista julkisista varoista jää maksettavaksi ympäristövastuista johtuva kustannuksia arviolta noin 5–10 miljoonaa euroa/vuosi (edellä olevan luettelon kohdat 2.–3. Näiden lisäksi on otettava huomioon merkittävien yksittäisten kaivosten aiheuttamien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisystä ja syntymisestä aiheutuneita kustannuksia (luettelon kohta 1.). Suurimman, eli Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssin yhteydessä valtio on rahoittanut ympäristövahinkojen torjumista noin 90 miljoonalla eurolla. Hituran nikkeli-kaivoksen kustannukset valtiolle arvioitiin alustavasti 15–20 miljoonaksi euroksi seuraavan 9–14 vuoden aikana.<sup>4</sup>

Myös kunnat ovat käytännössä rahoittaneet merkittäviäkin pilaantuneen maaperän, pohjaveden kunnostushankkeiden ja jätehuollon laiminlyöntien sekä vanhojen kaatopaikkojen kunnostamisen kustannuksia. Taustalla on vaikuttanut se, että kunnilla on osittain ollut lainsäädännön mukaisia puhdistamis-, jätehuolto- tai kaatopaikan kunnossapitovastuita, mutta usein kunnalla on ollut myös käytännön tarve saada puhdistamistyöt tehtyä esim. pohjavedenoton tai alueiden käytön mahdollistamiseksi. Kuntatasolla katettujen kustannusten kokonaismäärästä ei ole saatavilla yhtenäisiä tilastotietoja, sillä kunnille syntyy kustannuksia monessa roolissa. Kunta voi olla aiheuttaja, alueen haltija, viimesijainen

4 HE 116/2018 vp s. 7.

vastuutaho, alueen omistaja, kaatopaikan pitäjä, pelastusviranomainen jne.<sup>5</sup> Esimerkkinä voidaan kuitenkin mainita, miten vuonna 2018 Helsinki varasi erilaisten ympäristövastuidensa kattamiseen yhteensä 22,4 miljoonaa euroa (mukaan lukien entisten kaatopaikkojen kunnostaminen ja maaperän puhdistaminen), investoiden yhteensä 17 miljoonaa euroa pilaantuneiden maiden kunnostuksiin.<sup>6</sup>

## 2.2.2 Valtion budjettirajoitus

Valtion budjetista on vanhastaan rahoitettu erilaisten kohteiden riskien poistamista joko erillisillä määrärahoilla tai yleisen jätehuoltotyömäärärahan kautta. Nykyisen jätelain säätämisen yhteydessä tunnistettiin tarve uudistaa jätehuoltotyöjärjestelmän säätelyä, minkä seurauksena sittemmin on säädetty uusi, 1.1.2020 voimaan tullut laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta (246/2019, PIMA-tukilaki). Lain sisältämät vaihtoehtoiset tukemisen muodot ovat pilaantumisen selvittämiseen ja puhdistamiseen myönnetty valtionavustus sekä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle annettu tehtävä järjestää pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen.

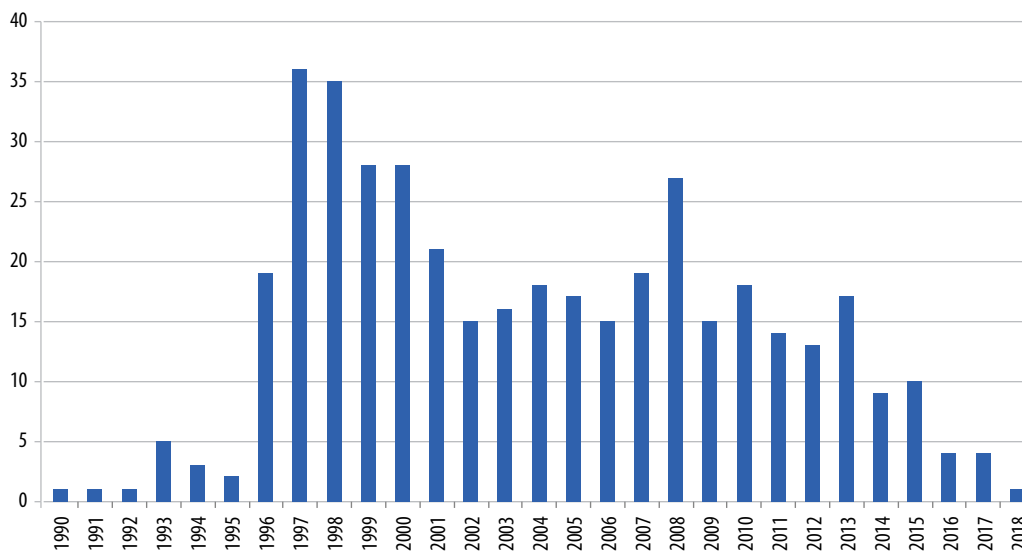
Ennen PIMA-tukilain voimaantuloa toimineen jätehuoltotyöjärjestelmän kautta on rahoitettu erityisesti vanhojen kaatopaikkojen sekä isännättömien kohteiden ja akuuttia ympäristö- tai terveysvaaraa aiheuttaneiden pilaantuneiden alueiden kunnostamista. Lisäksi on rahoitettu romualusten ja muiden irtainten jätteiden poistamista. Järjestelmä täydentää tällöin jätehuollon toimeenpanoa niissä tapauksissa, joissa jätehuollon laiminlyöntejä ei muutoin ole saatu korjattua. Edellytyksenä on ollut, että vastuullinen ei kykene hoitamaan velvollisuuksiaan ja että kyse on tavallista merkittävämmästä pilaantumistapauksesta. Tärkein peruste kohteiden valinnassa on terveydelle tai ympäristölle aiheutuva uhka.

Asetus valtion jätehuoltotyöstä tuli voimaan vuonna 1989 ja jätehuoltotyöjärjestelmä on ollut käytössä varsinaisesti vuodesta 1992 alkaen. Sen rahoitus perustuu valtion talousarviossa varattuun jätehuoltotyömäärärahaan, josta valtaosa käytetään vanhojen kaatopaikkojen kunnostamiseen ja pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen. Hankkeiden rahoittaminen on harkinnanvaraista ja riippuu myös siitä, että valtion talousarviossa on riittävästi varoja. Valtion talousarvioissa on vuosittain myönnetty noin 3–5 miljoonaa euroa pilaantuneiden alueiden kartoitukseen, tutkimuksiin ja valtion jätehuoltotöiden toteuttamiseen. Määräraha osoitetaan ELY-keskuksille, nykyisin Pirkanmaan ELY-keskukselle. Valtiontalouden kehysten mukaisesti jätehuoltotyöhankkeiden määrärahoja on kuitenkin viime vuosina vähennetty. 1990–2018 valmistunut 412 puhdistushanketta (kuva 1). Ympäristövahinkojen torjuntavastuun siirron yhteydessä YM:lle jäi edelleen budjettiin momentti 351020,

5 Tarkemmin kunnan rooleista ks. Luntinen, Marita. Kunta ja pilaantunut maaperä. Suomen kuntaliitto (2002)

6 Helsingin kaupungin tilinpäätös 2018, s. 15 ja 164. <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/Tilinpaa-tos-2018.pdf> <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/Tilinpaa-tos-2018.pdf>

josta voidaan korvata ympäristövahinkoja eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Momentilla on siis tietyssä määrin varauduttu toissijaisten vastuiden rahoittamiseen. Esimerkiksi Hituran kaivoksen kunnostamisrahoitus on ohjattu tämän momentin kautta.



**Kuva 1.** Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän tukemien, valmistuneiden puhdistushankkeiden määrä vuosittain (SYKE 2019).

Kaikkiaan 412 valmistuneeseen valtion jätehuoltotyöhankkeeseen oli käytetty yhteensä 83 miljoonaa euroa, josta valtion osuus oli 36 miljoonaa. Valtion osuus puhdistuskustannuksista on ollut valmistuneissa hankkeissa keskimäärin 49 %.

Jätehuoltotyöjärjestelmästä erilliseen, viimekätiseen valtion budjettirahoitukseen on jouduttu turvautumaan erityisesti yritysten maksukyvyttömyystilanteissa. Esimerkiksi vuosien 2009–2018 aikana valtio joutui toiminnanharjoittajan konkurssin myötä ja maksukykyisen vastuutahon puuttuessa kantamaan taloudellisesti vastuun ympäristö- tai kemikaaliturvallisuuden varmistamisesta useassa tapauksessa. Tämä esimerkki osoittaa, etteivät nykyiset toissijaiset ympäristövastuujärjestelmät tai toiminnanharjoittajilta vaadittavat vakuudet riittävässä määrin kata kaikkia käytännössä ilmeneviä tilanteita, eivätkä siten toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

### 2.2.3 Öljysuojarahasto

Öljysuojarahasto on valtion budjetin ulkopuolinen, ympäristöministeriön hoidossa oleva rahasto, josta korvataan öljyvahinkoja, öljyntorjunnan ja ympäristön ennallistamisen kustannuksia tilanteissa, joissa korvausta ei saada täysimääräisesti perittyä



korvausvelvolliselta tai tämän vastuuvakuutuksesta tai joissa korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Lisäksi rahasto rahoittaa öljyvahinkojen torjuntaorganisaatioiden toimintaa. Rahastosta säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa (ÖsraL, 1406/2004) ja rahastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (1409/2004).

Öljysuojarahaston varat kerätään öljysuojamaksuna öljyn maahantuonnin yhteydessä, minkä lisäksi rahastoon tehdään siirtoja valtion talousarviosta. Maksettavista korvauksista ja avustuksista päättää itsenäisesti eri etupiirien edustajista koostuva hallitus. Toissijaisen korvausten maksamisen tulee aina täyttää öljysuojarahastolaissa säädetyt edellytykset. Kun rahastosta korvataan vahinkoja, siirtyy rahastolle oikeus periä vahingon aiheuttajalta takaisin nämä rahastosta maksetut korvaukset. Rahastosta on rahoitettu vuosittain n. 2–3 miljoonalla eurolla vanhojen öljyllä pilaantuneiden alueiden kunnostamista (ns. SOILI-ohjelma, JASKA-hanke). Rahasto on voinut antaa rahoitusta akuuteissa vahinkotilanteissa, minkä lisäksi sen myötävaikutuksella on ennallistettu useita satoja vanhoja öljyllä pilaantuneita alueita. Rahaston toiminnasta on kertynyt öljyvahinkoihin varautumisen, torjuntavalmiuden ylläpitämisen ja öljyvahinkojen korvaamisen osalta hyviä kokemuksia.

Vuonna 2018 öljysuojarahastosta myönnettiin torjuntavalmiuden ylläpitoon 10,3 miljoonan euron korvaukset. Tästä pelastustoimen alueiden lakisäätteisten korvausten osuus oli 9,18 miljoonaa euroa, kun taas harkinnanvaraiset korvaukset valtion torjuntaviranomaisille olivat 1,10 miljoonaa euroa. Rahaston myöntämien korvausten yhteismäärä oli miljoona euroa pienempi kuin edellisenä vuonna 2017, mutta öljysuojamaksun 8,34 miljoonan euron tuotto säilyi samalla tasolla (edellisenä vuotena 8,42 miljoonaa euroa).<sup>7</sup>

Öljysuojarahaston rahoitusmalleja ja sen toimintakyvyn turvaamista on harkittu useammassa vaiheissa ja eri perusteilla. Eduskunnan ympäristövaliokunnan esittämän toiveen (EV 231/2009 vp, 7.12.2009) mukaisesti ympäristöministeriö kartoitti mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston maksupohjaa. Ympäristöministeriö tilasi vuonna 2015 OTT, dosentti Kalle Määttäلتä asiantuntijalausunnon öljysuojarahaston sääntelyvaihtoehdoista ja kehittämisedellytyksistä. Lausunnossa suositeltiin, että öljysuojamaksun sijasta varat öljysuojarahastoon kerrytettäisiin ns. huoltovarmuus- ja öljysuojamaksulla, joka kannettaisiin valmisteveron tavoin samoin kuin nykyinen huoltovarmuusmaksu. Näin kerätyn öljysuojamaksun tuotot ohjattaisiin öljysuojarahastoon. Vuonna 2018 ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö tilasivat professori (emeritus) Kaarlo Tuorilta ja professori Tuomas Ojaselta öljysuojarahaston valtiosääntöoikeudellisesta asemasta asiantuntijalausunnot, joiden johtopäätöksenä todettiin perustuslain 87 §:ssä talousarvion ulkopuolisille rahastoille asetetut vaatimuksien täyttyvän. Ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijat ovat keskustelleet mahdollisuudesta luopua öljysuojamaksusta ja korvata maksu

<sup>7</sup> Öljysuojarahaston tilinpäätös vuodelta 2018, s. 5.

muulla rahoitusjärjestelyllä. Keskusteluissa päädyttiin siihen, että öljysuojarahaston rahoituspohjan tarkasteluun paneuduttaisiin osana toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistä.

Öljytankkereiden Suomen alueella aiheuttamat öljyvahingot korvataan ensisijaisesti kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahastosta (*International Oil Pollution Compensation Fund, IOPC*, 1992) ja sitä täydentävästä lisärahastosta (*Supplementary Fund*) siinä tapauksessa, että korvausta ei saada perityksi vahingon aiheuttajalta tai jos vahinko ylittää laivan omistajan vastuurajan. Kansainvälisen öljyvahinkorahaston toiminta perustuu sopimusvaltioilta ja toimijoilta koottaviin maksuihin.

#### 2.2.4 Ympäristövahinkovakuutus

YVVL:ssa säädetty ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä on nimestään huolimatta pikemminkin lakisäätöinen, YSL:n tai KempturVL:n tarkoittamilta luvanvaraisen toiminnan harjoittajilta pakollisina vakuutusmaksuina kartutettava, toissijainen rahoitusjärjestelmä, eikä aiheuttajan itsensä turvaksi vapailta markkinoilta hankittava vakuutus. Järjestelmä perustettiin 1990-luvulla osana säädöshanketta, jossa valmisteltiin laajaa toissijaista rahoitusjärjestelmää isännättömien alueiden puhdistamisen ja maksukyvyttömiä aiheuttamien ympäristövahinkojen varalta. Vakuutuksen tarkoituksena oli parantaa vahinkoa kärsineiden yksityisten oikeussuojaa maksamalla korvauksia ja nopeuttaa ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamistoita rahoittamalla niistä aiheutuvia kustannuksia (HE 82/1997 vp).

YVVL:n nojalla ympäristövahinkovakuutuksesta voidaan myöntää korvausta Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksin ja kustannuksiin vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen, jos:

1. korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi siltä, joka on ympäristövahinkolain mukaan vastuussa vahingon korvaamisesta (korvausvelvollinen), ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta; tai
2. korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi.

Kuitenkaan YVVL:n nojalla ei korvata sellaisia ympäristövahinkoja, jotka voidaan korvata öljysuojarahastosta (YVVL 1 §). Vakuutuksesta ei myöskään korvata esim. yksittäisistä kuljetuksista ja anonyymistä hajakuormituksesta aiheutuneita eikä luonnon vähittäistä pilaantumista, maisemakuvan muutosta tai jokamiehen oikeuksien loukkaamista merkitseviä vahinkoja. Lain ajallinen soveltamisala on rajattu koskemaan sellaisia ympäristövahinkoja, jotka ovat aiheutuneet 1.1.1999 alkaen harjoitetusta toiminnasta.

Vakuutusjärjestelmän rahoitus perustuu maksuun, jota maksavat ne yksityisoikeudelliset yhteisöt, joiden harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai joiden toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle (YVVL 2 §). Käytännössä maksuvelvollisuus on kytketty siihen, että yrityksen toiminta perustuu vesilain (264/1961) mukaisen lupaan tai valtion ympäristölupaviranomaisen myöntämään YSL:n mukaiseen ympäristölupaan tai Tukesin myöntämään kemikaaliturvallisuuslupaan. Sen sijaan kunnan myöntämiin ympäristölupiin ei liity vakuuttamisvelvollisuutta. Vakuuttamisvelvollisuus ei myöskään koske toimintaa, jonka tarkoituksena on öljytuotteiden varastointi tai jakelu taikka voiteluaineiden valmistus, pilaantuneen alueen puhdistaminen tai jätteen hyödyntäminen, ellei jätteen hyödyntämisestä sisältävä toiminta muusta syystä edellytä YVVA 1.1 §:ssä tarkoitettua lupaa tai ilmoitusta (YVVA 1 §). Lisäksi viime vuosien muutokset, joilla ennen ympäristöluvanvaraisia toimintoja on (sääntelytaakan keventämiseen perustuen) siirretty pelkän YSL:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin, on osaltaan rajannut YVVL:n vakuuttamisvelvollisten piiriä.

Vakuuttamisvelvollinen voi ottaa ympäristövahinkovakuutuksen vakuutusyhtiöstä, jolla on oikeus myöntää Suomessa vastuuvakuutuksia ja joka on Ympäristövakuutuskeskuksen jäsen. Ympäristövakuutuskeskuksen jäsenet ovat tehneet keskenään yksityisoikeudellisen sopimusjärjestelyn, jossa on sovittu kunkin jäsenyhtiön vastuusta sekä vastuiden jakamisesta ja muusta sopimuksen toimeenpanosta. Kukin vakuutusyhtiö on päättänyt itsenäisesti sille vakuutusten hoidosta syntyviä liikekuluja kattavan osan vakuutusmaksusta eli niin sanotun hoitokustannusosan (noin 6–20 % maksutulosta). Ympäristövahinkovakuutuksen maksut määräytyvät siten lähes kokonaan vakuutusyhtiöiden yhdessä päättämän hinnoittelun pohjalta. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei ympäristövahinkovakuutusjärjestelmässä ole vakuutusmarkkinoilla normaalisti vallitsevaa hintakilpailua.

Yksittäisten vakuuttamisvelvollisten maksut määräytyvät yksilöllisesti ja perustuvat kulloinkin kyseessä olevan toimijan liiketoiminnan laajuuteen ja toimintaan liittyvään ympäristöriskiin. Järjestelmän olemassaolon aikana (vuodesta 1999 alkaen) vakuuttamisvelvolliset yritykset ovat maksaneet ympäristövahinkovakuutusmaksuja yhteensä noin 58 miljoonaa euroa vuoden 2018 loppuun mennessä. Tästä summasta vakuutusyhtiöt ovat saaneet vakuutusmaksutuloa kaikkiaan arviolta 44 miljoonaa euroa ja valtio saanut vakuutusmaksuveroa noin 14 miljoonaa euroa.

Ympäristövahinkovakuutuksesta on haettu korvauksia tilanteissa, joissa on ollut kyse konkurssista, toimitilojen vuokraamisesta liiketoimintaa varten ja alueelle jääneistä jätteistä. Äkillisistä onnettomuuksista tai päästöistä ei ole myönnetty kertaakaan korvauksia, vaikka nämä tilanteet olivat erityisesti lainsäätäjän tarkoittamia rahoituskohteita. On tosin syytä

ottaa huomioon, että vuodesta 2014 alkunsa saaneiden Talvivaaraan liittyvien korvausvastuiden käsittely on edelleen kesken.<sup>8</sup>

Pakollista ympäristövahinkovakuutusta on jo ennen TOVA-työryhmän mietintöä arvioitu kriittisiin lopputulemiin päätyen selvitystyössä, jossa kartoitettiin järjestelmän toimivuutta ja kehitystarvetta (Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen -vätilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011). Vakuutusjärjestelmän uudistustarve perustuu pääosin ylläpitokustannusten ja maksettavien korvausten epäsuhtaan, joka kuvastaa järjestelmän kustannustehottomuutta. Vakuutuksesta on maksettu korvauksia vain noin 1 % yrityksiltä perittyjen vakuutusmaksujen määrästä.

Korvauskelpoisia vahinkotapauksia tapahtuu erittäin vähän verrattuna siihen, mitä ennakoitiin lain säätämisvaiheessa. Hallituksen esityksessä perusteltiin lain tarvetta sillä, että vuodessa tapahtuisi ainakin 5–6 lain soveltamisalaan kuuluvaa onnettomuutta, minkä lisäksi arveltiin soveltamistapausten määrän tulevan olemaan todellisuudessa vielä suurempi. Nämä ennakoarviot eivät ole lainkaan vastanneet todellisuutta, sillä käytännössä ei näitä lain valmisteluvaiheessa ennakoituja onnettomuustapauksia ole ilmennyt.

## 2.3 Nykytilan arviointi ja muutospaineet

### 2.3.1 Nykyisen sääntelyn ja toimintatavan haasteet

Kansallisen sääntelyn tilanteen ohella kansainvälinen kehitys sekä EU:n tasolla keskustellut selvitystarpeet antavat aiheita toissijaisten rahoitusjärjestelmien uudelleenarviointiin. Suomen nykyisen TOVA-järjestelmän muutostarpeet voidaan tiivistää siten, että pakollinen ympäristövahinkovakuutus ei toimi lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla, valtion budjetista on viimesijaisesti mutta kuitenkin toistuvasti rahoitettu suuria vahinko- ja jätehuolto-tapauksia ja öljysuojarahastojärjestelmän rahoittamisen jatkaminen nykyisen öljysuojamaksun varassa ei voida jatkaa pitkään jatkua EU:n valmisteveroja koskeneen sääntelyn muututtua. Kaikki nämä nykyisen toissijaisen järjestelmän yksittäiset osat edellyttävät muutoksia, mutta samalla on huolehdittava sääntelykokonaisuuden yhdenmukaisesta toimivuudesta, jotta poistetaan tai ainakin vähennetään ristiriitoja mahdollisesti aiheuttavia ns. sääntelyllisiä siiloja. Nykytilannetta ei voida pitää kestäväenä yhteiskunnan eikä julkishallinnon ja yritysten kilpailuasetelman näkökulmasta. Seuraavassa käydään tarkemmin läpi eri järjestelmien muutostarpeet.

<sup>8</sup> Talvivaaraan liittyen esitetyt korvausvaatimukset: <https://www.yvk.fi/fi/ymparistovakuutuskeskus/ajankohtaista/>

Nykyisen pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen roolia on harkittava useasta syystä. Vakuutus pohjainen järjestelmä on osoittautunut kustannustehottomaksi, hyvin harvoin soveltuvaksi. Lisäksi ympäristövahinkojen torjuntakustannukset jäävät pääosin vakuutuksen ulkopuolelle myös silloin, kun vakuutuksesta myönnettäisiinkin korvausta ympäristövahingon johdosta. Ruotsi on lakkauttanut oman vastaavan järjestelmänsä jo aiemmin. Vaihtoehtona pakolliselle ympäristövahinkovakuutukselle TOVA-työryhmä esitti miehinnössään esimerkiksi ns. valtion budjetin sisäisen rahastoinnin mallia, jossa yrityksiltä veroina kerättävät varat kerrytettäisiin valtion talousarvioon.

Valtion budjetista on rahoitettu useita kertoja vakavaa vahinkoa tai sen vaaraa aiheuttaneiden vaarallisten jätteiden, jätevesien ja kemikaalien hävittämistä sekä muita ympäristövahinkojen torjuntatoimia erityisesti konkurssitilanteissa. Viimekätisten valtion budjettirahoitustoimien periaatteet eivät ole kovin selkeät, joten TOVA-järjestelmän rakentaminen sen varaan edellyttää tarkempaa sääntelyä.

Kansallisen öljysuojarahaston kehittämistä TOVA-järjestelmän osana on harkittava rahaston maksupohjan tulevan uudelleentarkastelun myötä. Nykyinen öljysuojamaksu ei ole linjassa EU:n valmisteverolainsäädännön kanssa, minkä johdosta Suomessa on valittava öljysuojarahaston tehtävän toteutumisen turvaava uusi rahoittamisen tapa, jonka valintaan vaikuttavat ainakin seuraavat reunaehdot. Kokonaan budjettirahoitukseen perustuva malli olisi hallinnollisesti mahdollista toteuttaa nopeasti, joskaan tällaiselle mallille ei ole odotettavissa yksimielistä tukea. Ennen kaikkea budjettirahoituksella toimiva systeemi ei toteuttaisi aiheuttamis- eli pilaaja maksaa -periaatetta. Osittainen budjettiin perustuva malli voitaisiin toteuttaa rahoittamalla budjetista vain kalustohankinnat ja torjuntavalmius ja säilyttämällä öljysuojarahasto vahinkojen korvaamisen varalle. Valmistautuminen vahinkoihin voi kuitenkin jäädä puutteelliseksi, jos tarkoitusta varten ei ole saatavilla riittävää erityisrahoitusta. Rahoituksen kokoaminen perimällä maksuja useilta toimialoilta ns. samaan kukkaraan ei välttämättä ole mahdollista edes vetoamalla laajennettuun aiheuttajan vastuuseen, sillä se merkitsee yhden toimialan kannalta vastuuta muista toimialoista eli ristiin subventointia. Esimerkiksi kansainvälinen HNS-sopimus edellyttää rahastoa, jossa olisi useampi erillinen "tili" öljyille ja muille kemikaaleille. Nykyinen öljysuojarahasto on rahoittanut myös vanhojen, jo toimintansa lopettaneiden kohteiden kunnostusta, eikä mahdollinen uusi järjestelmä saisi heikentää vanhoja vahinkoja koskevan korvaus-/korjausjärjestelmän perusteita.

### 2.3.2 Suomea koskevat kansainväliset sopimukset ja EU-sääntely TOVA-näkökulmasta

EU-tasolla on useissa eri yhteyksissä esitetty toissijaisia vastuujärjestelyitä sekä selvitetty erilaisia vaihtoehtoja toteuttaa vastuun rahoitusjärjestelmien täytäntöönpanoa. Esimerkiksi ehdotus maaperänsuojeludirektiiviksi olisi edellyttänyt aiheuttajan vastuuta

täydentävää viimesijaista rahoitusjärjestelmää, mutta ehdotettu direktiivi ei lopulta toteutunut.<sup>9</sup>

Vastuun rahoitusmalleja koskevasta tutkimuksesta mainittakoon erityisesti European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law -verkoston selvityshanke (Financial Provision for Environmental Liabilities – Practical Guide 2017/22), johon on koostettu esitys ensisijaista vastuuta täydentävien vakuusjärjestelyiden toteutus- ja rahoitusvaihtoehtoista ja soveltuvuudesta eri toimialoille. Vastuun rahoitusmalleja koskevasta tutkimuksesta mainittakoon erityisesti European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law -verkoston selvityshanke (Financial Provision for Environmental Liabilities – Practical Guide 2017/22), johon on koostettu esitys ensisijaista vastuuta täydentävien vakuusjärjestelyiden toteutus- ja rahoitusvaihtoehtoista ja soveltuvuudesta eri toimialoille.

Ympäristövastuudirektiivin toimeenpanon yhteydessä on puolestaan edellytetty direktiivin vaikutusten ja mahdollisten kehitystarpeiden arviointia ja toissijaisten vastuujärjestelmien täydentämistä. EU:n komissiossa ja parlamentissa on pohdittu ympäristövastuudirektiivin toimeenpanoon liittyen millaisia toissijaisia järjestelmiä (vakuutukset, rahastot) tarvitaan vastuiden kattamiseksi (Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents. FINAL REPORT, European Commission, DG ENV, 17 April 2013). EU-tason dialogissa on lisäksi ollut esillä eräiden jäsenmaiden edustajien ehdotus kansainvälisestä rahastosta, joka tosin ei ole saanut kovinkaan laajaa kannatusta jäsenmaiden keskuudessa.

Merikuljetusten piirissä perustetut korvausrahastot, esimerkiksi edellä jo mainittu kansainvälinen öljysuojarahasto (IOPC-Fund), voivat toimia esimerkkeinä ja kokemusten lähteenä TOVA-järjestelmän kehitystyössä. Lisäksi vaarallisten aineiden merikuljetuksia koskeva kansainvälinen vastuujärjestelmä korvausrahastoineen on kiinnostava malli. Hallituksen esitykseen (HE 50/2019) perustuen eduskunta hyväksyi 19.12.2019 (säädöskokoelma 1400–1404/2019) tämän vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen vuoden 2010 pöytäkirjan (ns. vuoden 2010 HNS-yleissopimus). Samalla hyväksyttiin HNS-yleissopimuksen kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädännön muutokset sekä uusi laki laiksi vaarallisten aineiden vastaanottamista koskevasta raportoinnista, joka tuli voimaan 1.1.2020. Näillä uudistuksilla Suomi varautui saattamaan sopimuksen velvoitteet kansallisesti voimaan sen jälkeen, kun riittävä määrä valtioita on hyväksynyt sopimuksen.

<sup>9</sup> KOM(2006) 232 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta.

## 2.4 Hankkeen toteuttaminen

### 2.4.1 Tavoitteet ja rajaukset

Tämän hankkeen tarkoituksena on osaltaan erityisesti oikeusvertailun avulla tukea TOVA-järjestelmän kehittämistä. Pää tavoitteena on ollut tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa ja vaikutuksiin perustuvia arvioita TOVA-järjestelmän vaihtoehtoisista toteuttamis- ja rahoittamistavoista. Tavoitteen toteuttamiseksi on haettu kansainvälisestä vertailuaineistosta parhaita käytäntöjä ja ideoita (legal transplants) sekä sovitettu oikeusvertailuun perustuvia sääntelyinnovaatioita kansalliseen ympäristövastuun sääntelyjärjestelmään. Hankkeessa on vertailtu kollektiivisen vastuun rahoitusmalleja, kuten laajennettua aiheuttamisperiaatetta soveltavia toiminnanharjoittajien rahoittamia ympäristövastuumalleja ja valtion budjettiin nojautuvia rahoitusratkaisuja. Edellisten lisäksi tavoitteena on ollut tuottaa alustavia arvioita vaihtoehtojen kustannustasosta, minkä vuoksi maakatsausten yhteydessä on pyritty kokoamaan tietoa myös vertailumaiden järjestelmien kustannuksista. Näillä tiedoilla on katsottu olevan merkitystä tulosten jatkotyöstämisen kannalta.

Hankkeen aiheen rajausten lähtökohtana on ollut TOVA-työryhmän mietintö, jonka mukaisesti vastuujärjestelmän uudistamisen ulkopuolelle jäävät vanhat kaivosalueet ja muut vanhat pilaantumistapaukset. Näiden ajallisten rajausten kannalta haasteita tuo toisaalta se seikka, että vahingot paljastuvat usein vasta vuosia syntymisensä jälkeen. Toisaalta tutkimuskohdetta on laajennettu tarkastelemalla myös öljyvahinkojen korvausjärjestelmän uudistamista. Hankkeessa ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) tarkoittamia luontovahinkoja (ml. vesistö, maaperä) tai luonnon monimuotoisuuden suojeluun liittyviä ennallistamistarpeita. Tietopohjaa on tältä osin kartutettu ottamalla huomioon EU:n komission selvityshankkeessa laadittuja ympäristövastuudirektiiviin toteutusta ja toimeenpanoa kuvaavia ELD country fiché -raportteja, joita on käytetty tiedonlähteinä. Ympäristö- ja muiden lupien yhteydessä edellytettävistä vakuuksista ei ole tarkasteltu yksityiskohtaisesti vaan lähinnä toissijaisen vastuun näkökulmasta.

Maa-, meri- ja ilmaluonteeseen liittyvästä toissijaisesta vastuusta ympäristövahinkojen ennallistamiseksi ja korvaamiseksi ei ole toteutettu oikeusvertailevaa analyysia sikäli, kun vastuun rahoituskysymykset liittyvät alan kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin. Suomen näkökulmasta liikenne- ja kuljetustoimintoihin voi kuitenkin liittyä tarvetta toissijaisten vastuiden tarkempaan sääntelyyn. Tältä pohjalta tämän hankkeen yhteydessä on laadittu aiheesta alustava tilannekatsaus, joka on otettu tämän raportin liitteeksi (Liite 2.). Siinä kuvattuja seikkoja on mahdollista tarkastella perusteellisemmin TOVA-järjestelmien tulevan kehitystyön yhteydessä.

Hankkeessa oikeusvertailun menetelmin tarkastellut vastuujärjestelmät vaihtelevat tyyppitään ja kattavuudeltaan muun muassa siinä suhteessa, missä määrin vahinkojen ennaltaehkäisy-, korjaamis- ja korvaamistoimia on niissä huomioitu ja millainen rooli järjestelmillä

on rahoittajana. Vertailukohteiden vastuujärjestelmien moninaisia sidonnaisuuksia kulloinkin kyseessä olevan oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen ei ole ollut mahdollista kuvata täydellisesti, joten raportissa keskitytään antamaan yleiskuva eri maiden järjestelmistä.

## 2.4.2 Vertailumaiden valintakriteerit, tutkimusmenetelmät ja tutkimuskysymykset

Hankkeen oikeusvertaileva osuus on toteutettu laatimalla yhdeksästä maasta syvällisempi katsaus, minkä ohella tietoja on hankittu myös muiden Euroopan maiden järjestelmistä verkostojen IMPEL, Common Forum ja Government Experts Group on Environmental Liability kautta. Seuraavassa kuvataan maavertailun tavoitteet, toteuttamistavat ja -menetelmät.

Oikeusvertailun alkuperäisenä tavoitteena oli tuottaa tietoja myös eri mallien taloudellisista vaikutuksista. Käytännössä saatavilla on kuitenkin ollut pääasiallisesti laadullista informaatiota kustannuksista, sillä tarkkoja rahamääriä ei välttämättä ole kaikista malleista edes tehty tai ainakaan mahdollista saada käytössä olleista tietolähteistä. Tämä pätee yhtäältä sekä Suomeen että toisaalta myös vertailumaihin. Vertailun kohdemaat valittiin hankkeen valmisteluvaiheessa sen perusteella, että niiden oikeusjärjestys ja yhteiskuntarakenne ovat Suomeen verrattuna riittävän samankaltaisia, jotta tuloksista on hyötyä kotimaisen vastuujärjestelmän kehittämiseksi. Tämän lisäksi valinnassa huomioitiin käytettävissä olevat ennakkotiedot vertailumaiden vastuujärjestelmien merkityksellisimmistä erityispiirteistä.

Tarkemman tarkastelun kohteeksi valittiin yhdeksän maata yleisen vertailukelpoisuuden ohella seuraavin erityisperustein: Ruotsissa on aiemmasta pakollisesta vakuutusjärjestelmästä kokonaan luovuttu ja TOVA-rahoitus perustuu valtion budjettiin. Itävallassa vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamistoimintaa rahoitetaan jäteveron luonteisella maksulla. **Tanskassa** vanhojen alueiden puhdistaminen on toteutettu erityislainsäädäntöön perustuvan projektin avulla lainsäädännön keinoin ja huomattavan runsailla resursseilla ja lisäksi toteutettu lakisääteinen yksityisten omistamien lämmitysöljysäiliöiden vakuutusjärjestely. **Ranskassa** on julkisten ja yksityisten tahojen yhteistyössä luotu vanhojen kaasulaitosten kunnostusohjelma sekä korvamerkittyyntöön teollisuuden ongelmajätteen veroon perustuva puhdistamisen rahoitustuki. **Belgiassa** julkishallinto on aktiivisesti kannustanut toimialoja sopimusperusteisiin puhdistamishankkeisiin ja rahastojärjestelyihin. **Alankomaissa** on soveltuvia kunnostusohjelmia rahoitettu esimerkiksi osuudella polttoainoiden hinnasta ja rahastosta. **Kanadan** eräissä osavaltioissa on öljyalalta kerättävällä maksulla rahoitettuja öljynporausalueiden kunnostusohjelmia sekä öljysuojarahaston näkökulmasta tutkittavia rahastoja. **Australiassa** on tehty vertailuja ja selvityksiä erilaisten vakuus- ja rahastomallien välillä. **USA:ssa** on liittovaltion ympäristörahoitus (Superfund) merkittävien pilaantumiskohteiden ja muun muassa vanhojen kaivosalueiden kunnostamisen rahoittamiseksi sekä lisäksi osavaltioittain vaihtelevia rahasto- ja vakuutusjärjestelyitä.



Hankkeen toteutuksessa on käytetty useita tutkimusmenetelmiä. Ensivaiheessa vertailumaiden järjestelmiä on tarkasteltu oikeusvertailevin menetelmin. Näitä katsauksia on täydennetty sääntelytutkimuksen keinoilla, joilla on edelleen arvioitu vertailumaista opittujen sääntelyinnovaatioiden sopivuutta kansalliseen ympäristövastuun sääntelyjärjestelmään ja ylipäätään tällaisten sääntelyinnovaatioiden (*legal transplants*) toimivuutta Suomessa. Käyttökelpoisten ja potentiaalisten sääntelyvaihtoehtojen uhkia, mahdollisuuksia, heikkouksia ja vahvuuksia on tunnistettu selvitystyön eri vaiheissa. Perinteisen lainopin säännöksen ja oikeussystemien tulkintaan palautuvaa metodologiaa on puolestaan hyödynnetty pyrittäessä sääntelysällön johdonmukaiseen ja yhtenäiseen kuvaamiseen koherenssiin ja konsistenssiin, jolloin. Samalla tutkimuksessa on painotettu erityisesti ymmärrystä relevanttien säännösten tulkinnasta oikeuskäytännössä sekä ympäristö- ja insolvenssioikeuden systeemeistä.

Selvitystyön tuloksena on esitetty vertailumaista kerättyihin tietoihin pohjautuva analyysi parhaista käytännöistä TOVA-rahoitusjärjestelmän järjestämiseksi sekä näiden eri käytäntöjen vertailua tukemaan kansallisessa kehittämistyössä etsittäviä ratkaisuja. Näitä tuloksia on edelleen työstetty rahoitus- ja vastuumallien arvioinnin tueksi yhteistyössä hankkeen sidosryhmien kanssa. Hankkeen yhteydessä järjestetyssä seminaarissa arvioitiin ohjaus- ja sääntelykeinoja sekä sitä, miten erilaiset vastuumallit edistävät riskienhallintaratkaisuja yritysten kilpailukykyä vaarantamatta, alan toimijoiden kanssa siten, kun jäljempänä jaksossa 1.3.3 (Hankkeen organisointi ja raportointi) on tarkemmin kuvattu.

Vastuujärjestelmien kehittämisessä on olennaista ottaa huomioon sääntelyn negatiiviset sivuvaikutukset, eli esimerkiksi ”*moral hazard*”-elementit. Toissijainen rahoitusmahdollisuus ei saisi rohkaista toimijoita ottamaan perusteettomia riskejä ajatellen, että joku muu maksaa toiminnan aiheuttamat ympäristövahingot, eli ns. ulkoiskustannukset. Esimerkiksi toiminnanharjoittajalle asetetun teettämisuhan aktualisoituessa ympäristövahingotilanteissa asia pitäisi pystyä korjaamaan viranomaisten toimesta nopeasti siten, että korvausten takaisinperintä olisi turvattu asianmukaisesti ja ensisijaisesti (esimerkiksi toiminnanharjoittajan vakuusjärjestelyiden puitteissa ja/tai konkurssipesän massavelasta) ja niin, etteivät valtion tai kunnan kulut ennallistamisesta jäisi konkurssissa valvottavaksi velaksi tai pelkästään nykyisenkaltaisen toissijaisen vastuujärjestelmän varaan.<sup>10</sup> Tällaisten sivuvaikutusten torjumiseksi on tärkeää, että toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitusmekanismi tosiasiallisesti toimii aiheuttamisperiaatetta tukevalla tavalla. Ylipäätään toissijaisen vastuujärjestelmän ei tulisi muodostaa aiheuttamisperiaatteen vastaista yksinkertaista keinoa siirtää yksittäisen toiminnan ulkoiskustannuksia veronmaksajien maksettavaksi. Ulkoiskustannusten tällainen siirtomahdollisuus heikentäisi vastaavasti vastuullisten yritysten

<sup>10</sup> Ks. tarkemmin esimerkiksi Tuula Linna: Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta. Lakimies 3–4/2016, s. 373–403 ja Kai Kokko: Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Artikkelikäsikirjoitus, hyväksytty julkaistavaksi Edilex 2020.

kilpailukykyä ja olisi siten kestävämpi laajemmin kansantalouden näkökulmasta. Yhtä kaikki toissijaisen vastuujärjestelmän ei tulisi muodostaa kiellettyä valtion tukea yksittäisille yrityksille. Edellä kuvattujen reunaehtojen perusteella selvitystyössä on kiinnitetty huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- Voiko TOVA-järjestelmällä olla epätoivottavaa ohjausvaikutusta toiminnanharjoittajan riskinottoon, vahingonkärsijän toimintaan taikka valvontaviranomaisen suorittaman valvonnan tasoon?
- Millaisia muita haittoja TOVA-järjestelmällä voi olla?

### 2.4.3 Raportin rakenne

Raportti muodostaa vertailumaiden ja kansainvälisten organisaatioiden tietojen pohjalta kokonais kuvan vertailumaiden toissijaisista vastuujärjestelmistä (luku 2.). Raportin 3. luvussa esitetään arvioinnin lähtökohdat, tavoitteet ja kriteerit ja kuvataan vaihtoehtoiset mallit siitä, ketkä kantavat kustannukset ja miten varat jaetaan. Luvussa 4 esitetään yhteenvetoa tuloksista ja kuvataan johtopäätökset eri järjestelmien eduista ja haitoista Suomeen sovitettuina.

Raportin liitteenä 1. ovat maakohtaiset katsaukset, jotka on jäsennetty toissijaisen vastuun rahoittajatahojen perusteella. Katsauksissa pääjaottelu on toisaalta rahoitus verovaroin ja toisaalta rahoitus yksityisten toimijoiden varoilla. Täydentävästi kuvataan varsinaisia ”lakisääteisiä toissijaisia vastuutahoja”, toisin sanoen esimerkiksi kiinteistöjen ja jätteen haltijoita toissijaisina vastuutahoina sekä mahdollisia muita, TOVA-järjestelmän kannalta merkityksellisiä oikeudellisia, poliittisia ja taloudellisia ohjauskeinoja. Konkurssipesän vastuu on käsitteitä ajatellen pääosin aiheuttajaan samaistuvaa, mutta myös esimerkiksi alueen haltijan toissijaista vastuuta, joten se on kuvattu raportissa omassa jaksossaan (1.4.6) sekä otettu maakatsauksissa huomioon. Liitteenä 2. on katsaus toissijaisiin korvausjärjestelmiin eri liikennemuotojen yhteydessä. Liitteenä 3. on yhteenveto hankkeen väliseminaarin yhteydessä tehdyn Webropol-kyselyn tuloksista.

## 2.5 Ensi- ja toissijaisen vastuun rajapinnat

### 2.5.1 Yleistä tulkintatilanteista

Toissijaisen ympäristövastuujärjestelmän kehittämiseen liittyy kiinteästi tiettyjä aiheuttajan ja toissijaisen vastuun rajapintoja. Aiheuttajan vastuu on lähtökohtaisesti määritelty kulloinkin sovellettavissa säädöksissä, mutta niiden soveltamisessa tarvitaan jatkuvasti tulkintaa, joka voi tuottaa uusia ensisijaisia vastuutahoja tai siirtäen aiemmin vastuutahoksi katsottuja tahoja aiheuttajan vastuun ulkopuolelle. Erityisesti vastuusääntelyn kehityksen

alkuvaiheessa vastuutahojen suhteen tapahtuu merkittäviä tulkinnallisia muutoksia, joiden avulla otetaan uusi ympäristöongelma (kuten Suomessa maaperän pilaantumiseen havahtuminen 1980-luvulla) oikeudellisesti haltuun ennen uuden lainsäädännön säätämistä.<sup>11</sup> Tulkintadoktriinien muutokset ovat edelleen mahdollisia myös tulevan sääntelyn soveltamisessa. Muutokset ensisijaisen vastuun tulkintakäytännössä (esimerkiksi KHO:n konkurssipesän tai kiinteistönhaltijan vastuuta koskeva oikeuskäytäntö) vaikuttavat osaltaan siihen, miten laajaa toissijaista rahoitusjärjestelmää tarvitaan.

Oikeuskäytännön muutokset voivat esimerkiksi vähentää pilaajan tai haltijan vastuuta, mistä seuraa, että tarvitaan enemmän toissijaista rahoitusta. Kehitys voi olla toiseenkin suuntaan siten, että oikeuskäytäntö laajentaa ensisijaisen vastuun soveltamisalaa. Tämän kaltainen epävarmuus ei ole toivottavaa, vaan ensisijaisen ja toissijaisen vastuun raja olisi aina pyrittävä selkiyttämään lainsäädännössä. Vanhoissa maaperän pilaantumistapauksissa puhdistamisvastuut ovat Suomessa edelleen pääasiassa oikeuskäytännön kehittämien sääntöjen varassa. Ensisijaisen vastuun laajentamista koskevaa oikeuskäytäntöä useista maista on selostettu IMPEL -raportissa.<sup>12</sup>

TOVA-sääntelyä on toistaiseksi uudistettu yksittäisiä säännöksiä antamalla. Viranomais-toimivaltuuksiin liittyvällä ympäristönsuojelulain muutoksella lisättiin ympäristönsuojelulakiin uusi säännös YSL 182a § viranomaisen toimivallasta eräissä tilanteissa, kun toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle ja vastuulliselta puuttuu tosiasiallinen toimintakyky vastata näistä ympäristövastuista tai vastuullista ei saada selville. Toimivaltaa täsmentävällä säännöksellä on tarkoitettu erityisesti taata viranomaisen tehokas reagointikyky viivytyksetöntä toimintaa edellyttävissä tilanteissa. Viranomainen voi yrittää periä säännöksessä tarkoitettujen ennaltaehkäisytoimien kustannuksia aiheuttajalta jälkikäteen, mutta jos tämä on maksukyvytön, jäävät kustannukset yleensä korvaamatta, sillä nykyinen toissijainen rahoitusjärjestelmä ei niitä pääsääntöisesti kata.

Kun yksittäisissä vahinkotilanteissa vastuuta on arvioitava useiden lakien soveltamisen kannalta, tarvitaan eri vastuusäädösten tulkintaa. Esimerkkinä voidaan todeta, että toissijaista vakuutusjärjestelmää sääntelevän YVVL:n (ja siihen liittyvän YVL:n) suhde ympäristövastuudirektiivin toimeenpanevaan sääntelyyn (YmpVahKorjL:iin ja YSL) voisi erityisesti viranomaisten ennallistamiskustannusten osalta ehkä olla täsmällisempi. Rajanveto yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen ympäristövastuun välillä ei ole esimerkiksi pohjaveden pilaamistilanteissa näiden lakien yleisten viittaussäännösten vuoksi kovin selkeä, joten tulkinnanvaraiseksi jää, onko joissain tilanteissa ehkä mahdollista, että direktiivin

11 Kehityksestä Suomen osalta: Tuomainen, Jouko. Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. 2006.

12 European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) Financial Provision for Environmental Liabilities, Practical Guide, 2018, sivut 49–50.

tarkoittaman vahingon aiheuttamia kustannuksia olisi mahdollista hakea korvattavaksi pakollisesta vakuutuksesta.

## 2.5.2 Konkurssipesän vastuu

Konkurssipesän julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asema on osoittautunut haasteeksi sääntelyn uudistamiselle ja osin lainsoveltamiselle. Käytännössä konkurssipesän vastuun ja TOVA-sääntelyn rajapinta kulminoituu kysymykseen, mikä osa ympäristövelvoitteiden kustannuksista kuuluu konkurssipesälle toiminnanharjoittajana tai muuna vastuullisena (esimerkiksi jätteen haltijana) ja mikä osa puolestaan TOVA-järjestelmälle. Konkurssilain muutoshankkeessa (HE 221/2018 vp) ehdotettiin konkurssilakiin lisättäväksi 16a luku konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Perustuslakivaliokunnan asiassa antaman lausunnon vuoksi luku kuitenkin poistettiin eduskuntakäsittelyssä ennen kuin lopullinen laki konkurssilain muuttamisesta hyväksyttiin.<sup>13</sup> Lainmuutos tuli voimaan 1.7.2019. Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu on siis edelleen voimassa olevan ympäristölainsäädännön varassa, joten vastuu on ratkaistava tapauskohtaisesti ennen kaikkea ympäristölakien säännösten ja KHO:n oikeuskäytännön pohjalta.<sup>14</sup>

## 2.5.3 Vakuudet

YSL:n ja KaivosL:n perusteella määrättävien vakuuksien ja TOVA-järjestelmien rajapinta muotoutuu niiden vuorovaikutteisena soveltamisena. Sillä, missä määrin vakuuksia käytetään ja kuinka hyvin ne kattavat tarkoituksensa mukaisia toimia, on keskeinen merkitys TOVA-järjestelmän tarpeen kannalta. Vakuuskysymyksiin on kiinnitetty huomiota myös työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä ”Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi”, jonka mukaan tarvetta on myös vakuusjärjestelmän laajemmalle tarkastelulle.<sup>15</sup>

Tällaisilla vakuuksilla rahoitetaan laissa erikseen määritellyt toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotoimet (ml. jätehuolto) tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty niitä tekemään esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi. Vakuuksilla katetaan kuitenkin yksinomaan lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, asianmukaisesta toiminnan lopettamisesta seuraavia jälkihoitotoimia, jotka käsittävät yleensä toiminnasta aiheutuvien

<sup>13</sup> Tuula Linna: Ympäristöperusoikeus näytti voimansa – konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu kaatui eduskunnassa. Lakimies 3–4/2019 s. 460.

<sup>14</sup> Ks. tarkemmin esimerkiksi Tuula Linna: Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta. Lakimies 3–4/2016, s. 373–403 ja Kai Kokko: Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Artikkelikäsitelmä, hyväksytty julkaistavaksi Edilex 2020.

<sup>15</sup> Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (2019:44).

jätteiden jätehuollon järjestämistä tai terveydelle, ympäristölle tai turvallisuudelle vaaraa aiheuttavien rakenteiden purkamista ja poistamista sekä erilaisia jälkitarkkailuvelvoitteita.

Jos ennaltaehkäisy tai vahingon torjuntatoimi poikkeuksellisuutensa tai ennakoimattomuutensa vuoksi taikka jostakin muusta soveltamisalan rajoituksesta johtuen ei sovellu vakuudesta katettavaksi, on toimien rahoituksessa tarpeen kääntyä TOVA-järjestelmän puoleen. Useimmat TOVA-järjestelmän mahdolliset käyttökohteet esimerkiksi varsinaisessa kaivostoiminnassa näyttäisivät olleen sellaisissa tilanteissa, joissa ei voitu hyödyntää KaivosL:n mukaista vakuutta eikä yleensä myöskään YSL:n mukaista vakuutta.<sup>16</sup> Vakuus voi olla myös riittämätön, vaikka sitä voitaisiinkin hyödyntää.

### 2.5.4 Vapaaehtoiset vakuutukset

Toissijaisen vastuun ja TOVA-järjestelmän tarpeeseen vaikuttavat myös toiminnanharjoittajien vapaaehtoisesti vapailta markkinoilta hankkimat (vastuu- tai vahinko-) vakuutukset. Niiden merkitystä tosin rajoittaa se, että vakuutus sopimuksen ehdoissa on vahinkotapahutumia saatettu rajata monin osin korvattavuuden ulkopuolelle. Lisäksi on aihetta todeta, että vakuutukset eivät luonteestaan johtuen lainkaan kata tuntemattomien aiheuttamia (eli ns. isännättömiä) vahinkoja.

## 2.6 Ympäristövastuun ja insolvenssitilanteiden keskeiset käsitteet

### 2.6.1 Tausta

Hankkeen osatehtävänä on ollut selvittää erityisesti TOVA-sääntelyn kannalta keskeistä ympäristövastuun käsitteistöä. Taustalla on se, että yhtenäisemmät, selkeämmät ja täsmällisemmät vastuukäsitteiden määrittelyt, jotka ylittävät oikeusalojen rajat, voivat toimia avainkäsitteinä uudessa sääntelyssä, joten ne ovat tarpeen TOVA-järjestelmän kehittämisessä. Täsmällistä käsitteistöä tarvitaan laajemminkin tukemaan johdonmukaista ja ristiriidatonta vastuusääntelyn systematisointia.

Näistä lähtökohdista on hankkeen kannalta keskeisimpiä käsitteitä analysoitu. Esitystapana seuraavassa on, että kukin käsite käydään läpi erikseen. Aluksi esitetään käsitteestä lyhyt määritelmä, jota seuraa selite. Siinä kuvataan käsitteen taustaa, arvioidaan sen oikeudellista merkitystä niin kansallisen kuin EU-tason ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta

<sup>16</sup> Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu (2019:44) s. 67.

sekä soveltuviin määrin havainnollistetaan käsitettä esimerkein. Lisäksi tunnistetaan kunkin käsitteen merkitys tässä hankkeessa ja esitetään tarpeellisia huomioita käsitteen käytöstä tässä raportissa. Määritelmät ja selitteet palvelevat sekä tätä hanketta että myöhempiä käyttöyhteyksiä. Käsitteiden määritelmät eivät voi olla lopullisia tai tyhjentyviä, vaan niiden sisältö ja sen tulkinta kehittyvät ajan myötä. Käsitteet eivät myöskään ole erillisiä ilmiöitä, vaan ne kuuluvat laajaan käsitteiden verkostoon, jossa myös lähikäsitteiden sisältö ja määritelmät on otettava huomioon.

## 2.6.2 Käsitteet ja niiden analyysi

### Ympäristövastuu

*Määritelmä* Oikeudellisesti velvoittavalla ympäristövastuulla tarkoitetaan sekä ennakoivaa velvollisuutta ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi että jälkikäteisiä velvollisuuksia tehdä konkreettisia puhdistamis- tai muita sellaisia korjaavia toimenpiteitä ympäristön ja terveyden suojaamiseksi (julkisoikeudellinen vastuu), ympäristövahinkojen korvausvastuuta (yksityisoikeudellinen vastuu) sekä vastuuta lainvastaisten toimien ympäristölle aiheutuneista seurauksista (rikosoikeudellinen vastuu).

*Selite.* Yhteiskunnassa ja myös ympäristöpolitiikassa ympäristövastuun käsite ymmärretään laajasti ja sillä tarkoitetaan myös toiminnanharjoittajan moraalisia velvoitteita, jotka ilmenevät vapaaehtoisina toimina tai sitoumuksina ympäristön tilan säilyttämiseksi tai parantamiseksi. Seuraavassa tarkastelun kohteena on oikeudellisesti velvoittava ympäristövastuu. Ympäristövastuu ilmenee konkreettisesti julkisoikeudellisen ympäristölainsäädännön toimimisvelvoitteina ja ympäristövahinkojen korvauslainsäädännön mukaisina korvausvastuina. Maksukyvyttömyystilanteissa sovellettavassa insolvenssioikeudessa näkökulma on ensisijaisesti taloudellinen, joten myös velvoitteet näyttäytyvät sille tyypillisinä maksuvelvoitteina. Tästä aiheutuu esimerkiksi konkurssitilanteissa konflikteja, sillä ympäristövastuun kannalta ensisijaisena tavoitteena on saada saada ympäristövelvoitteiden edellyttämät toimenpiteet tehtyä, eikä käsitellä niitä raha suorituksina. Ympäristövastuun täytäntöönpanossa ensisijaisena tavoitteena on ympäristön suojaaminen yleisenä etuna, mihin pyritään erilaisilla toimimisvelvollisuuksilla, kuten pilaantuneen maaperän puhdistamisvelvollisuudella.

Ympäristövastuun lähtökohtana on aiheuttajan vastuun periaate. Aiheuttajan ensisijaisen vastuun korostamisella pyritään siihen, että toiminnan aiheuttamien ympäristövaikutusten hallinta on kytketty osaksi ympäristölle riskialttiin toiminnan liiketoimintaa. Suomessa ympäristövastuuta määrittävän sääntelyn taustalla on perustuslakiin sisältyvä ympäristöperusoikeus (PL 20 §).

Aineellisessa lainsäädännössä käsitettä ei ole käytetty, mikä johtuu sen sisällön laajuudesta ja monitulkintaisuudesta. Ympäristöoikeuden piirissä ympäristövastuulla on

vakiintuneesti katsottu olevan yksityisoikeudellinen, julkisoikeudellinen ja rikosoikeudellinen ulottuvuus. Julkisoikeudellinen vastuu viittaa asetelmaan, jossa viranomaisen tarvittassa voi käyttää hallinnon valvontakeinoja ympäristön suojaamiseksi yleisenä etuna. Ympäristövastuu toteutuu näin viranomaisen ja ympäristön pilaantumista aiheuttaneen tahon tai muun vastuullisen tahon välisen julkisoikeudelliseen suhteen kautta. Tässä mielessä myös rikosoikeudellisessa ympäristövastuussa on kyse julkisoikeudellisesta vastuusuhteesta. Yksityisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan vahingon aiheuttajan vahingonkorvausvastuuta, joka voi perustua eri lakeihin. Useimmiten kyse on ympäristövahinkojen korvaamista koskevan yleislain eli YVL:n tarkoittamasta ympäristövahingosta. Vahingonkorvausvastuun piiriin kuuluvat henkilö- ja esinevahingot, ns. puhtaat varallisuusvahingot sekä myös aiheutuneen vahingon ennallistamis- ja torjuntakustannukset. Ympäristövastuun käsittely erikseen yksityisoikeudellisena, julkisoikeudellisena ja rikosoikeudellisena vastuuna on oikeudelliselta ja teoreettiselta kannalta mahdollista ja hyödyllistä, mutta käytännön ympäristövahinkotilanteissa vastuun eri muodot soveltuvat usein samanaikaisesti.

EU-sääntelyyn kuuluvassa ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY, 21.4.2004) on erityinen ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Direktiivin ympäristövahingon käsitteellä viitataan vesille, suojelluille lajeille ja maaperälle aiheutuviin vahinkoihin. Direktiivi keskittyy aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja korjaamiseen, mutta yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaaminen on rajattu sen ulkopuolelle. Erityisesti aiemmin EU-sääntelyssä on käytetty myös käsitettä ympäristövahinkovastuu, joka kattaa yksityisoikeudellisten sekä vahinkojen korvaamisen että vahinkojen jälkeisen ympäristön ennallistamisen aiheuttamat kustannukset. Kun ympäristövastuun merkityssisältö tässä raportissa on ympäristövastuudirektiivin tarkoittamaa olennaisesti laajempi, ei direktiivin mukaista sisältöä käsitellä ilman nimenomaista viittausta.

## **Aiheuttajan vastuu**

*Määritelmä.* Aiheuttajan vastuu merkitsee ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran aiheuttajan ensisijaista vastuuta pilaantumisen ehkäisemisestä, poistamisesta ja ennallistamisesta. Aiheuttajan vastuu voi liittyä pilaantumiseen, mutta myös muuhun ympäristön tilan heikentämiseen tai sen vaaraan.

*Selite.* Ympäristöoikeudellisena käsitteenä aiheuttamisperiaate, josta käytetään myös nimitystä aiheuttaja (saastuttaja, pilaaja) maksaa -periaate, on OECD:n piirissä, Euroopan unionissa, kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisessa ympäristönsuojelulainsäädännössä hyväksytty yleinen vastuun lähtökohta. Periaatteen taustalla vaikuttaa ympäristöajattelun rinnalla myös antiikin ajoista saakka naapuruussuhteissa vakiintuneesti sovellettu kielto aiheuttaa naapurille haittaa (immissiokiello). Aiheuttamisperiaatteen mukaan toiminnan

haitallisista vaikutuksista ja mahdollisista aiheutuvista vahingoista vastaa aina ensisijaisesti aiheuttaja, joka on velvollinen niin maksamaan aiheuttamiensa vaurioiden kustannukset ja kattamaan menetykset kuin toteuttamaan ympäristössä tarpeelliset korjaavat toimenpiteet. Periaatteella on siten kaksi ulottuvuutta, toisaalta vastuu kustannuksista ja toisaalta velvollisuus toimia. Vastuun kohdentaminen aiheuttajaan ohjaa ja kannustaa toiminnan järjestämiseen haittoja rajoittavalla ja vahinkoja välttävällä tavalla. Aiheuttamisperiaatteen mukainen aiheuttajan vastuu näkyy viranomaisten toiminnassa siten, että aiheuttajan toimintaan liittyviin riskeihin pyritään varautumaan myös ennakkovalvonnan keinoin. Tarvittaessa turvaudutaan jälkivalvonnan keinoihin, vaikka lähtökohtana onkin, että aiheuttaja vapaaehtoisesti korjaa tilanteen.

Aiheuttajan vastuun rinnalla käytetään käsitettä ”ensisijainen vastuu”, joka kuvaa vastuulainsäädännön mukaista aiheuttajan velvollisuuksien kokonaisuutta. Aiheuttajan vastuun ulottuvuus määrittää toissijaisen vastuujärjestelmän soveltamisalaa. Ensi- ja toissijaisen vastuun raja on osin tulkinnanvarainen ja voi osittain edellyttää säädösmuutoksia. Kun uusia ohjauskeinoja harkittaessa näitä kahta vastuujärjestelmää sovitetaan yhteen, lopputulos ei voi olla ole, että aiheuttajan vastuu lopullisesti katoaa silloin, kun yksittäisessä tilanteessa muu kuin aiheuttaja kantaa vastuun esimerkiksi kun valtio huolehtii maksukyvyttömän aiheuttajan puhdistamisvelvollisuuksista. Pikemminkin aiheuttajan ensisijaista vastuuta voidaan pitää pysyvänä ”rasitteena” siten, että toissijaisen vastuun perusteella tehdyn toimenpiteen jälkeen säilyy aiheuttajaan kohdistuva saamisoikeus, vaikka sen perusteella ei välittömästi saada häneltä perittyä kustannuksia. Toissijaisen vastuulainsäädännön valmistelussa tämän seikan pitäisi vaikuttaa siten, että toimenpiteisiin ja päätöksiin, joissa esim. valtio rahoittaa kiireiset torjuntatyöt tai toimenpiteet, liitetään takaisinperintäoikeus sen varalta, että tilapäisesti maksukyvytön aiheuttaja myöhemmin olisi maksukykyinen.

Aiheuttajan vastuun ulottuvuus eri henkilösuhderelatioissa on teorian, lainsäätämisen ja lainsoveltamisen kannalta jossain määrin tulkinnanvaraista. Pilaantumista aiheuttavan toiminnan tunnistaminen tai pilaajan yksilöinti ei aina ole yksinkertaista. Tässä raportissa on mainittu ensisijaisen ja toissijaisen vastuun rajapintojen tarkastelun yhteydessä esimerkiksi kysymys konkurssipesän vastuusta, joka on todettu varsin ongelmalliseksi. Myös aiheuttajan tunnistaminen monimutkaisissa organisaatioverkostoissa, liikesuhteissa tai yritysten erilaisten sopimussuhteiden verkossa on haasteellista, sillä muodollisten omistussuhteiden rinnalla vaikuttaa tosiasiallisen päätösvallan käyttö esimerkiksi rahoittajan toimenpiteiden kautta.

Aiheuttajan vastuun sisällöstä säädetään sitä eri tilanteissa toteuttamaan tarkoitettussa lainsäädännössä. Tavoite, jonka mukaan ympäristön pilaantumisen torjuntaa tai yleisemmin ympäristön ja terveyden suojelua koskevan lainsäädännön tulisi mahdollisimman kokonaisvaltaisesti vastata aiheuttamisperiaatetta ja kyetä toteuttamaan sitä myös



käytännössä, on laajasti tunnustettu sekä kansallisessa että EU-tason ja kansainvälisessä lainsäädäntötyössä. Julkisoikeudellinen ympäristölainsäädäntö, kuten YSL sekä YVL:n mukainen ympäristövahingon korvausvelvollisuus ja YmpVahKorjL:n mukainen korjausvelvollisuus, joihin molempiin liittyy aiheuttajan ankara vastuu, ovat esimerkkejä aiheuttamisperiaatetta Suomen kansallisessa sääntelyssä soveltavista sääntelykeinoista.

### **Laajennettu aiheuttajan vastuu**

*Määritelmä.* Laajennetulla (Extended Liability) aiheuttajan vastuulla tarkoitetaan aiheuttajan käsitteen laajentamista kattamaan aiheuttajaan rinnastettavia tahoja (niin sanottu rinnastaminen tai samaistaminen.)

*Selite.* Laajennettu aiheuttajan vastuu mahdollistaa aiheuttajan vastuun ulottamisen varsinaisen aiheuttajan kanssa läheisessä toiminnallisessa yhteydessä olevaan tahoon tai häneen muuten rinnastettavissa olevaan tahoon. Kun nämä vastuun laajennukset halutaan muuttaa periaatetasolta oikeudellisesti sitoviksi säännöiksi, se voi tapahtua joko oikeuskäytännön vähittäisten muutosten kautta tai lainsäädännön nimenomaisilla muutoksilla.

Vastuun laajentuminen voi tapahtua useampaan suuntaan. Ensiksi vastuu voi laajentua aiheuttajan vastuun kanssa yhtäaikaaisesti vastuutahoja rinnastaen/samaistaen siten, että molemmat tahot voivat olla vastuussa myös samaan aikaan. Esimerkkinä on vastuun ulottaminen tosiasiallista päätösvaltaa pilaavassa toiminnassa käyttävään tahoon, kuten toiminnan rahoittajaan. Suomessa on laissa ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994) korvausvastuu laajennettu myös pilaantumisen aiheuttaneeseen toiminnanharjoittajaan rinnastettavaan tahoon (7 § 1 mom.). Toisaalta vastuutahojen piiri voi laajentua toissijaisen vastuun suuntaan eli täydentäen alkuperäisen aiheuttajan ensisijaista vastuuta. Esimerkkinä tästä on se, miten aiheuttajan vastuuta on täydennetty esimerkiksi YSL:ssä, jossa on säännös alueen haltijan vastuusta tietyin edellytyksin puhdistaa pilaantunut maaperä. Haltijan vastuu YSL:n nojalla ei siis perustu hänen ja pilaantumisen aiheuttajan väliseen toiminnalliseen yhteyteen vaan hänen asemaansa pilaantuneen maa-alueen haltijana. Maaperän puhdistamisvastuu ei kuitenkaan synny pelkästään haltija-aseman perusteella, vaan lisäedellytyksenä on haltijan jonkun asteinen huolimattomuus selvittää alueen hankintavaiheessa sen ympäristön tilaa. Lähtökohtana on, että haltijan vastuu soveltuminen yksittäisessä tilanteessa sulkee pois mahdollisuuden soveltaa samanaikaisesti aiheuttajan vastuuta, joten tämän poissulkevuu den perusteella se muistuttaa toissijaista vastuuta.

Kyse on ennen kaikkea 'toiminnallaan vahinkoa aiheuttaneiksi' katsottavien tahojen piirin kasvattamisesta, mikä siis tekee näistä aiheuttajan tavoin vastuullisia. Tämä laajennus voi käytännössä tapauskohtaisesti tarkoittaa vastuun laajentamista kattamaan esimerkiksi aiheuttajayrityksen toimielinten, konsernin emoyhtiön, yrityksen uusien omistajien,

osakkeenomistajien, kiinteistön omistajien, toimitilan vuokraajien, konkurssipesän tai muiden tahojen vastuuta (vastuun samaistaminen). Esimerkeistä on osa poimittu IMPEL-selvityksestä.<sup>17</sup>

Laajennetun aiheuttajan vastuun käsitettä ei ole tarkoitettu kattamaan jäljempänä kuvattua ”kollektiivisen aiheuttajan vastuun periaatteen” tarkoittamia tahoja, missä taas on kyse siitä, että laajempi maksuvelvollisten ryhmä (kuten kokonainen toimiala) rahoittaa yksittäisten toimijoiden aiheuttamaa ennallistamistarvetta. Laajennettu aiheuttajan vastuu on sekä vastuuta kustannusten rahoittamisesta että toimimisvelvoitetta. Jälkimmäiseen liittyy toiminnanharjoittajalle tai muulle aiheuttajalle kuuluvia tehtäviä, kuten esimerkiksi jäte-lain roskaamiskiellon rikkomiseen linkittyvä toissijainen siivoamisvelvollisuus.

Periaatteen tarkoittama aiheuttajan vastuun laajentaminen voi tapahtua myös ajallisesti useampaan suuntaan joko pilaantumista ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa taikka pilaantumisen jälkeistä vastuuta koskien. Laajennettu aiheuttaja maksaa -periaate voidaan ehkä ymmärtää myös aiheuttajan vastuun ulottamisena kauemmaksi tuotanto- ja sopimusketjuissa, kuten tuotteen valmistajan ja tuoteketjun alihankkijoiden ja komponenttivalmistajien vastuuna tuotteiden materiaalisällöistä ja valmistusmaassa tapahtuvista ympäristövaikutuksista.

Aiheuttajan vastuun laajentamiseen liittyen on äärimmillään viitattu kuluttajan/käyttäjän vastuuseen (*User Pays Principle*), jossa ympäristölle riskialttiista toiminnasta seuraavan vastuun katsotaan ulottuvan laajoihin ihmismassoihin kuluttajien roolissa. Esimerkiksi vastuun öljyn kuljettamiseen sisältyvästä riskistä kattavat myös ne kuluttajat, jotka käyttävät öljystä jalostettuja hyödykkeitä. Jos aiheuttajan vastuun laajentaminen johtaa ympäristön pilaantumisesta koituvien kustannusten entistä kattavampaan sisällyttämiseen tuotteiden hintoihin, voidaan saavuttaa talouden mekanismien avulla pilaantumishaittoja ehkäiseviä vaikutuksia.

### **Aiheuttajien kollektiivinen vastuu**

*Määritelmä.* Aiheuttajien kollektiivisella vastuulla tarkoitetaan sitä, että toissijaisen vastuujärjestelmän rahoittajana ovat pilaantumisen riskiä aiheuttavan toiminnan harjoittajat yhdessä yksittäisen aiheuttajan sijasta, joten vastuussa rahoituksesta voi olla esimerkiksi kokonainen toimiala tai tietyn kemikaalin käyttäjät.

<sup>17</sup> European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) Financial Provision for Environmental Liabilities, Practical Guide. <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2019/01/FR-2017-22-Financial-Provisions-for-Environmental-Liability-A-Practical-Guide-updated-November-2018.pdf>.

*Selite.* Aiheuttajien kollektiivinen vastuu liittyy toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitukseen. Kyse on maksuvelvollisten ryhmän määrittelystä esimerkiksi siten, että kokonainen toimiala rahoittaa alan yksittäisten toimijoiden aiheuttamaa toissijaista ennallistamistarvetta. Kun kyse on rahoituksesta, ei tämä vastuu pidä sisällään kollektiivista toimimisvelvollisuutta vastata konkreettisista tietyin yksittäisen kohteen puhdistamistöistä. Kollektiivinen vastuu käsitteenä liittyy riskin aiheuttajien tarkasteluun yhtenäisenä ryhmänä, jonka jäsenten harjoittaman toiminnan ja kielteisten ympäristövaikutusten syntyminen riskin välillä on yhteys. Kyse on kuitenkin aina rajatusta ryhmästä aiheuttajia, joita yhdistää harjoitetun toiminnan ja/tai aiheutetun riskin tietynlainen määrätty samankaltaisuus, mikä erottaa ryhmän muista mahdollisista ympäristövaikutuksia aiheuttavista ryhmistä.

Aiheuttajan kollektiivisen vastuun soveltamisessa toissijaisen järjestelmän rahoittamiseen on haasteellista se, että lähes kaikilla toimialoilla toimijoiden joukko on varsin heterogeeninen: kaikki toimijat eivät aiheuta yhtä suurta ympäristöriskiä eivätkä varsinkaan toissijaisen rahoituksen tarvetta päätymällä maksukyvyttömiksi.

### **Toissijainen vastuu**

*Määritelmä.* Toissijainen vastuu tarkoittaa muuhun kuin aiheuttajaan kohdistettua vastuuta, joka syntyy ilman aiheuttamisperiaatteen mukaista (välitöntä) syy-yhteyttä pilaantumisen aiheuttaneeseen yksittäiseen toimintaan. Toissijainen vastuu voi ilmetä velvollisuutena rahoittaa toissijaista vastuujärjestelmää (rahoitusvastuu) tai velvollisuutena tehdä konkreettisia toimenpiteitä ympäristöongelmien poistamiseksi (toimimisvelvollisuus), sisältäen myös velvollisuuden kattaa viranomaiselle tällaisista toimista aiheutuneet kustannukset (kustannusvastuu).

*Selite.* Toissijaisen vastuun lähtökohtana on, että aiheuttajan vastuu on ensisijaista. Tästä seuraten ensisijainen vastuutaho on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti aiheuttaja (esimerkiksi toiminnanharjoittaja) kun taas toissijainen vastuutaho voi olla tilanteesta ja soveltuvasta sääntelystä riippuen esimerkiksi toimiala tai koko yhteiskunta. Toissijaisen vastuun käsitettä käytettäessä on vielä lisäksi erotettava toisaalta velvollisuus konkreettisiin toimenpiteisiin ja toisaalta taloudellinen vastuu toissijaisen järjestelmän rahoittamisesta, vaikka molempia on aiemmissa muissa käyttöyhteyksissä usein tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena.

Tässä hankkeessa on tunnistettu vaikeus luokitella maaperältään pilaantuneen kiinteistön haltijan tai jätteen haltijan tai kunnan vastuuta käsitejaottelussa ensisijainen/toissijainen vastuu. Erityisesti haltijan vastuussa on piirteitä molemmista vastuun lajeista, sillä haltijan vastuun ideologinen tausta on huolellisuusvelvoitteen laiminlyönti esimerkiksi kohteen hankinnassa, joten se voidaan rinnastaa aiheuttamiseen, joka myös perustuu toimintaan tai laiminlyöntiin. Lisäksi haltijan vastuussa kyseessä on velvollisuus konkreettisiin

toimenpiteisiin, joten siinäkin suhteessa se rinnastuu aiheuttajan velvollisuuteen. Ratkaisuksi suositellaan haltijan toimimisvastuun luokittelua ”laajennetun aiheuttajan vastuun alle”. Sen sijaan kunnan aiheuttajan ja haltijan vastuuta täydentävä toimimisvastuu kuuluu toissijaisen vastuun piiriin, sillä kunnan vastuulla ei ole yhteyttä pilaantumisen aiheuttamisen.

Jaottelu ensisijaiseen ja toissijaiseen vastuuseen on käytössä hallinnollisessa kielenkäytössä, mutta ympäristölainsäädännössä sitä ei nimenomaisesti käytetä, vaikka se onkin sääntelyn taustalla. Seuraavassa kuvataan, miten yksittäisen lain sisällä on voitu järjestää toimimisvastuun porrastaminen ilman, että on käytetty sanallisesti ilmaistua jaottelua vastuun jakautumiseen eri ryhmiin. Esimerkiksi Suomessa on maaperän puhdistamisvastuun sääntely toteutettu YSL 133 §:n sisällä kolmiportaisena, eli aiheuttajan (=ensisijaisena) vastuuna, alueen haltijan (=toissijaisena) vastuuna sekä (=viimekätisenä) kunnan vastuuna. Laissa tätä kolmiportaista hierarkiaa täydentää valtion rooli toisaalta pelastusviranomaisena akuuteissa tilanteissa ja toisaalta ympäristönsuojelutoimien rahoittajana, mutta näitä rooleja ei ole yhdistetty YSL:n mukaiseen järjestelmän osaksi.

Tämä YSL:iin sisältyvä systematiikka ei tunnista valtion rahoitusta johtuen ennen kaikkea siitä, että valtion täydentävä rahoitus perustuu varsinaisen lakisääteisen vastuun sijaan harkinnanvaraiseen rahoituksen yleisen ympäristönsuojeluedun turvaamiseksi. Valtion rahoituksen taustalla vaikuttaa julkishallinnon perustuslaillinen toimeksianto turvata jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20.2 §). Luonteeltaan valtion rahoitus on harkinnanvaraista ja nimenomaiseen, täsmälliseen vastuusäännökseen perustumatonta, mutta yhtä kaikki aiheuttajan ensisijaiseen vastuuseen nähden toissijaista. Samalla tavoin toissijaisia ovat YSL:ssä (133.2–3 §) säädetyt alueen haltijan vastuu sekä kunnan vastuu. YSL:n systematiikassa, jossa ensisijainen vastuu kuuluu poikkeuksetta aiheuttajalle, voitaneen yleisellä tasolla kaikkia muita vastuun toteutus- ja rahoituskeinoja kuvata toissijaiseksi. Tämä jaottelu ei tosin vastaa tässä raportissa suositeltua käsitteistöä.

Sääntelyyn sisältyvä perinteinen ympäristölainsäädännön kaksi- tai kolmiportainen vastuukäsitteiden systematiikka ei myöskään tunnista kaikkia käytännössä ilmeneviä tilanteita ja niiden hallintaan luotuja järjestelyitä. Systematiikan mukainen teoreettinen vastuujärjestelmä rakentuu oletukselle, että on nimettävissä juridinen vastuutaho ja tämä voidaan velvoittaa tarvittaessa hallintopakkotoimilla puhdistamis- tai jätehuoltotoimiin. Tämä ei vastaa käytännön elämää, jossa puhdistamiskustannukset usein maksaa se taho, jonka taloudellinen intressi on saada pilaantunut alue pikaisesti puhdistettua, mikä voi tarkoittaa esim. kunnan tarvetta saada pohjaveden otto turvattua pilaantuneella alueella tai mahdollistaa puhdistamistoimilla alueen käyttö uusiin käyttötarkoituksiin. Toisinaan puhdistaminen on tarpeen tai mahdollista, kun pilaantuneen alueen maankäyttöratkaisuille luodaan veloitteet alueen puhdistamiselle. Toissijaisen ympäristövastuun rahoittamista onkin syytä tarkastella kokonaisvaltaisella tasolla, sillä toimiva rahoitus edellyttää

laajempia ratkaisuja, joiden perustamiseksi ja oikeuttamiseksi on tarpeen ymmärtää toissijainen vastuu säädöksiin sisältyvää kaksi- tai kolmiportaista rakennetta laajempaa yhteiskunnallisena kokonaisuutena.

### **Toissijainen vastuujärjestelmä (TOVA-järjestelmä)**

*Määritelmä.* Toissijaisella vastuujärjestelmällä eli TOVA-järjestelmällä tarkoitetaan sääntelykeinoja ja niiden muodostamia kokonaisuuksia, joilla varaudutaan ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen tilanteissa, joissa tapahtuneesta tai uhkaavasta ympäristön pilaantumisesta ensisijaisesti vastuussa oleva taho on esimerkiksi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

*Selite.* Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä (TOVA-järjestelmillä) pyritään varmistamaan tiettyyn toimintaan ja sen lopettamiseen liittyvien ympäristövelvoitteiden hoitaminen sekä ympäristövahinkojen korvaaminen, kun ensisijainen vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, eikä näistä tai muista sellaisista syistä kykene huolehtimaan toimimisvelvollisuudesta ja/tai kustannusvastuusta. TOVA-järjestelmän rahoitus voidaan järjestää esimerkiksi pakollisen toissijaisen vakuutuksen, budjetin ulkopuolisen rahaston taikka budjetin sisäisesti hallinnoitavan määrärahan muodossa.

TOVA-järjestelmän taustalla vaikuttaa ympäristöperusoikeussäännös, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (PL 20.1 §). Edelleen julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §). Ympäristövastuu on näin ollen yhteistä. Vastuullisia ovat sekä julkinen valta että yksityiset henkilöt ja oikeushenkilöt, jotka ovat Suomen oikeuden soveltamisen piirissä. Lisäksi julkishallinnon perustuslaillinen toimeksianto edellyttää, että lainsäädännön mukainen toissijainen järjestelmä edesauttaa julkista valtaa turvaamaan jokaisen oikeuden terveelliseen ympäristöön myös tilanteissa, jossa ensisijaisesti vastuullista ei ole saatu täyttämään ympäristösäätelyn mukaista toimisvelvollisuuttaan.

Nykyisin varsinaisia lakisäätteisiä TOVA-järjestelmiä Suomessa ovat YVVL:n mukainen pakollinen ympäristövahinkovakuutus sekä ÖsraL:ssa säädetty öljysuojarahasto, minkä lisäksi valtion budjetin määrärahoista on viimesijaisesti katettu yksittäisten pilaantumistapausten kustannuksia sekä aiemmin jätehuoltojärjestelmän toteuttamia hankkeita (korvattu PIMA-tukilailla 1.1.2020). YVVL:n mukainen pakollinen ympäristövahinkovakuutus kattaa tietyt YVL:ssä tarkoitetut yksityisoikeudelliset vahingonkorvaukset sekä korvaukset vahinkojen torjunnasta ja ennallistamisesta.

Edellä mainittuja varsinaisia rahoitusjärjestelmiä täydentää YSL:n mukainen alueen hallijan ja kunnan vastuu, jotka kuuluvat kokonaisuuteen tapauskohtaisesti sovellettaviksi

tulevina toimintavelvoitteen ja kustannusvastuun perustavina säännöksinä. Kun vastuutaho kykenee täyttämään velvollisuutensa, ei tarvita TOVA-järjestelmän rahoitusta ympäristövelvoitteiden hoitamiseksi. Öljysuojarahaston alaan kuuluvia tapauksia lukuun ottamatta nykyiset TOVA-järjestelmät eivät kata välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajempia toimia, kuten esimerkiksi vaarallisista jätteistä tai kemikaaleista johtuvan vakavan vahingonvaaran poistotoimia, joihin toimivaltainen viranomais voi ryhtyä YSL 182 a §:n mukaisen toimivallan nojalla.

### **Ennallistaminen, kunnostaminen, puhdistaminen, jätehuolto, korjaaminen**

*Määritelmistä.* Ympäristön tilan palauttaminen ennalleen tai ainakin hyväksyttävään tasoon on tavoitteena, kun TOVA-rahoitusta myönnetään. Yhdellä käsitteellä ei voida jatkossakaan kuvata kaikkia ennalleen palauttamisen muotoja, vaan on edelleen käytettävä muun lainsäädännön käsitteitä. Jäljempänä eri toimien sijoittumista vahinkotapahtuman yhteyteen on kuvattu kaavion muodossa (kuva 2). Seuraavassa mainitaan tärkeimpiä käsitteitä.

*Ennallistaminen* (YVL:n ja YmpVahKorjL:n kontekstissa) tarkoittaa vahingoittuneen ympäristön palauttamista muutosta edeltäneeseen tilaan. Vakiintuneessa käytössä ennallistamisen käsitteellä tarkoitetaan laaja-alaisesti ihmisen toiminnan seurauksena muuttuneen ympäristön palauttamista muutosta edeltäneeseen tilaan. Perusajatuksena on vahingoittuneen ympäristön palauttamisessa ennalleen vahingon tapahtumapaikalla, jolloin ennallistamistoimien laajuus riippuu olennaisesti siitä, millainen ympäristö (alue) kulloinkin on ennallistamisen kohteena. Käsitteen sisältö on näin ollen olennaisesti suppeampi kuin ympäristövastuudirektiivin implementoivan YmpVahKorjL:n mukainen ympäristövahinkojen korjaaminen -käsite, jonka sisältö ei ole sidottu täydentävän ja korvaavan korjaamisen osalta yksinomaan vahinkopaikkaan.

Ympäristön ennallistaminen oikeudellisen ja hallinnollisen kielenkäytön käsitteenä perustuu luonnontieteelliseen merkityssisältöön, jolla tarkoitetaan ihmisen toiminnan vuoksi muuttuneen ympäristön palauttamista luonnontilaiseksi tai luonnontilaisen kaltaiseksi. Kyseessä voi olla esimerkiksi metsien ennallistamista poistamalla vieraita puulajeja tai lisäämällä lahopuuta. Soiden ennallistaminen tehdään poistamalla suo-ojia vedenpinnan palauttamiseksi luonnolliselle tasolle ja alueelle tyypillisen kasvi- ja eläinlajiston palauttamiseksi. Luonnonsuojelussa ennallistaminen on kertaluonteinen toimenpide, jossa joko käynnistetään luontotyyppin muuttuminen luonnontilaiseksi tai nopeutetaan hitaasti tapahtuvaa muutosta. Vesistöjen ennallistaminen kohdistuu yleensä pienvesistöihin, kuten lähteisiin, puroihin, noroihin ja lampiin, ja usein keinona on vedenpinnan korkeuden palauttaminen alkuperäiselle tasolle. Uittotoiminnan päättymisen jälkeen on vesistöjä ennallistettu uppopuiden ja uittojätteen poistamisella.

Oikeudellisena käsitteenä ennallistaminen on sekä kansallisella tasolla että Euroopan unionin sääntelyssä melko uusi. Vanhastaan ennallistamistoimien edellytettiin palauttavan tilanteen vahinkoa edeltävään tilaan ensi sijassa yksityisoikeudellisen ympäristövahinkojen kentässä, vahingonkorvausoikeudellisen täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Tällöin julkisoikeudellinen ympäristönsuojelulainsäädäntö on saattanut edellyttää ympäristön puhdistamista vain sellaiseen tilaan, ettei siitä enää aiheudu laissa tarkoitettua vaaraa.

Ennallistamisen lähikäsitteitä on lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa käytetyt käsitteet pohjaveden tai ympäristön puhdistaminen, korjaaminen, ennalleen palautus, kunnostaminen, saneeraus ja vahingon torjunta. Näiden käsitteiden asiallinen sisältö on osittain yhtenevä, mutta voi myös vaihdella tilanne- tai säädöskohtaisesti. Nykyisin vesistön ennallistamista säännellään EU:n laajuisesti vesipuitedirektiivissä ja ympäristön ennallistamista ympäristövastuudirektiivissä, jotka on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan.

*Puhdistamisella* (YSL) tarkoitetaan haitallisesti muuttuneen ympäristön tilan aiheuttamien haittojen tai riskien poistamista tai merkittävää vähentämistä, mikä ei kuitenkaan välttämättä johda ympäristön palautumiseen ennalleen. Puhdistaminen kattaa maaperän ja pohjaveden tutkimisen kunnostustarpeen selvittämiseksi, aktiiviset kunnostustoimenpiteet ja muut toimenpiteet riskien vähentämiseksi tai poistamiseksi, kuten maa-ainesten poistamisen alueelta, alueen käytön rajoittamisen ja tilan jälkiseurannan. Puhdistamalla palautetaan alueen tila sellaiseksi, ettei siitä voi aiheutua merkittävää vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Ympäristönsuojelulainsäädännössä käytetty puhdistaminen kattaa laajemman keinovalikoiman kuin kunnostaminen, joka merkitsee konkreettisia toimenpiteitä (esimerkiksi pilaantuneiden maa-ainesten kaivuuta ja käsittelyä) pilaantumisen aiheuttaneen tekijän poistamiseksi. Puhdistamisen taikka myöskään kunnostamisen tuloksena ei välttämättä ole ennallistamisen tavoitteena oleva luonnontila tai kemikaaleista ”puhdas” ympäristö, vaan tavallisesti osa ympäristöön päätyneistä haittaaineista jää ympäristöön.

*Kunnostaminen* on ennen kaikkea konkreettisia toimenpiteitä pilaantumista aiheuttaneen tekijän kuten jätteiden tai haitta-aineita sisältävien maa-ainesten poistamista.

*Jätehuolto* (JäteL:ssa määriteltyinä) tarkoittaa jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta välittäjänä.

*Jälkihoitotoimenpide* on nykyisessä vesilaissa (587/2011) käytetty käsite, joka tarkoittaa uiton päättymisen jälkeisiä toimenpiteitä ja kattaa myös ennallistamistoimenpiteet.

## Ennaltaehkäisytoimet TOVA-tilanteissa

*Määritelmä.* TOVA-työryhmän mietinnössä on luotu siinä tarkoitettuja viranomaistehtäviä määrittelevä uusi käsite. Sen tarkoittamia ennaltaehkäisytoimia ovat: ”Sellaiset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömät toimet, jotka eivät kuulu pelastustoimintaan ja joihin toimivaltainen valvontaviranomainen ryhtyy, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle”.

*Selite.* Ennaltaehkäisytoimet-käsitteen sisältöä on määritelty TOVA-työryhmän työssä. Työryhmän mietinnössä käytettiin työkäsitettä ”TOVA-ennaltaehkäisytoimet”. Näillä toimilla siinä tarkoitettiin sellaisia välittömiä torjuntatoimia laajempia toimia, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi (kemikaaliturvallisuuden varmistaminen). Mietinnön pohjalta valmisteltu lakimuutos lisättiin YSL:iin uudeksi 182 a §, jossa on säädetty valtion valvontaviranomaisen toimivallasta ryhtyä ennaltaehkäisytoimiin eräissä tilanteissa.

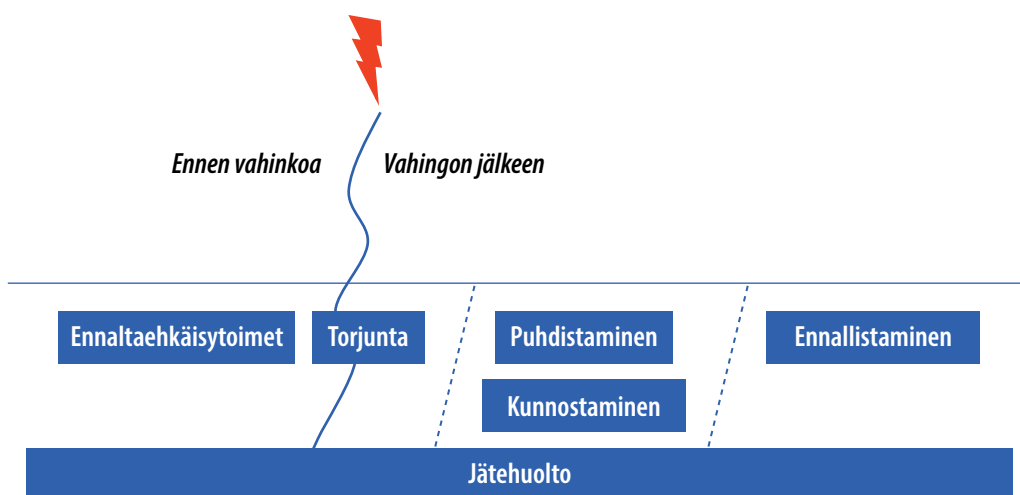
Viranomainen voi suorittaa tarvittavat toimet joko itse, teettää ne ulkopuolisella taholla ostopalveluna tai sopia toimien toteuttamisesta esimerkiksi konkurssipesän kanssa. YSL 182 a §:n nojalla ennaltaehkäisytoimet TOVA-tilanteissa ovat siis varsinaisia ympäristövahinkojen torjuntatoimia laajempia toimia, jotka ovat toimiin ryhtymisen hetkellä tarpeen konkreettisen pilaantumisen vaaran poistamiseksi. Pilaantumisen vaara on siinä määrin konkreettinen, että ympäristön pilaantumisen ja siitä seuraavien haitallisten vaikutusten arvioidaan olevan todennäköisiä, jollei ennaltaehkäisytoimiin ryhdytä. YSL 182 a §:n esitöiden (HE 116/2018) mukaan pääasiallisena syynä toimiin ryhtymiselle tulee olla terveyteen tai ympäristöön kohdistuvan vaaran tai haitan vakavuus ja sen todennäköisyys.

Nykyisin näiden ennaltaehkäisytoimien kustannuksia ei TOVA-tilanteissa korvata järjestelmällisesti. Ennaltaehkäisytoimet voivat olla välttämättömiä suurella todennäköisyydellä aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi, vaikka ennaltaehkäisytoimia ei olisikaan suoritettava yhtä välittömästi kuin mitä yleensä ymmärretään vahinkojen torjunnaksi. Vahinkojen tehokas ja varma ennalta välttäminen puoltaisi myös ennaltaehkäisytoimien sisällyttämistä TOVA-järjestelmän piiriin.

TOVA-ennaltaehkäisytoimet on käsitteenä määritelty työryhmän mietinnössä ja liittyy siinä tarkoitettuun käyttöön. Ennaltaehkäisytoimien soveltamiskynnys poikkeaa muun lainsäädännön mukaisesta merkittävyyskynnyksestä. Käsitteen laajempi käyttö edellyttää sen sisällön määrittelyä eri käyttöyhteyksissä, sillä nykyisessä lainsäädännössä ei ilmiötä



ole täsmällisesti säännelty. Ennaltaehkäisytoimien käsitettä käytetään tässä raportissa joustavasti ja ilman suoranaista viittausta YSL:iin tai pelastuslakiin.



**Kuva 2.** Ympäristöön kohdistettavien toimien sijoittuminen vahinkotapahtuman yhteyteen.<sup>18</sup>

## Maksukyvyttömyys

*Määritelmä.* Käsite esiintyy sekä konkurssi- että ympäristölainsäädännössä ja niiden soveltamistilanteissa. Konkursсилаissa säädettyä konkurssinedellytyksenä maksukyvyttömyys tarkoittaa velallisen muuta kuin tilapäistä kykenemättömyyttä maksaa velkojaan niiden erääntyessä. Maksukyvyttömyys ei sinänsä poista velallisen tai konkurssipesän ympäristölainsäädännön mukaista ympäristövastuuta ja siihen liittyvää toimimisvelvollisuutta.<sup>19</sup> Toissijaisen vastuujärjestelmän kannalta käsite on tärkeä, sillä sen avulla voidaan määritellä toissijaisen rahoituksen edellytyksenä olevaa ensisijaisen vastuutahon taloudellista asemaa.

*Selite.* Toissijaista rahoitusta tarvitaan monessa erilaisessa tilanteessa, kun vastuuta ei voida kohdentaa aiheuttajaan. Maksukyvyttömyys on yksi keskeinen syy näiden tilanteiden taustalla. Toiminnanharjoittaja voi esimerkiksi laiminlyödä ympäristövastuidensa ja -velvoitteidensa täyttämisen pitkän ajan kuluessa varojen riittämättömyydestä johtuen taikka äkillinen ympäristövahinko tai muu tapaturma voi johtaa toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyteen ja sitä kautta ympäristövastuiden ja -velvoitteiden edellyttämien toimien ja kustannusten laiminlyöntiin. Maksukyvyttömyyden selvittämisen vaatimustaso

<sup>18</sup> Mukailtu Waris, Emil: Ennallistaminen korjaamalla – Ympäristövastuudirektiivin mukainen uuden sukupolven ennallistamisvastuu (Edilex 17.7.2009), s. 20, pohjalta.

<sup>19</sup> Näitä tilanteita on kuvattu erityisesti valtion jätehuoltotyöjärjestelmän rahoituksen myöntämisedellytyksissä.

ei ole suinkaan itsestään selvää, sillä perintäyrittysten riittävä määrä tai perintätoimien riittävä laatu voidaan määritellä eri tavoin.

Ympäristövastuun näkökulmasta maksukyvyttömyys merkitsee ensi sijassa toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon muuta kuin tilapäistä, varojen puutteesta johtuvaa häiriötä, joka vaikeuttaa tai estää tosiasiaassa toiminnanharjoittajaa huolehtimasta ympäristövastuidensa ja -velvoitteidensa täyttämisestä ympäristölainsäädännön edellyttämällä tavalla. Näin ollen maksukyvyttömyyden seurauksena voi syntyä tarve toissijaisen ympäristövastuun soveltamiselle. Velallisen maksukyvyttömyys ei automaattisesti tarkoita eikä se oikeuta ympäristövelvoitteiden täyttämättä jättämistä. Esimerkiksi toiminnanharjoittajana pidettävä konkurssipesä vastaa toimintansa seurauksista kuten muutkin toiminnanharjoittajat. Lisäksi tietyissä tilanteissa konkurssipesä voi olla massavelkaisesti vastuussa esimerkiksi vaarallisista jätteistä. Myös velkojien edun mukaista voi olla se, että kiinteistöllä suoritetaan tiettyjä puhdistamistoimia kiinteistön arvon lisäämiseksi tai säilyttämiseksi sen realisointia varten. Ympäristösäätelyn mukaiset velvoitteet toimimisvelvollisuuksina saatavat tapauskohtaisesti edellyttää konkurssipesältäkin aktiivisia ympäristövahingon torjuntatoimia tai pilaantumisen puhdistamistoimia.

Ympäristövastuun ja maksukyvyttömyyden yhteensovittamisessa on ongelmallista se, että maksukyvyttömyys -käsitteen konkurssioikeudellinen sisältö eroaa sen reaalitaloudellisesta merkityksestä, toisin sanoen maksukyvyttömyys konkurssioikeudellisessa mielessä ei merkitse täysin samaa kuin varattomuus. Sen estämättä, että konkurssiin asettaminen perustuu konkurssivelallisen maksukyvyttömyyteen, voi konkurssipesällä yhtäältä edelleen olla huomattavia käteis- ja muita varoja ja toisaalta ympäristölainsäädännöstä tuleva toimimisvelvollisuus, joka kustannetaan massavelasta.

Tässä raportissa maksukyvyttömyyttä käsitellään ensisijaisesti vain TOVA-järjestelmien näkökulmasta ja yhtenä niiden käytännön tarpeen synnyttävänä seikkana, eikä siten kannata oteta tarkemmin esimerkiksi maksukyvyttömyydestä seuraavan insolvenssioikeudellisen prosessin yksityiskohtiin.

### **Isännätön pilaantunut maa-alue ja isännätön ympäristövahinko**

*Määritelmä.* Pilaantuneen maa-alueen tai ympäristövahingon isännättömyydellä kuvataan niitä tilanteita, joissa tarvitaan toissijaista rahoitusta sen johdosta, että ensisijainen vastuullinen ei toteuta ympäristövelvoitteitaan.

*Selite.* "Isännätön alue" ei sisälly terminä Suomessa lainsäädäntöön, mutta sitä on käytetty hallinnossa ja erilaisissa julkaisuissa yleiskäsitteenä kuvaamaan toissijaisen rahoituksen tarvetta. Lisäksi isännättömät ympäristövahingot on mainittu ainakin YVVL:n (81/1998) esitöissä. Isännättömän pilaantuneen alueen käsitettä on Suomessa käytetty useissa

ympäristöhallinnon selvityksissä ja Maaperän tilan tietojärjestelmässä (MATTI). Muissa maissa vastaavat käsitteet ovat käytössä erityisesti pilaantuneiden maa-alueiden yhteydessä, kun halutaan kuvata vastuutahon puuttumista. Esimerkiksi Ruotsissa käytetään konkurssien yhteydessä käsitettä *Herrelös fastighet* sekä erityisesti USA:ssa ja Kananadassa käytetään *Orphan site* tai *Brownfield site* -käsitteitä. *Orphan site* -käsite kattaa lähtökohteisesti kaikki isännättömät pilaantuneet maa-alueet riippumatta puhdistamishankkeen motiivista, kun taas 'brownfield site' liittyy hylätyihin pilaantuneisiin alueisiin, jotka olisi mahdollista saada taloudellisesti hyödylliseen käyttöön alueen puhdistamisen jälkeen. EU:n valmisteleman maaperänsuojeludirektiiviehdotuksen johdannossa (kohta 28) käytettiin isännättömän alueen käsitettä. Direktiiviluonnoksen varsinaisessa tekstissä (art 13) on käsitteen käyttämisen sijasta kirjoitettu sen sisältö auki toteamalla "saastuttajaa ei aiheuttamisperiaatteen mukaisesti voida määrittää, asettaa vastuuseen kansallisen tai yhteisön lainsäädännön perusteella tai velvoittaa vastaamaan kunnostamisen kustannuksista." EU:n organisaatioon kuuluva Euroopan ympäristövirasto (European Environment Agency) on käyttänyt määritelmää, kun se on tilastoinut ja raportoinut kehitystä saastuneiden alueiden kunnostustoiminnassa.<sup>20</sup> Myös esimerkiksi USA:ssa ja Kanadassa vastaavaa käsitettä on usein käytetty varsinkin vanhojen kaivosalueiden yhteydessä.

Suomessa on usein tarvetta kuvata yhdellä käsitteellä toissijaista rahoitusta edellyttäviä kohteita, mutta "isännättömyys" ei sovellu laajaan yleiskäsitteikäyttöön useastakaan syystä. Ensinnäkin se on ilmaisuna kömpelö, ja lisäksi se jättää epäselväksi, miten esimerkiksi valtion ja kuntien omistamat pilaantuneet kohteet otetaan huomioon. Toisaalta kiinteistörekisterijärjestelmän kehittyessä yhä kattavammaksi käyvät sellaiset tilanteet, joissa maa-alueen hallintaan perustuva vastuutaho täysin puuttuisi, yhä epätodennäköisemmiksi. Yksittäisen pilaantuneen maa-alueen isännättömyyden määrittelyssä puolestaan on keskeistä, milloin puhdistamisvastuu todetaan laissa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomaksi. Kohtuuttomuus täsmennetään joko säädöstekstien tulkinnalla tai yleisen kohtuusperiaatteen soveltamisen kautta. Kohtuullisuuden ja kohtuuttomuuden rajanveto on ollut vanhoissa pilaantumistilanteissa muutenkin ongelmallista, myös harkittaessa voidaanko niitä rahoittaa valtion varoilla. Pilaantunut tai roskaantunut maa-alue ei tällöinkään (kun pilaantumisen aiheuttaja on tuntematon) ole siinä mielessä aina "isännätön", ettei millään taholla olisi sen puhdistamisesta vastuuta. Nykyisin viime kädessä YSL 133.3 § mukainen vastuu pilaantuneen maa-alueen puhdistamisesta sekä JäteL 74.2 § mukainen roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuus ovat kunnalla.

<sup>20</sup> "Orphan sites are contaminated sites where liability cannot be assigned to an identifiable polluter. In these cases, the 'polluter pays' principle cannot be followed because the original polluter does not exist anymore, is bankrupt or cannot be discovered. Depending on national legislation, liability may fall to the current owner of the land or it may not."

Juridisesti tarkasteltuna omistajaa vaille olevia aidosti isännättömiä alueita esiintyy Suomessa harvoin. Ne ovat kuitenkin mahdollisia esimerkiksi vanhojen maaperän pilaamistapausten osalta, sillä kunnan vastuu ei kata kaikkia tilanteita. Lisäksi myös osassa muista vanhoista pilaantuneista kohteista ei ole nimettävissä vastuutahoa, kuten erilaisten tuntemattomien aiheuttamien vahinkojen kohdalla tai osassa vanhoista kaivosalueista tai vanhoista jätetäyttöistä maaperästä. Kyse ”isännättömyydessä” voi siis myös olla tuntemattomasta vahingon aiheuttajasta tai toimintansa lopettaneesta oikeushenkilöstä.

## 3 Vertailukohteiden toissijaiset vastuujärjestelmät

### 3.1 Vastuujärjestelmien kuvaus

#### 3.1.1 Johdanto

Tässä jaksossa esitetään tiivistetty oikeusvertailuun perustuva yleisarvio toissijaisesta vastuusta vertailumaissa ja kuvataan järjestelmiä yhdistäviä ja erottavia ominaispiirteitä.<sup>21</sup> Vertailumaat ovat Itävalta, **Tanska, Belgia, Alankomaat, Kanada, USA, Ranska**, ja **Ruotsi**. **Australia** on vertailukohteena kaivostoiminnan vastuusääntelyn osalta.

Vertailumaiden järjestelmiä tarkastellaan näkökulmasta, joka perustuu kolmeen vastuun rahoittamisen malliin. Nämä mallit ovat budjettiperusteinen toissijainen vastuu, säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu ja sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu. Mallit esitellään niitä koskevien kappaleiden alussa.

#### 3.1.2 Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

Budjettiperusteisessa toissijaisen vastuun rahoittamisessa on kyse siitä, että ympäristön pilaantumisesta aiheutuvien kustannusten, kuten ympäristövahinkojen torjunnan ja pilaantuneiden alueiden puhdistamisten kustannusten, rahoittaminen on toteutettu julkishallinnon (valtion, osavaltion, alue- tai paikallishallinnon) budjetissa. Budjettirahoitus on tyypillisesti toimivaltaiselle viranomaiselle tai vastaavalle taholle tiettyyn tarkoitukseen osoitettu määräraha, joka voi perustua yleisiin (eli yleiskatteisiin) veroihin tai maksuihin taikka tiettyyn rajattuun maksajaryhmään kohdistettuun maksuveloitteeseen, kuten esimerkiksi jätteiden käsittelijöiltä kerättävään veroluonteiseen jätemaksuun tai kaivosteollisuudelta kerättävään vanhojen kaivoskohteiden ennallistamismaksuun.

---

21 Yksityiskohtaisemman kuvauksen osalta ks. raportin liitteenä olevat maakatsaukset.

## Yleiskatteisiin veroihin perustuva rahoitus

TOVA-tilanteita koskeva yleiskatteisiin veroihin perustuva rahoitus tarkoittaa budjettirahoitusta, joka kootaan yleisillä veroilla. Vertailumaissa yleisillä veroilla on katettu pääsääntöisesti vain julkisoikeudellista vastuuta.

Vertailumaista esimerkiksi **Ruotsissa** on käytössä malli, jossa ainoana varsinaisena toissijaisena järjestelmänä on yleiskatteisiin veroihin perustuva budjettirahoitus. Valtion rahoituksen myöntämisen edellytyksistä on säädetty erityisessä asetuksessa. Järjestelmä toimii siten, että valtio rahoittaa kunnostustoimintaa budjetin erilaisilla määrärahoilla, joista osa on pysyvästi varattu ympäristötarkoituksiin ja osa on osoitettu tiettyihin lyhytaikaisiin käyttötarkoituksiin kuten aluekehityshankkeisiin. Valtion kunnostusrahoituksen myöntäminen on poikkeuksetta harkinnanvaraista ja tapahtuu aina budjetin määrärahojen puitteissa. Vuonna 2018 Ruotsin pitkälti vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostukseen keskittyvän toissijaisen järjestelmän rahoitus budjetissa oli 719 miljoona kruunua. Rahoitus ohjataan valtion ympäristönsuojeluviranomaiselle (*Naturvårdsverket*), joka päättää varojen jakamisesta edelleen lääninhallituksille (*länsstyrelser*), jotka myöntävät tukea toimialueensa pilaantuneiden alueiden kunnostamishankkeille. Varoja voidaan käyttää muun muassa pilaantuneiden alueiden inventointiin, tutkimiseen ja puhdistamiseen sekä oikeudellisten ja muiden selvitysten laadintaan. Yleisin budjettivaroin katetaan ainoastaan julkisoikeudellista vastuuta kuten maaperän puhdistamista ja laiminlyödyn jätehuollon järjestämistä, mutta ei lainkaan yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia. Käytännössä yksittäisissä konkurssitilanteissa toimivaltaiset kunnan tai valtion viranomaiset vastaavat osana valvontatehtäviään ongelmallisten jätteiden toimittamisesta jätehuoltoon. Sen sijaan pilaantuneen maa-alueen puhdistamisesta konkurssipesä voi olla vastuussa Ruotsin ympäristökaaren (*miljöbalken*) tarkoittamalla tavalla.

Myös **Tanskassa** toissijainen järjestelmä perustuu käytännössä yksinomaan yleiskatteisilla veroilla kerättyyn rahoitukseen, mutta järjestelmän perustana ei ole Ruotsin sääntelyn kaltaista erityissääntelyä. Budjetista rahoitetaan vanhojen ja uusien pilaantuneiden alueiden puhdistamista. Alueelliset viranomaiset (*region*) ovat toimivaltaisia erityisesti maaperän pilaantumistapausten hoitamisessa. Kunnat puolestaan vastaavat ympäristösääntelyn valvontaan liittyvistä muiden kuin maaperän pilaantumistapausten (esimerkiksi varattoman konkurssipesän ongelmajätteiden) puhdistamis- ja korjaustoimista itsenäisesti omilla budjeteilla osoittamallaan varoilla.

Rajatummin yleiskatteisiin veroihin perustuva budjettirahoitus toimii Itävallassa, jossa on budjettirahoitusmallin lisäksi korvamerkityin kaatopaikkamaksuin rahoitettu vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostusohjelma. Tosin kyseiseen ohjelmaan korvamerkitetyjä varoja päädyttiin käyttämään myös muutamassa ennen vuotta 2005 sattuneessa toisijaista rahoitusta edellyttäneessä tilanteessa, sillä budjetoinnissa ei vielä ollut riittävässä määrin osattu varautua äkillisiin vahingontorjuntakustannuksiin. Nykyisin liittovaltion

budjettiperusteisen rahoituksen käytöstä päättää ympäristöministeriö (*BMNT*), joka vahvistaa rahoitusmäärät ja -aikataulut aluehallintoviranomaisten sille ilmoittamien pilaantumistapausten pohjalta. Sen sijaan pelastusviranomaisten (esimerkiksi palokuntien) toimivalta koskee vain akuuttien hätätilanteiden torjuntaa eikä niillä ole laajempaa toimivaltaa tai rahoitusta ennaltaehkäisytoimiin TOVA-tilanteissa.

Vertailumaista myös **Alankomaissa, Belgiassa, USA:ssa, Kanadassa ja Ranskassa** yleisin verovaroin katettu budjettirahoitus on käytännössä viimesijainen rahoituslähde. Näissä maissa monilla toimialoilla TOVA-tilanteisiin on varauduttu kuitenkin myös kollektiivisen vastuun järjestelmin. Alankomaissa yleisin verovaroin rahoitetaan erityisesti vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista, jonka keinoista on säädetty maaperän kunnostamisen kustannuksia koskevassa asetuksessa. Rahoitus pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen ohjataan budjetin kautta ympäristöhallinnolle. Valtio rahoittaa kunnostamista edellyttäen, että kyse on alueista tai terveystarpeista, joista ketään muuta tahoa ei ole saatettavissa vastuuseen. Maanomistajat eivät myöskään saa oikeudettomasti hyötyä valtion rahoittaman kunnostamisen aiheuttamasta kiinteistön arvonnoususta.

Belgian Flanderissa budjettiin perustuvan rahoitus kootaan osin yleiskatteisesti sekä toisaalta myös monilla eri ympäristöperusteisilla veroilla ja maksuilla. Flanderin hallitus hallinnoi osana budjettiaan *Minafonds*-nimistä rahastoa (*Milieu en Natuur Fonds*), joka toimii laajasti ympäristön- ja luonnonsuojelutarkoituksissa. Lisäksi aluehallinto osoittaa jätehuoltoviranomaisen (*OVAM*) käyttöön vuotuisen määrärahan maaperän puhdistustoimiin. Kanadassa puolestaan sekä liittovaltion että provinssien ja territorioiden yleisistä budjetivaroista rahoitetaan ympäristön pilaantumisen torjunta- ja kunnostustoimenpiteitä erityyppisten kunnostusohjelmien lisäksi akuuteissa tilanteissa. Liittovaltiolla on vuonna 2005 aloitettu mittava, 15-vuotinen pilaantuneiden alueiden puhdistamisohjelma, jonka tarkoituksena on kunnostaa valtion omistuksessa olevia vanhoja pilaantuneita alueita (esimerkiksi hylättyjä kaivosalueita). Provinseista esimerkiksi Ontariossa ympäristöviranomaisen ylläpitämä useita yleisin verovaroin rahoitettuja rahastoja. Ympäristöpuhdistusrahasto (*Environmental Clean-Up Fund*) toimii varsinaisena viimesijaisena rahoituslähteenä TOVA-tilanteissa. Se kattaa ainoastaan jo todetut pilaantumistapaukset eikä sitä ole tarkoitettu rahoittamaan ennaltaehkäiseviä toimia tai korvaamaan kolmansille aiheutuneita vahinkoja. Niin ikään yleisistä verotuloista rahoitettu Ontarion provinssin vastuurahasto (*Provincial Liability Fund*) puolestaan keskittyy julkishallinnon itsensä omistuksessa tai hallinnassa olevien pilaantuneiden kohteiden ympäristöriskien hallintaan.

**USA:ssa** toissijaisen järjestelmän rahoitus on suurelta osin peräisin yleiskatteisista veroista, vaikkakaan sitä ei varsinaisesti hallinnoida liitto- tai osavaltion budjetissa, vaan esimerkiksi Superfund-rahaston sisällä. Yleiskatteisin veroin koottuja varoja kanavoidaan eri ympäristöhallinnon rahastoille sekä liittovaltion että osavaltioiden tasolle. Toissijainen järjestelmä onkin eriytynyt siten, että osavaltiotasolla hoidetaan käytännössä suurin osa maaperän

pilaantumistapauksista, kun taas liittovaltio vastaa kaikkein merkittävimpien pilaantumistapausten hoitamisesta. Liittovaltion ympäristönsuojeluviranomainen toteuttaa puhdistamistoimia yleisin verovaroin rahoitetun Superfund-ohjelman puitteissa, seuraten kansallista pilaantuneiden kohteiden priorisointilistaa (*NPL*). Myöskään Superfund ei sovellu vahinkojen ennaltaehkäisyyn tai pikaisiin vahingontorjuntatoimiin eikä varsinaisesti koske yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia. Sen ohella budjettirahoitusta ohjataan osavaltio- ja paikalliselle tasolle erilaisiin pienemmän mittakaavan kunnostamisohjelmiin ja harkinnanvaraisena tukena yksittäisissä ympäristövahinkotapauksissa. Useilla osavaltioilla on omia pienempiä Superfund-tyyppisiä rahastoja, joista osavaltioittain on säädetty vaihtelevasti ja joista eräät ilmoittavat kattavansa myös yksityisoikeudellisia korvauksia.

**Australiassa** ainakin kahdessa osavaltiossa (Queensland ja Länsi-Australia) on vanhojen kaivosalueiden kunnostuksen budjettirahoitusta, joka perustuu yleisiin veroihin. **Queenslandin** hylättyjen kaivosten kunnostusohjelmassa (*Abandoned Mine Lands Program, AMLP*) kunnostetaan vanhojen kaivoskohteiden rakennelmia ja sen julkinen rahoitus perustuu yleisiin verotuloihin. Tosin osavaltion kaivosvakuusjärjestelmän uudistuksen myötä on tarkoitus, että jatkossa ohjelmassa voitaisiin käyttää myös vakuusjärjestelmään rahastoituja toiminnanharjoittajien varoja vanhojen kaivosten kunnostamistoihin. **Länsi-Australiassa** on lakisääteinen rahasto pilaantuneiden alueiden hallintaa varten (*Contaminated Sites Management Account*), josta rahoitetaan tutkimus- ja puhdistustoimia sellaisilla pilaantuneilla alueilla, joista vastuu on osavaltioilla. Rahaston varat ovat pääasiassa peräisin yleisistä verotuloista, minkä lisäksi pientä tuloa tulee myös maa-alueita koskevasta tietopalvelusta sekä kunnostettujen alueiden myynnistä.

**Ranskassa** ei ole yleistä järjestelmää vakuuttamattomien ja tuntemattomien aiheuttamille vahingoille, mutta tilanteissa, joissa maksajaa ei löydy, Ranskan valtio voi harkinnanvaraisesti korvata torjunta- ja muita kuluja. Isännättömien pilaantuneiden alueiden varsinainen puhdistaminen voidaan rahoittaa jopa kokonaan valtion varoista, mutta näiden hankkeiden kokonaismäärä on kaikkiaan ollut enintään muutamia kymmeniä vuodessa. Sen sijaan maaperän puhdistamista edeltäviä tutkimustöitä on rahoitettu vuositasolla pari sataa hanketta. Valtion laitos (*ADEME*) suorittaa tarvittaessa puhdistamistyöt ja tältä osin rahoituspohjaa on kuvattu tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Kunnostettavan alueen arvonnousu on kuitenkin korvattava eräissä tilanteissa valtiolle. Kun ADEME on rahoittanut saastuneen alueen kunnostamisen, se voi vaatia alueen omistajaa tai muita vastuussa olevia korvaamaan kaikki puhdistamiskustannukset, jos puhdistaminen on nostanut alueen arvoa. Valtiolla on myös mahdollisuus lunastaa kunnostettu alue sen estämiseksi, että puhdistamisen hyöty aiheetta päätyisi alueen omistajalle.



## Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus

Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus viittaa järjestelmiin, jossa tietyltä ryhmältä kerätyt varat kohdennetaan tiettyyn tarkoitukseen etukäteen määritellyllä tavalla. Maksuvelvollisten suppeampi piiri ja varojen käytön rajatumpi ala erottavat nämä järjestelmät yllä kuvatuista budjettirahoituksen muodoista, joiden rahoitus pohjaan voi yleiskatteisten verojen ohella kuulua myös moninaisia ympäristöperusteisia veroja ja maksuja. Rajatuilta maksajaryhmiltä näin kerätyin budjettivaroin on aiemmin kunnostettu erityisesti vanhoja, hylättyjä pilaantuneita kohteita kuten vanhoja teollisuus- tai kaivosalueita.

Vertailumaista **Itävallassa** valtio toteuttaa vanhojen (ennen vuotta 1989) pilaantuneiden alueiden kunnostusohjelmaa. Tämän *Altlastenbeitrag* -rahoitusjärjestelmän mukaan mm. kaatopaikkoja operoivilta toimijoilta perittävästä jäteveron luonteisesta maksusta peräisin olevat tulot ohjataan korvamerkittynä budjetin määrärahana maaperän pilaantumista koskeviin puhdistus- ja tutkimustoimiin. Maksuvelvollisten piirin ulkopuolelle on tosin jäänyt maaperän pilaantumisen kannalta merkittäviä jätevirtoja, kuten kaivannaisjätteet sekä tietyt kierrätetyt rakennusmateriaalit, maanrakennuksesta peräisin olevat ainekset ja terästuotannon kuonat.

Tarkemmin tietyille toimialoille kohdennettu maksuvelvoite on käytössä **Kanadassa** ja **Australiassa**. Kanadassa vanhojen, hylättyjen kaivoskohteiden sekä öljy- ja kaasunporauskohteiden kunnostamista rahoitetaan näitä toimintoja nykyisin aktiivisesti harjoittavilta toimijoilta kerättävillä maksuilla. Esimerkiksi Albertassa energia-alan valvontaviranomainen perii hylättyjen kohteiden kunnostusmaksua, joka määritetään vuosittain koko öljy- ja kaasutoimialalle yhteisenä summana ja jyvitetään yksittäisille toimijoille niiden kunkin laskennallista kunnostusvastuuta kuvastavassa suhteessa. Saskatchewanin provinssissa käytössä on saman tyyppinen järjestely, minkä lisäksi öljy- ja kaivostoimialan toiminnanharjoittajilta peritään toiminnan aloittamisen yhteydessä myös kiinteä rahastomaksu. Australian useassa osavaltiossa (ainakin Etelä-Australia, Länsi-Australia ja Pohjoisterritorio) on nykyisiltä kaivostoiminnan harjoittajilta alettu kerätä erillistä maksua, jolla rahoitetaan myös vanhojen kaivosalueiden kunnostamista. Etelä-Australiassa rahasto voi rahoittaa myös kunnostusmenetelmien kehittämistyötä. Edellä tarkoitettu maksu peritään valtiolle maksettavan mineraalien käyttömaksun/kaivosveron (rojalti) lisäksi.

**Alankomaissa, Belgian Flanderissa, Tanskassa** taikka **Ruotsissa** ei ole käytössä rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuvia budjettirahoituksen muotoja. USA:n osalta mainittakoon, että liittovaltion Superfund-ohjelman rahoitus kerättiin vuoteen 1995 asti öljy- ja kemikaaliteollisuuden maksamista veroista, minkä jälkeen rahoitus muutettiin yleiskatteisiin verotuloihin perustuvaksi.

Vastaava kehitys tapahtui myös **Ranskassa**, jossa vanhojen pilaantuneiden alueiden rahoitus perustui alun perin teollisuudelta kerättyihin maksuihin, mutta myöhemmin rahoitus vaihdettiin verotulopohjaiseksi. Ranskassa valtion rahoitettavaksi jäävien pilaantuneiden maa-alueiden kunnostuksia toteuttaa valtion varoilla ADEME, ja sen toimenpiteisiin tarvittava rahoitus kootaan ympäristöverolla, johon sisältyy muiden ympäristöverojen ohella jäteveron tuotto. Veron maksajia ovat tosin nykyiset jätteen tuottajat, eivätkä pilaantumisen aikanaan aiheuttaneet toimijat. Järjestelmän legitimizeettiä voidaan hakea kuitenkin siitä, että ainakin etäinen kausaaliyhteys voidaan konstruoida teollisen toiminnan harjoittamisen ja vaarallisten jätteiden tuottamiseen liittyvien haittaseurausten välillä.

### 3.1.3 Säädosperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Säädosperusteisessa kollektiivisessa aiheuttajan vastuussa toissijainen vastuu rahoitetaan ympäristön pilaantumisen tai pilaantumisen riskin aiheuttajiksi tunnistetun ryhmän varoilla siten, että järjestelmästä on nimenomaisesti säädetty lainsäädännössä. Tätä mallia edustavat pääasiassa erilaiset lainsäädäntöön perustuvat budjetin ulkopuoliset rahasto- ja vakuutusjärjestelmät. Järjestelmien oikeusperusta ja toiminta ovat lakisääteisiä eikä niiden olemassaolo riipu vuosittaisista määrärahapäätöksistä, joten budjettiperusteiseen rahoitukseen verrattuna niiden asema rahoituslähteenä on tyypillisesti pysyvämpi ja itenäisempi. Budjetin ulkopuoliseksi tunnistetut eri vertailumaiden rahastot julkaisevat omat vuosikertomuksensa ja tilinpäätöksensä. Niillä on tyypillisesti omat hallinto-organisaationsa, joskin kustannusten minimoimiseksi hallinto on voitu järjestää myös yhteiseksi toisen rahaston kanssa (näin esimerkiksi Kanadassa).

**Pakolliseen vakuutukseen perustuvan toissijaisen järjestelmän** ovat toteuttaneet **Ruotsi** (lakkautettu 2010) ja **Suomi**. Selvytyksen vuoksi on syytä mainita, että myös ensisijaiseen vastuuseen voidaan liittää pakollinen vakuutus, mistä on esimerkkinä Tanskassa öljysäiliön omistajilta vaadittava vuotovakuutus. Ruotsissa toimi vuoteen 2010 saakka yksityisten vakuutusyhtiöiden hallinnoima lakisääteinen ympäristövakuutusjärjestelmä, joka Suomen lakisääteisen ympäristövahinkovakuutuksen tavoin vastasi kuitenkin pikemminkin julkisoikeudellista vahinkojen korvausrahastoa. Ruotsin vakuutusjärjestelmä koostui kahdesta erillisestä vakuutuksesta: yksityisoikeudellisia ympäristövahinkoja korvaavasta vahinkovakuutuksesta (*miljöskadeförsäkring*) ja viranomaisille aiheutuvia pilaantuneen ympäristön kunnostamiskustannuksia korvaavasta kunnostamisvakuutuksesta (*saneringsförsäkring*). Vahinkovakuutuksen tarkoituksena oli varmistaa, että ympäristökaaren (*miljöbalken*) tarkoittamaa vahinkoa kärsinyt sai korvauksen, kun sitä ei saatu vastuulliselta perittyä. Kunnostamisvakuutuksen tarkoitus oli vähentää yhteiskunnalle aiheutuvia kunnostamiskustannuksia tilanteissa, joissa toimista vastuullinen taho ei niitä maksa. Ruotsin vakuutusjärjestelmän rahoitus perustui maksuun, jota perittiin ympäristökaaren tarkoittamaa ympäristölupaa tai ilmoitusta edellyttäviltä laitoksilta. Vakuutusmaksuja ehditettiin periä kaikkiaan noin 390 miljoonaa kruunua vuoden 2007 loppuun mennessä, mutta

korvauksia maksettiin järjestelmästä alle seitsemän miljoonaa kruunua. Maksujen ja korvausten epäsuhtan myötä järjestelmän todettiin poikkeavan lainsäätäjän tarkoittamasta ja olevan kohtuuton maksajien näkökulmasta. Lisäksi tehdyissä selvityksissä huomioitiin puutteena myös se, ettei järjestelmään kerättyjä varoja voitu rahastoida tai muuten siirtää käytettäväksi myöhemmin vuosina eikä järjestelmä lopulta tuonut olennaista parannusta vahinkoa kärsineen asemaan verrattuna pelkkään vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaan oikeusturvaan. Ympäristövahinkojen korvausjärjestelmää ehdotettiin tältä pohjalta siirrettäväksi viranomaisten hallintaan, mutta lopulta päädyttiin koko järjestelmän lakkauttamiseen. Lakkauttamisen yhteydessä Ruotsissa ei pidetty tarpeellisena järjestää yksityisoikeudellisten vahinkojen toissijaista korvaamista valtion toimesta. Päähuomio kohdistui kuntien aseman turvaamiseen saneeraus- ja kunnostuskustannusten yhteydessä, mihin päästiin lisäämällä valtion budjetin kunnostustoiminnan määrärahoja.

Myös **Tanskassa** on harkittu pakollista vakuutusta yksityisoikeudellisten ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lain säätämisyhteisössä 1990-luvulla, joskaan ehdotettu vakuutus ei olisi kattanut tuntemattomaksi jääneen aiheuttamia vahinkoja. Ehdotus ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin. Tanskassa ei siten ole ollut käytössä pakollista toissijaista ympäristövahinkovakuutusjärjestelmää.

Aiheuttajan/toiminnanharjoittajan ensisijaista vastuuta voidaan täydentää pakollisella vakuutuksella, jonka avulla saadaan varmistettua, että vahinkotilanteessa pilaantunut ympäristö puhdistetaan yleisen edun näkökulmasta riittävällä tavalla. Tällaisista pakollisista vakuutusjärjestelmistä on esimerkkinä Tanskan lakisääteisen yksityisten omistamien omakotitalokiinteistöjen lämmitysöljysäiliöiden pakollinen vakuutus (*forsikringen for villaolietanke*), jota hallinnoi merkittävimpien tanskalaisten öljy-yhtiöiden perustama vakuutusyhtiö (*Topdanmark Forsikring A/S*). Vakuutus kattaa kotitalouskäytössä olleen lämmitysöljysäiliön vuodosta kiinteistönhaltijalle aiheutuneiden julkisoikeudellisten ympäristön puhdistamisvelvoitteiden kustannukset. Tämä järjestelmä poikkeaa Suomesta, jossa öljy-suojarahasto ei yleensä korvaa kiinteistön oman säiliön vahingosta kiinteistölle aiheutuvia vahinkoja. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa selviää, että vahinko on esimerkiksi sattunut jo jonkun edellisen omistajan aikana eikä nykyinen omistaja ole ollut tietoinen pilaantumasta. Vapaaehtoiset vakuutuksetkaan eivät Suomessa yleensä korvaa ns. oman maaperän kunnostamista.

Muut kuin maaperän pilaantumisen puhdistamis- ja tutkimuskustannukset, esimerkiksi rakennuksille aiheutuneet vahingot, jäävät vastuutahon maksettaviksi tai omistajan omasta kotivakuutuksesta korvattaviksi. Kaikki kotitaloudet, joiden lämmitysöljysäiliöt täyttävät erikseen määritetyt koko-, laatu- ja huoltostandardit ja jotka hankkivat lämmitysöljynsä vakuutusjärjestelmään osallistuvilta öljy-yhtiöiltä ovat automaattisesti vakuutuksen piirissä. Järjestelmän ylläpitokustannukset puolestaan katetaan öljynkäyttäjiltä perittävällä kulutusperusteisella maksulla. Järjestelmän valmistelun yhteydessä harkittiin myös

muita vaihtoehtoja, kuten öljyalan yhtiöiden yhteisen poolijärjestelmän perustamista tai yksityisten vakuutusten käyttöä, mutta tällaiset vaihtoehdot hylättiin liian kalliina kotitalouksien näkökulmasta. Toteutuneessa järjestelmässä vakuutetulla on 2000 Tanskan kruunun suuruinen omavastuu sekä neljän miljoonan kruunun korvauskatto, jonka ylittävistä kustannuksista vastaa asianomaisen puhdistamismääräyksen antanut kunta.

**Säädösperusteisia, kollektiivista aiheuttajan vastuuta** toteuttavia rahastoja löytyy useasta vertailumaasta ja eri tarkoituksiin. Vastaavasti kuin Suomessa, öljyperäisiin ympäristöriskeihin varautuminen on tyypillisesti toteutettu lakisääteisellä rahastolla, jonka rahoitus perustuu öljyn kuljetukseen tai varastointiin kohdistettuun veroluonteiseen maksuun. Esimerkiksi Kanadassa liikenteen vastuusääntelyn yhteydessä perustetut öljyvahinkorahastot ovat merkittävä osa toissijaista vastuunrahoitusta. Erityisesti suurten vahinkotapausten varalle perustettu rautatieliikenteen öljyvahinkorahasto (*The Fund for Railway Accidents Involving Designated Goods, FRAIDG*) kattaa vahinkokustannuksia tilanteissa, joissa rautatieyhtiön lakisääteinen pakollinen vakuutus ei riitä korvaamaan raakaöljyperäisen vahingon kustannuksia. Rahastosta voidaan maksaa korjaus- ja puhdistamiskustannuksia sekä myös kolmansille aiheutuneita vahingonkorvauksia, eikä korvauksille ole asetettu vahinkotapauskohtaista ylärajaa. Tarvittaessa FRAIDG voi myös lainata rahaa liittovaltion budjetista. Rahaston tulot ovat peräisin raakaöljyn kuljettajilta perittävästä maksusta (1.4.2019 alkaen 1,76 dollaria / kuljetettu tonni raakaöljyä). Kansainvälisiä öljyn merikuljetusten vastuunrahoitusjärjestelmää kansallisesti täydentävä Kanadan laivaliikenteen öljyvahinkorahasto (*The Ship-source Oil Pollution Fund, SOPF*) on puolestaan toissijainen järjestelmä alusperäisten öljyvuodon aiheuttamien vahinkokustannusten kattamiseksi. Rahastosta voidaan maksaa öljyn puhdistamisen lisäksi myös yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia sekä ennaltaehkäisevien toimia. Korvauksiin oikeutettuja ovat eri tehtäviä hoitavat viranomaiset, kunnat, liittovaltio sekä yksityistahot, joskin käytännössä merkittävien korvausten saaja on aina ollut rannikkovartiosto. SOPF:n varat on alun perin siirretty siihen vanhasta merenkulun ympäristön pilaantumisvastuurahastosta. Nykyisin rahastoa voidaan ylläpitää korkotuloilla ja aiheuttajilta takaisin perityillä korvauksilla, eikä viranomaisen ole tarvinnut käyttää laissa sinänsä kuitenkin säädettyä toimivaltuutta maksujen keräämiseksi öljytoimialalta.

**USA:ssa** öljyperäisiä vahinkoja kattavat liittovaltion ylläpitämät öljyvahinkorahasto (*The Oil Spill Liability Trust Fund, OSLTF*) sekä rahasto maanalaisten öljysäiliöiden öljyvuotojen varalle (*Leaking Underground Storage Tank (LUST) Trust Fund*). OSLTF-öljyvahinkorahaston päätarkoitus on öljypäästöjen puhdistaminen USA:n rannikkoalueilla, mutta se kattaa myös sisämaan vesistöalueet ja viime vuosina siitä on enenevissä määrin katettu myös teollisuuslaitosten tai maissa sijaitsevien öljynvarastointi ja -tuotantolaitosten öljyvuodoista aiheutuneita vahinkoja. Toissijaisena järjestelmänä se maksaa sekä puhdistamiskustannuksia että korvauksia myös kolmansille aiheutuneista vahingoista silloin, kun kustannuksia ei suoraan saada perityksi aiheuttajalta tai aiheuttaja on tuntematon. Öljyvuodon

aiheuttanut tahokin voi saada korvausta rahastosta siltä osin, kun lakisääteiset aiheuttajan korvausvastuun rajoitussäännökset tulevat sovellettaviksi. Liittovaltiotasosten järjestelmien lisäksi osavaltioillakin on omia lakisääteisiä vakuusrahastoja tai vakuutusjärjestelmiä, koskien erityisesti yksityisomistuksessa olevia maanalaisia öljysäiliöitä (*State Financial Assurance Funds*). Tällaiseen vakuutus- tai rahastojärjestelyyn liittymällä maanalaisten öljysäiliöiden omistajat voivat täyttää lakisääteisen vakuudenasettamisveloitteensa. Järjestelmien rahoitus perustuu pääosin niiden piiriin kuuluvilta yksityisiltä perittäviin vakuutus- tai rahastomaksuihin.

Kaivostoiminnan osalta vertailumaissa nykyisin toteutettu säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu rajautuu pääasiassa vanhojen kaivosten kunnostamisen rahoittamiseen. Tässä tarkoituksessa esimerkiksi **USA**:ssa liittovaltio ylläpitää hylättyjen hiilikaivosten ennallistamisrahastoa (*Abandoned Mine Land Fund*). Rahaston varat ovat peräisin hiilikaivostoimintaa harjoittavilta toimijoilta perittävästä louhitun hiilimäärän perusteella määräytyvästä ennallistamismaksusta. Suurin osa rahaston tuesta ohjataan osavaltioille käytettäväksi erilaisiin hylättyjen hiilikaivosten ympäristöongelmia ratkoviin kunnostusohjelmiin. Huomionarvoista on, että **Belgiassa** toimi kansallinen kaivostoiminnan aiheuttamien siviilioikeudellisten vahinkojen korvausrahasto ajanjaksona, jolloin hiilikaivokset vielä muodostivat maassa merkittävä toimialan. Toissijaisen vastuun rahoitusmuotona toiminut rahasto maksoi myös yksityisoikeudellisia korvauksia. Korvausvaadeprosessissa rahastosta tuli vahingonaiheuttajan surrogaatti, eli vahingonkärsijät saattoivat osoittaa korvausvaatimuksensa suoraan rahastolle, joka pyrki perimään varoja vastuussa olevalta kaivostoimijalta jälkikäteen. Ilmeisesti rahasto on toiminta-aikanaan ollut merkittävä insti-tuutio kaivosvahinkotapauksissa, mutta nykyisin sen toiminta on käytännössä päättynyt.

Toinen esimerkki sittemmin tarpeettomaksi käyneestä säädösperusteista kollektiivista vastuuta toteuttaneesta järjestelmästä on **Alankomaissa** vuosina 1970–2008 toiminut ilmansaasteista koituvia yksityisoikeudellisia vahinkoja kattanut rahasto (*Fonds Luchtverontreiniging*). Alun perin sen rahoitus tuli teollisuudelta perityistä päästöperusteisista maksuista, joilla oli tarkoitus kattaa maanviljelijöiden sadoille päästöistä aiheutuvien vahinkojen kustannuksia. Korvausta maksettiin vahinkotapauksissa, joissa vahingonaiheuttajaa ei kyetty osoittamaan tai tämän selvittämisen arvioitiin olennaisesti viivästyttävän korvausten maksamista. Ajan saatossa rahoituspohja kuitenkin vaihtui yleiskatteisiin veroihin ja rahaston tunnettuus väheni entisestään. Lopulta tehokkuus- sekä poliittiset näkökohdat johtivat rahaston lakkauttamiseen.

**Itävallan** rajatun maksajaryhmän maksuvelvollisuudelle rakentuvaa *Altlastenbeitrag*-järjestelmää voinee pitää myös eräänlaisena väljästi määriteltynä kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavana, mutta toteutusmekanisminsa johdosta sitä pidetään tässä kuitenkin budjetinsisäisenä toissijaisena järjestelmänä (ks. edellinen jakso 2.1.2).

**Australian** osavaltioista Länsi-Australiassa on kaivostoimintaan liittyvä uusi innovatiivinen malli, eli osavaltion talousarvioon kuuluva erityisrahasto, jonka varat kuitenkin pidetään erillään yleisistä budjettivaroista. Rahaston tarkoitus on rahoittaa tulevaisuudessa hylätyiksi päätyvien kaivosalueiden kunnostusta. Sen varat on sijoitettu, jotta myös rahastotuotot olisivat käytettävissä rahoittamaan kaivosten ennallistamistoimia. Varojen käyttö on keskitetty pääasiassa uusiin kohteisiin, joskin sen korkotuloja käytetään myös vanhojen kaivosten ennallistamiskustannuksiin. Rahoitus pohjana on kaivostoimintaa harjoittavilta toiminnanharjoittajilta vuosittain kerättävä kaivosvakuusmaksu. Muista osavaltioista poiketen Länsi-Australia on lakannut vaatimasta, että kaivosten haltijat asettaisivat myös toiminnan lopettamista koskevan vakuuden maksamansa rahastomaksun lisäksi. Rahasto ei vaikuta aiheuttajan ensisijaiseen vastuuseen, joten rahastojärjestelmä ei vapauta vastuutahoa sen oikeudellisista velvoitteista tehdä kunnostustöitä. Jos hylätyillä alueella toteutetaan kunnostustöitä rahaston varoilla, niin kustannukset voidaan jälkikäteen periä takaisin vastuutahoilta tarvittaessa tuomioistuinkäsittelyn jälkeen. Niin ikään Pohjoisterritoriossa ylläpidetään vastaavan tyyppistä kaivosten ennallistamisrahastoa, jonka varat ovat peräisin uuteen kaivostoimintaan kohdistuvasta vuosittaisesta maksusta. Vanhojen hylättyjen kaivosten kunnostustoimien rahoittamisen lisäksi rahasto voi kattaa myös kaivosten valvontakustannuksia mahdollisten tulevien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi.

Sellaisia säädösperusteista kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavia rahastoja tai vakuutuksia, jotka nykyisinkin olisivat aktiivisia, ei ole tunnistettu **Ranskasta, Alankomaista** taikka **Belgian Flanderista**.

### 3.1.4 Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Sopimusperusteisessa kollektiivisessa aiheuttajan vastuussa toissijainen vastuu rahoitetaan ympäristön pilaantumisen tai pilaantumisen riskin aiheuttajien toteuttamien (yksityisoikeudellisten) sopimusten avulla. Toteutustapa on pääpiirteittäin jompikumpi seuraavista: yhtäältä on toimialojen itsensä aloitteesta sopimuksin perustettuja järjestelmiä ja toisaalta järjestelmiä, joiden perustamisessa viranomainen on ollut aloitteellinen ja joihin toimialan toimijat voivat halutessaan päättää sopimuksin liittyä. Näin järjestelmän oikeudellinen perusta on sopimuksissa, joihin liittyminen ainakin teoriassa on aiheuttajatahoille vapaaehtoista, mikä erottaa sen edellä kuvatusta lakisääteisestä kollektiivisesta aiheuttajan vastuun mallista. Tosin myös sopimusperusteisessa kollektiivisessa vastuussa vapaaehtoisuuden taustalla on useasti toimialaa jollain tapaa velvoittavaa sääntelyä, joka tällöin ohjaa toiminnanharjoittajia sinänsä vapaaehtoisten keinojen käyttöönottoon. Viranomaisen on tällöin valvottava järjestelyn toimeenpanoa jo pelkästään varmistaakseen, että se noudattaa sääntelyssä asetettuja vaatimuksia ja tavoitteita. Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu ilmenee esimerkiksi toimialojen ja vastaavien ryhmien aloitteesta perustettuina vastuurahastoina ja kunnostusohjelmina. Toisaalta myös eri viranomaiset ovat voineet solmia keskinäisiä sopimuksia puhdistamivastuiden hoitamiseksi. Kaikkiin

sopimusperusteisiin järjestelmiin voi periaatteessa sisältyä myös julkishallinnon tarjoamaa (alkuvaiheen) rahoitusta tai muuta tukea.

Tyypillisiä tämän kategorian toissijaisia järjestelmiä ovat olleet öljytoimialan maaperän puhdistamisohjelmat, joita on toteutettu useassa vertailumaassa (myös Suomessa) erityisesti vanhojen polttoaineen jakelu- ja huoltoasemakiinteistöjen kunnostamiseksi. **Tanskassa** vuodesta 1992 toiminut öljyalan keskinäinen, vapaaehtoinen ja sopimusperusteinen kunnostusohjelma (*Oliebranchens Miljøpulje*), perustui Tanskassa bensiiniä myyvien öljy-yhtiöiden sekä Tanskan ympäristönsuojeluviraston, maakuntien ja kuntien välillä tehtyyn sopimukseen, jonka tarkoitus oli rahoittaa käytöstä poistettujen polttoaineen jakelu- ja huoltoasemien maaperän kunnostusta. Toiminta rahoitettiin polttoaineen hintaan sisällytettyllä maksulla. Samankaltaiset ohjelmat on toteutettu myös **Ruotsissa** (*SPIMFAB*) sekä **Alankomaissa** (*SUBAT*). Ruotsin ja Tanskan puhdistamisohjelmissa kunnostettiin niiden toiminta-aikana molemmissa lähes 4 000 kohdetta ja Alankomaissakin noin 2 000 kohdetta. Nyttemmin nämä ohjelmat ovat jo päättyneet, eikä niihin enää oteta mukaan puhdistettavia kohteita.

Myös **muilla toimialoilla on puhdistamisohjelmia**, joiden tarkoitus on erityisesti pilaantuneen maaperän kunnostaminen. Esimerkiksi kemiallisten pesuloiden toimiala on toteuttanut oman pilaantuneen maaperän puhdistamisohjelman Alankomaissa sekä Belgian Flanderissa. **Alankomaiden** Bosatex-ohjelma (Bodemsanering textielreinigingsbranche,) perustuu tekstiilialan Netex-toimialajärjestön ja Alankomaiden hallituksen vuonna 2005 solmimaan yhteistyösopimukseen, jonka tavoitteena on ehkäistä ja torjua kemiallisesta pesulatoiminnasta aiheutuvaa maaperän pilaantumista. Ohjelma on toiminut vuodesta 2009, alkuun itsenäisenä säätiönä, mutta sittemmin säätiöstä on tullut osa valtion organisaatioon kuuluvaa maaperänhallinnointiyksikköä. Belgian Flanderissa toimii vastaavatyypinen, joskin Belgian eri alueiden väliseen yhteistyösopimukseen perustuva kemiallisten pesuloiden puhdistamisohjelma, siellä nimeltään Vlabotex. Molempien ohjelmien toimintamallissa kemiallista pesulatoimintaa harjoittavat toiminnanharjoittajat voivat siirtää pilaantuneesta maaperästä koituvan ongelman erilliselle yksikölle, joka ottaa hoitaakseen muun muassa maaperän tutkimistoimia ja puhdistamistoimia, lakisääteisten kunnostamissuunnitelmien laadinnan sekä tarjoaa myös konsultointia puhdistamis- ja jälkihoitotoimissa. Erityisesti **Belgian Flanderissa** sopimusperusteiset toimialakohtaiset järjestelmät ovat suosiossa myös muilla toimialoilla. Tersana-rahasto autokorjaamotoimialan pilaaman maaperän puhdistamiseksi on toiminut joulukuusta 2018 alkaen, minkä lisäksi tätä raporttia kirjoitettaessa Flanderissa valmisteltiin Promaz-rahastoa lämmitysöljysäiliöiden pilaaman maaperän puhdistamisen rahoittamiseksi. Tällaisten järjestelmien keskeisenä tavoitteena on tehostaa toimintaa keskittämällä ja näin saada myös järjestelmään osallistuvien toiminnanharjoittajien kustannuksia laskettua.

Vertailumaissa joillakin toimialoilla on myös usean toiminnanharjoittajan **yhteisiä sopimusperusteisia** vakuusrahastoja aiheuttajan vastuun varalle. Tällaiset rahastot eroavat yllä kuvatuista puhdistamishjelmista erityisesti siten, että niiden tarve perustuu toiminnanharjoittajien lakisääteiseen velvoitteeseen asettaa vakuus tiettyjen vastuiden turvaksi. Esimerkiksi toiminnanharjoittajien lakisääteinen velvoite asettaa vakuus kattamaan toimintansa jätehuollon kustannuksia muodostaa perustan **Tanskan** autopurkaamoliiton (*Dansk Autogenbrug*) jäsenten yhteiselle vakuusjärjestelylle. Yhteiset vakuusrahastot ilmentävät hyvin vastuun kollektiivista rahoittamista, mutta toisaalta ne eivät ole siinä suhteessa käsitteellisesti toissijaisia järjestelmiä, että ne eivät kata tuntemattomien tahojen aiheuttamia vahinkoja. **Alankomaissa** polttoaineen jakeluasemien toiminnanharjoittajat ovat perustaneet vastaaventyypisen vakuusrahaston (*Cofize*), johon liittymällä toiminnanharjoittaja täyttää lakisääteisen velvoitteen asettaa vakuus turvaamaan pilaantuneen maaperän puhdistamisen kustannuksia. *Cofize*-rahastoon liittyminen on toiminnanharjoittajalle edullisempi vaihtoehto kuin lain nojalla vaadittavan vakuuden hankkiminen yrityskohtaisesti ja markkinaehtoisesti, mutta edellyttää alan tiettyjen toiminnan standardien ja käytänteiden noudattamista. Vakuusrahasto on jäsentensä yhteinen vakuus, joka kattaa jäsenen ensisijaisen vastuun jätehuollon taikka pilaantumisen kustannuksista, jos jäsenyrittäjä ei siihen pysty esimerkiksi konkurssin takia. *Cofize*-rahastokaan ei näin ollen toimi toimintaansa jatkavien toiminnanharjoittajien yhteisenä vakuutuksena, vaan kukin jäsen on velvollinen huolehtimaan omasta vapaaehtoisesta vastuu- ja vahinkovakuutus-turvastaan tai muutoin kantamaan vastaavan riskin itse.

Yllä kuvatun kaltaisia tai muita sopimusperusteisia, toimialojen omia toissijaisia järjestelmiä ei ole tunnistettu **Itävallan** tai **USA:n** osalta. USA:ssa on öljyvuototapauksiin tarkoitettuja vakuusrahastoja, joihin öljysäiliön haltijat voivat liittyä täyttääkseen lakisääteisen vakuudenasettamisvelvollisuutensa (kuvattu edeltävässä jaksossa 2.1.3), mutta näitä ylläpitävät pääasiassa osavaltiot sen sijaan, että toimiala itse olisi järjestäytynyt tässä tarkoituksessa.

Lisäksi **Ranskassa** toimi vuosina 1992–1995 pilaantuneiden teollisuusalueiden kunnostusrahasto, joka perustui yksityisoikeudelliseen sopimukseen valtion ja teollisten toiminnanharjoittajien yhdistyksen välillä ja jonka rahoitus oli peräisin teollisuudelta. Sen osalta havaittiin kuitenkin nopeasti, ettei malli käytännössä vastannut tunnistettuja rahoitustarpeita, minkä johdosta siitä siirryttiin puhtaasti valtiojohtoiseen, lakisääteiseen rahoittamismalliin.



### 3.1.5 Muu toissijaista vastuuta ja rahoitusta tukeva poliittinen, taloudellinen ja oikeudellinen ohjaus

Tähän jaksoon on koottu yksittäisiä poliittisen, taloudellisen ja oikeudellisen ohjauksen keinoja, joilla voidaan tukea toissijaista vastuuta ja sen rahoitusta. Keinot on poimittu eri vertailumaista kuvaamaan sitä, että toissijaisen rahoitusjärjestelmän ohella samoihin tavoitteisiin voidaan pyrkiä muillakin keinoilla. Esiteltävä keinovalikoima sisältää Suomenkin kannalta harkitsemisen arvoisia vaihtoehtoja. Näillä keinoilla ei voida kuitenkin poistaa kaikkia vastuuongelmia, sillä keinot soveltuvat vain osaan niistä tilanteista, joissa tarvitaan toissijaista rahoitusta. Esimerkiksi tuntemattomien aiheuttamat vahingot, konkurssissa olevan tahon omistamat kemikaalivarastot tai maa-alueet jne. edellyttävät usein viranomaisen nopeita toimenpiteitä, joihin tarvitaan riittävää ja joustavaa rahoitusta. Silti esiteltävillä muilla ohjauskeinoilla on oma merkityksensä ympäristönsuojelusääntelyn kokonaisuudessa, sillä niillä voidaan ehkäistä ympäristön pilaantumista ja selventää juridisia vastuusuhteita, mitkä vähentävät tarvetta toissijaiselle järjestelmälle.

Jakso alkaa katsauksella lakisääteiseen toissijaiseen toimimisvelvollisuuteen eri vertailumaissa, johon on soveltuvin osin sisällytetty myös konkurssipesän ympäristövelvoitteiden kuvausta. Tämän jälkeen jaksossa kuvataan vertailumaiden muita toissijaista järjestelmää tukevia mekanismeja, kuten ympäristötukijärjestelmiä, lainitusohjelmia sekä vakuusjärjestelmiä.

#### Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus

Lakisääteisellä toissijaisella toimimisvelvollisuudella tarkoitetaan esimerkiksi pilaantuneen alueen tai jätteen haltijan taikka kunnan tai valtion taikka konkurssipesän velvollisuutta toteuttaa toimenpiteitä siten, että velvollisuus perustuu lainsäädäntöön. Suomessa tällaisia velvoitteita on esimerkiksi Jätel 28 §:ssä, jonka mukaan kiinteistön haltija on toissijaisesti vastuussa jätehuollon järjestämisestä sekä YSL 133 §:ssä, jonka nojalla toissijaisesti alueen haltija ja viimesijaisesti kunta on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän. Vastaavia säännöksiä, joissa toissijainen vastuu on kohdistettu maanomistajaan taikka kiinteistön haltijaan, on myös monen vertailumaan lainsäädännössä, joskin soveltamisala ja muotoilun yksityiskohdat voivat erota paikoin merkittävästikin. Viimesijainen vastuu maaperän puhdistamisesta on tyypillisesti sijaintipaikan kunnalla tai alueellisella viranomaisella. Julkishallinnon vastuu vertailumaissa korostuu erityisesti vanhoissa pilaantumistapauksissa jo siitä syystä, että useimmiten historiallisesti pilaantuneiden alueiden puhdistamiseksi mitään muutakaan tahoja ei yksinkertaisesti ole saatettavissa vastuuseen.

Esimerkiksi **Itävallassa** vastuu ympäristön pilaantumisesta perustuu useimmissa tapauksissa vesilakiin, jonka mukaan vastuu pilaantumisriskin poistamisesta on toissijaisesti maanomistajalla. Maanomistaja toissijaisesti ja kunta viimesijaisesti ovat myös velvollisia

puhdistamaan alueen irtaimista jätteistä (jätelaki). Valtiolla on viimesijainen vastuu vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamisesta (ns. ALSAG-sääntely).

Niin ikään **Tanskassa** julkisen vallan vastuu on vahva erityisesti vanhan pilaantuneen maaperän puhdistamisen osalta. Taustalla on tietoa siitä, että vanhan pilaantumisen aiheuttajat ovat usein lopettaneet toimintansa, päätyneet konkurssiin, aiheuttajaa ei juridisesti enää ole tai vastuusuhteet ovat jollakin muulla tavoin epäselviä. Viimesijassa Tanskan aluehallinto (*regionen*) maaperänsuojelusääntelyn toimeenpanosta vastaavana viranomaisena on velvollinen torjumaan maaperän pilaantumisesta ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran. Varsinaista pilaantuneen alueen haltijan toissijaisen puhdistamisvastuun perustavaa säännöstä Tanskassa ei kuitenkaan ole. Edelleen **Alankomaissa** ja **Belgian Flanderissa** erityisesti maaperän puhdistamisvastuun sääntely on monimutkainen kokonaisuus, johtuen pilaantumisajankohdasta riippuvaisista poikkeuksista, näyttökynnyksen arvioinnista ja maaperätutkimuksia koskevista säännöksistä. Toissijaisten vastuutahojen piiriin kuuluvat kuitenkin maanomistaja, vuokraoikeuden haltija ja aivan viime kädessä julkishallinto. Esimerkiksi Flanderissa tiettyjen muut tahot vastuusta vapauttavien edellytysten täyttyessä puhdistamisesta vastaa lopulta alueen ympäristöviranomainen (OVAM). Alankomaissa puolestaan kunta voi vakavissa maaperän pilaantumistapauksissa olla velvollinen lunastamaan pilaantuneen alueen vilpittömässä mielessä toimineelta yksityistaholta kohtuulliseksi katsottavaan hintaan. Myös **Ranskan** lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on hyväksytty pakkolunastukset puhdistamishanketta varten. Esimerkiksi kiinteistön, jonka maaperä on saastunut, omistusoikeutta on rajoitettu puhdistamishankkeiden edistämiseksi ja haittojen poistamiseksi säätämällä viranomaisen tekemästä pakkolunastuksesta ja etuosto-oikeudesta. Valtio voi pakkolunastaa pilaantuneen kiinteistön puhdistamisen mahdollistamiseksi, eikä se edellytä kiinteistön luovutus sopimuksen olemassaoloa, tai edes omistajan aikomusta myydä aluetta. Valtion aluehallinnon viranomaisella (Prefekti) on etuosto-oikeus saastuneiden alueiden kiinteistönluovutuksissa. Kunnillakin on etuosto-oikeus, joskin rajattuna koskemaan ainoastaan toimintansa lopettaneen jätteenkäsittelyalueen luovutusta.

Muutoin toissijainen vastuu Ranskassa liittyy erityisesti jätteisiin ja maaperän puhdistamiseen. Itävallan jätelainsäädännön kaltaisesti jätteen haltijalla on toissijainen vastuu, joka kohdistuu kiinteistölle varastoituihin ongelmajätteisiin, erityisesti jos haltija on lyönyt laimin velvollisuutensa puuttua jätteiden hylkäämiseen alueellaan. Kun kyse on kaatopaikasta, kiinteistön haltija vastaa jätteen haltijana toissijaisesti jätehuollosta ja alueen puhdistamisesta silloin, kun alueella on toiminut ympäristölupavelvollinen laitos. Ranskassa pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuu perustuu ympäristölupasääntelyyn. Toissijaisesti vastuussa on alueen haltija, mutta hyvin harvoin, sillä vastuu edellyttää, että haltijalla on selkeä yhteys toiminnan harjoittamisen kanssa tai jonkun asteista tuotamusta pilaantumisen syntymisessä. Toiminnan harjoittajan vastuu jatkuu toiminnan

päättymisen jälkeen. Alueen sijaintipaikan kunnalla ei sen sijaan ole viimekätistä lakisääteistä puhdistamisvastuuta.

**Kanadassa** säännökset puhdistusvastuun laajuudesta voivat vaihdella alueittain, sillä maaperän pilaantumisasioissa toimivaltuus on pääasiassa provinseilla. Kun kyse on jätteen poistamisesta, esimerkiksi Albertassa viimesijainen vastuu on alueen sijaintikunnalla. Toisaalta provinssien viranomaiset voivat olla toimivaltaisia osoittamaan toimintavelvoitteita laajallekin piirille käytännössä sen mukaan, millä taholla on parhaat edellytykset ympäristön pilaantumisen torjumiseksi. Tällöin toteutettujen toimien kustannusvastuu palautuu kuitenkin varsinaiselle aiheuttajataholle. Hyvä esimerkki jo lähtökohtaisesti laajasta vastuusäädöksestä on **USA:n** CERCLA-säädös. Sen mukainen aiheuttajien ankara, jakamattomaan yhteisvastuuseen perustuva kunnostusvastuu ulottuu jo itsessään laajalle, minkä seurauksena toissijaisiksi katsottavien vastuutahojen ala ymmärrettävästi kaventuu. CERCLA:n nojalla vastuu pilaantumisesta voi esimerkiksi varsinaisen toiminnanharjoittajan ohella kohdistua pilaavaa ainetta sopimuksen nojalla käsitelleeseen tahoon, aineen kuljettajaan ja toissijaisesti, tietyin edellytyksin, myös maanomistajaan. Kuntakin voi viime kädessä joutua vastuuseen CERCLA:n nojalla. Lisäksi huomattakoon, että USA:n osavaltiot voivat periaatteessa säätää liittovaltion CERCLA-säädöstä tiukempiakin omia vastuusäännöksiä.

Vastaavasti myös **Australiassa** sääntely pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuusta on osavaltiokohtaista, joten eroja on myös vastuussa olevien tahojen piirissä. Mahdollisten vastuutahojen joukko kattaa yleensä seuraavat tahot; pilaantumisen aiheuttaja, todennäköisesti pilaantumisen aiheuttaneen toiminnan harjoittaja, alueen haltija, alueen omistaja, pilaantumisen riskiä pahentanut taho ja viimesijaisena tietyt julkishallinnon viranomaiset. Vaikka sääntelyn lähtökohtana on aiheuttajan vastuu, niin käytännössä siinä on myös piirteitä ”julkishallinto maksaa viimesijassa” -tyyppisestä ajattelumallista. Muista osavaltioista poiketen Queenslandissa on erityisen pitkälle viety sääntely vastuutahon samaistamisesta. Osavaltion viranomaisella on oikeus kohdistaa velvollisuus ympäristön puhdistamiseksi tai ympäristövahingon torjumiseksi varsinaista toiminnanharjoittajaa laajemmalle piirille. Tämän perustuu ympäristönsuojelulain muutokseen vuonna 2016 vastuuketjun laajentamisesta, jonka mukaan toimintavelvoite voidaan kohdistaa suoraan toiminnanharjoittajan lähipiiriin, mikäli toiminnanharjoittaja laiminlyö ympäristöluvan mukaiset velvoitteensa tai laiminlyönti on todennäköistä esimerkiksi maksukyvyttömyyden johdosta. Jos tällä tavoin velvoitettu taho ei noudata asetettua toimintavelvoitetta, viranomainen voi toteuttaa tarvittavat toimet itse ja periä kustannukset vastuutaholta, siis myös lähipiiriin kuuluvaksi katsotulta taholta, jälkikäteisesti. Lähipiiriin voivat kuulua kaikki sellaiset tahot, jotka ovat merkittävästi hyötynneet toiminnanharjoittajan ympäristön kannalta merkityksellisestä toiminnasta tai jotka ovat asemansa puolesta voineet vaikuttaa toiminnanharjoittajan ympäristövelvoitteidensa noudattamiseen.

## Konkurssi ja ympäristövastuu

Konkurssipesän ympäristövastuuta on vertailumaissa pidetty hankalana kokonaisuutena, joka jakaa lain tulkitsijoiden kenttää. Varsinaista erityissääntelyä konkurssipesän ympäristölainsäädännön mukaisesta vastuusta ei vertailumaissa yleensä ole, joten vastuu on muotoutunut pääasiassa oikeuskäytännön tulkintojen pohjalta. Näitä huomioita konkurssipesän ympäristövastuun sisällöstä ja täytäntöönpanosta vertailumaissa on kuvattu alla.

Useissa vertailumaissa pääsääntöisenä lähtökohtana on pidetty sitä, että ympäristösääntelyn konkurssivelalliselle asettamat veloitteet säilyvät voimassa ja sitovat maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen seurauksena edelleen konkurssipesää. Konkurssipesän pesänhoitaja ottaa hoitaakseen pesän omaisuuteen liittyvien veloitteiden kokonaisuuden, joten pesänhoitaja edustaa näitä omaisuuseriä myös ympäristöviranomaisten suuntaan (**Itävalta, Alankomaat, Belgia, Kanada**). Esimerkiksi Alankomaissa oikeuskäytännössä on katsottu, että konkurssipesän velvollisuudesta noudattaa sekä lakisääteistä huolellisuusveloitetta että konkurssipesään kuuluvan laitoksen ympäristöluvan määräyksiä puolestaan seuraa, että viranomainen voi myös velvoittaa pesän aktiivisiin toimiin tällaisten lupa-veloitteiden täyttämiseksi. Kuitenkin kuvatun kaltaisista ympäristövelvoitteista aiheutuvien kustannusten suuruus tai suuruuteen liittyvä epätietoisuus käytännössä vaikeuttavat konkurssipesän veloitteiden täyttämistä huomattavasti. Jos konkurssipesä on laiminlyönyt ympäristöveloitteiden täyttämisen, ympäristöviranomainen voi ja tietyin edellytyksin on myös velvollinen itse ryhtymään tarvittaviin puhdistamis- tai jätehuoltotoimenpiteisiin.

Useissa vertailumaissa maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen jälkeen viranomaiselle tällaisista toimenpiteistä kertyvät kustannukset ovat pesän massavelkaa. Tästä poikkeuksena on Tanska, jossa ympäristövastuudirektiivin toimeenpanon yhteydessä on todettu, että vain konkurssivelallisen toimintaa jatkaneelle konkurssipesälle konkurssin alkamisen jälkeen koituneet ympäristövelvoitteiden kustannukset olisivat pesän massavelkaa, kun taas valvontaviranomaisen vaateet, joiden peruste on ennen konkurssin alkua tapahtuneessa pilaantumisessa, on valvottava konkurssissa tavallisten konkurssisaatavien tapaan. USA:n oikeuskäytännössä ympäristövelvoitteiden etusija muihin konkurssipesän velkoihin nähden on puolestaan ollut vahvempi silloin, jos viranomainen ei omalla kustannuksellaan ole ehtinyt ryhtyä toimenpiteisiin. Tällöin ympäristösääntelystä seuraavaa veloitetta on pidetty konkurssipesää edelleen sitovana toimintaveloitteena. Jos kuitenkin viranomainen on jo toteuttanut kyseisen veloitteen edellyttämät toimet itse, kustannuksissa on katsottu olevan kyse maksunsaantijärjestyksessä muiden velkojen rinnalla käsiteltävästä viranomaissaatavasta.

Yhdessäkään vertailumaassa ei ole toteutettu sellaista sääntelyä, joka vahvistaisi ympäristöveloitteiperäisten, esimerkiksi viranomaisen suorittamien puhdistustoimien kustannusten, ns. "superetusijan" suhteessa muihin pesän massavelkoihin. Tällainen etusija on kuitenkin saanut vahvistuksen **Kanadan** viimeaikaisessa *oikeuskäytännössä*. Tapauksessa

(*Orphan Well Association v. Grant Thornton Limited*, 2019 SCC 5) tuomioistuin on katsonut, ettei toimivaltaansa julkisen edun hyväksi käyttävää ympäristöviranomaista tullut pitää konkurssilain tarkoittamana velkojana. Ympäristövelvoitteen täytäntöönpanon kustannuksissa ei näin ollen ollut kyse velasta, vaan konkurssipesää siihen kuuluvan ympäristöluvilla säännellyn omaisuuden takia rasittavasta lakisääteisestä toimintavelvoitteesta, jonka konkurssipesä on velvollinen asianmukaisesti täyttämään. Kyse on kuitenkin niin uudesta tulkintalinjauksesta, ettei sen vaikutusta toissijaisen järjestelmän piiriin ajautuviin tapauksiin ole voitu vielä laajemmin arvioida. Yleisesti kaikissa vertailumaissa ympäristövelvoitteiden etusijaa koskevat näkökannat ovat jakautuneet velkojien maksunsaantioikeutta painottaviin sekä toisaalta konkurssipesän ympäristövastuun tehokkaampaa täytäntöönpanoa peräviin kannanottoihin. Tiedossa ei ole, että kysymystä perinpohjaisesti selkeyttävää oikeuskäytäntöä taikka lainvalmistelua olisi parhaillaan vireillä yhdessäkään vertailumaassa.

Eräiden vertailumaiden sääntelyssä on lisäksi tiettyjä konkurssipesän ympäristövastuuta koskevia erityispiirteitä. Esimerkiksi **Itävallan sekä Ruotsin** lainsäädäntö mahdollistaa konkurssipesälle ns. arvottoman tai arvoltaan negatiivisen kiinteistön hylkäämisen, mutta sen toteuttamiselle on erinäisiä oikeudellisia rajoituksia, eikä hylkääminen käytännössä ole pääsääntöinen toimintatapa. Tuomioistuimen vahvistamana tällainen hylkääminen merkitsee, että konkurssipesä vapautuu täyttämästä esimerkiksi hylkäämänsä omaisuuserää rasittavia ympäristövastuita, jolloin käytännössä vastuu alueen pilaantuneisuudesta jää viime kädessä julkishallinnon katettavaksi. Toisaalta eräiden vertailumaiden ympäristösääntely asettaa konkurssipesän pesänhoitajalle myös nimenomaisia velvoitteita. Esimerkiksi **Belgian Flanderissa** maaperänsuojelusääntely edellyttää, että pesänhoitaja huolehtii maaperäntutkimuksen suorittamisesta sellaisilla konkurssipesään kuuluvilla alueilla, joilla on harjoitettu ympäristön pilaantumisen vaaraa sisältävää toimintaa. Julkishallinto voi tukea tällaisen tutkimuksen suorittamista, mikäli pesän varat ovat vähäiset.

**Ranskassa** puhdistamisvastuusiin perustuvat saatavat ovat erityissääntelyn nojalla etuoikeusasemassa konkurssissa ja ne maksetaan konkurssin yhteydessä samalla tavalla kuin valtion muut etuoikeudet saatavat. Konkurssin alkaessa vastuu puhdistamisesta säilyy toiminnanharjoittajalla, jota konkurssihallinto edustaa, kunnes konkurssimenettely on päättynyt. Emoyhtiö ei lähtökohtaisesti vastaa tytäryhtiönsä puhdistamisvastuista, paitsi silloin, kun se on toiminut epäasiallisella tavalla ja siten edesauttanut tytäryhtiön maksukyvyttömyyden syntymistä. Myös silloin, kun emoyhtiöllä on ollut todellinen, päätösvalta toiminnan harjoittamisessa, se voidaan määrätä vastaamaan puhdistamisesta. Tällöin muodostuvan vastuun perusteella emoyhtiöltä voidaan vaatia puhdistamiskustannukset joko osittain tai kokonaan.

## Muut rahoitusmekanismit

Muina rahoitusmekanismeina esitellään lakisääteisiä ympäristötukimenettelyitä, erityyppisiä sopimuksin toteutettuja järjestelyitä sekä eräitä näkökohtia vapaaehtoisista vakuutusista ja vakuuksista, joita sivutaan myös seuraavissa jaksoissa (2.1.6–2.3).

Monissa vertailumaissa on lakisääteisiä tukiohjelmaa, joilla on ratkaistu erityisesti maaperän pilaantumisen ongelmia. Esimerkiksi **Tanskassa** valtio on tukenut budjettiperusteisella erityisrahoituksella pilaantuneen maaperän puhdistamista yksityisomistuksessa olevilla omakotitalokiinteistöillä. Ohjelman tarkoitus on tarjota apua pilaantuneen maan alueen vilpittömässä mielessä hankkineille yksityishenkilöille ja sen piirissä ovat ainoastaan vanhat pilaantuneet alueet. Sen toimintaperiaatteena on, että omavastuusuuden maksamalla tukiohjelman piiriin hyväksytty kiinteistönomistaja saa maa-alueensa puhdistetuksi julkishallinnon toimesta ja julkisin varoin. Varsinaiseen tukiohjelmaan käytettävissä olevien varojen rajallisuudesta johtuen sen kylkeen on perustettu vielä erityinen lainaohjelma. Siinä tukirahoitusta odottava kiinteistönomistaja nostaa ensi vaiheessa valtion takaaman ja korkotuetun lainan pilaantuneen maaperän puhdistamiseksi ja myöhemmin varsinaisessa tukiohjelmassa koittavalla vuorollaan saa lainansa maksatetuksi takaisin valtion toimesta. Tanskan ympäristöhallinto on toteuttanut myös kunnille suunnatun rahoitusohjelman erityisesti maanalaisten öljysäiliöiden aiheuttaman maaperän pilaantumisen poistamiseksi.

**Alankomaissa** systemaattinen maaperänsuojelupolitiikka on tuottanut useita julkishallinnon tukiohjelmaa, joissa tuensaajalta edellytetty rahoitusosuus on vaihdellut tai sitä ei välttämättä ole vaadittu lainkaan. Maakuntien mittakaavaltaan pienemmissä tukiohjelmissä kunnat ovat voineet saada tukea pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen, minkä lisäksi myös yritykset ovat voineet saada vaihtelevia avustuksia. Mahdollinen alueen arvonnousu, joka aiheutuu julkisin varoin suoritetusta kunnostamisesta, peritään maanomistajalta takaisin viranomaiselle. Esimerkkinä hyvin laaja-alaisesta (ei vain maaperän pilaantumiseen keskittyvästä) tukiohjelma on Itävallan ympäristötukimenettely (*Umweltförderungsgesetz*), jossa budjettiperusteista tukea kanavoidaan muun muassa täydentävänä rahoituksena vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamis- ja tutkimushankkeisiin, erityisiin ympäristöteknologia- ja kehityshankkeisiin tarkoitusta varten perustetun valtio-omisteisen rahoittajayhtiön kautta.

Julkishallinnon rahoittamia kunnostamisohjelmaa on toisaalta toteutettu myös sopimusperusteisesti. Kokonaisen toimialan kanssa tehdystä sopimuksesta esimerkkinä on Alankomaiden vanhojen kaasulaitosten kunnostamisohjelma, jossa entisiä kaasulaitoksia kunnostettiin julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä. Vuonna 1999 solmitun aiesopimuksen mukaan kunnostamistoimenpiteet rahoitettiin pilaantumisesta vastuullisten ja alueen arvonnoususta hyötyvien kustannuksella siten, että valtio rahoittaisi puhdistamistoimista enintään kolmanneksen. Valtion rahoitusosuus perustui maaperänsuojelulaille

allokoituun osuuteen yleisistä budjettivaroista. Ohjelman toteutuksesta vastasivat maakunnat sekä kaksi suurempaa kuntaa, jotka solmivat täytäntöönpanosopimuksia kunnostuskohteiden maanomistajien kanssa ja se toteutettiin kolmen viisivuotiskauden (2000–2004, 2005–2009 ja 2010–2014) aikana. Vuoden 2008 alkuun mennessä ohjelmassa oli kunnostettu 44 aluetta. Ympäristönäkökohtien ohella tällaisilla ohjelmilla on tyypillisesti myös aluepoliittisia kehitystavoitteita.

**Ranskassa** on toteutettu vapaaehtoiseen sopimukseen perustuvaa ohjelmaa, jossa vanhojen kaasulaitosten pilaantuneita alueita kunnostetaan kansallinen kaasuyhtiön (*Gaz de France, GdF*) ja valtion yhteistyönä. Hanke perustuu vuonna 1996 tehtyyn sopimukseen, jonka nojalla GdF on sitoutunut huolehtimaan yhteensä 467 toimintansa lopettaneen kaasulaitoksen alueiden lisätutkimuksista ja mahdollisesta kunnostamisesta. Puhdistamisohjelman toimeenpano on sujunut hyvin, ja ilmenneet haasteet ovat liittyneet lähinnä myytäviksi kunnostettavien alueiden puhtaustason määrittelyyn.

Edelleen oman kategoriansa muodostavat julkishallinnon ja yksittäisten toimijoiden väliset sopimukset, joilla voi tapauskohtaisesti olla hyvinkin merkittävä vaikutus muun muassa laajojen, teollisuuskäytössä pilaantuneiden alueiden kunnostamisessa. Esimerkiksi **Belgian Flanderissa** ympäristöviranomaisen (OVAM) neuvottelee ja solmii vakiintuneesti erillisiä, tapauskohtaisesti määriteltäviä sopimuksia yksittäisten yritysten kanssa maaperän puhdistamisen järjestämiseksi vapaaehtoisesti. Tällaisilla sopimuksilla ei ohiteta tai kierretä maaperänsuojelusääntelyn veloitteita eikä sopimukseen liittyminen takaa osallisille yrityksille julkista puhdistamisrahoitusta. Niissä sovitut vakaa aikataulu ja oikeusvarma toimintaympäristö voivat olla ratkaisevia tekijöitä erityisesti pitkäjänteisiin, vuosikymmeniäkin kestäviin maaperän kunnostustoimiin ryhtymiseksi. Vastaavia sopimuksia julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden välillä on solmittu myös erityisesti Alankomaissa.

Rahastomuotoista ympäristövastuun toissijaista järjestämistä tukevaa ohjausta puolestaan edustaa **Kanadassa** toimiva liittovaltion ympäristövahinkorahasto (*Environmental Damages Fund*). Julkishallinto käyttää rahastoa rikosvastuuseen perustuvien (tai muuten rangaistusluonteisten) aiheuttajien maksamien korvausten ohjaamiseen erilaisiin ympäristön tilaa parantaviin hankkeisiin pilaantuneissa kohteissa. Yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia rahastosta ei kuitenkaan makseta. Kanadan ympäristöministeriön hallinnoimana se toimii siis eräänlaisena työkaluna vastuutahoille tuomittujen maksuseuraamusten ohjaamiseksi kulloinkin tarkoituksenmukaisiin ympäristönsuojelutoimiin aiheuttamisperiaatteen hengessä. Täten sillä ei siis ole (useimmista ympäristövahinkorahastoista poiketen) myöskään mitään tasaista, esimerkiksi verotuloihin perustuvaa, rahoituspohjaa.

Lopuksi yhtenä toissijaista vastuuta ja rahoitusta tukevana ohjauksen muotona on syytä mainita vertailumaiden vakuusjärjestelmät, vaikkakin ne käsitteellisesti kuuluvat ensisijaisen vastuun piiriin. Toiminnanharjoittajien asettamat vakuudet vaikuttavat kuitenkin

vähintään välillisesti niihin todennäköisyyksiin, joilla toissijaisen rahoituksen tarve (tyypillisesti ad hoc -muodossa) realisoituu. Toki vakuuksien käsitteen alle mahtuu laaja valikoima erilaisia instrumentteja ja toisaalta niillä katetut vastuutkin vaihtelevat vertailumaittain ja toiminnasta riippuen. Esimerkkejä löytyy myös sellaisista vakuuksista, joita vastaava sääntelyä Suomessa ei ole. Esimerkiksi **Belgian Flanderissa** maaperän kunnostustoimien rahoitusta turvaa maaperänsuojelusääntelyn edellyttämä puhdistamisvakuus, jonka asettamista edellytetään, kun pilaantunut tai mahdollisesti pilaantunut alue (jonka puhdistamista ei vielä ole täysin suoritettu) vaihtaa omistajaa. Vakuuden tehtävä on tällöin kattaa maaperän puhdistamisen kustannukset, jos puhdistamisesta vastuussa oleva taho ei myöhemmin suoriutuisikaan puhdistamisvelvoitteistaan. Toisaalta vakuuksien edellyttäminen on tarkoittanut myös mittavien vakuusjärjestelmien toteuttamista. Esimerkiksi **Kanadassa** provinssit ylläpitävät vakuusjärjestelmiä huomattavilla resursseilla. Säännölliseen ja verrattain järjestelmälliseen seurantaan perustuvien (erityisesti kaivos- sekä öljy- ja kaasutoimialan) vakuusjärjestelmien avulla Kanadassa pyritään ennaltaehkäisemään uusien toissijaista rahoitusta edellyttävien tilanteiden syntymistä. Kuitenkin järjestelmässä asetetut vakuudet kattavat pääsääntöisesti yksin toiminnan lopettamisen jälkeisiä ennallistamis- ja jälkitoimivelvoitteiden kustannuksia, eikä niitä siis ole tarkoitettu kattamaan ennakoimattomia ympäristövahinkoja. Lisäksi vakuuksina vaadittujen summien riittävyys on kyseenalaistettu toistuvasti myös Kanadassa. Myös **Australiassa** on vakuuksien määrää pyritty nostamaan riittävälle tasolle ja tavoitteena on viranomaiselle asetettavan vakuuden täyskattavuus. Useimmissa osavaltioissa vakuusjärjestelmät rakentuvat perinteisistä kaivoskohtaisista vakuuksista. Poikkeuksena Länsi-Australia on ottanut käyttöön kaivosten ennallistamisrahaston (Mining Rehabilitation Fund), minkä myötä aiemmista kaivoskohtaisista lopettamisvakuuksista on päätetty luopua. Uudessa vakuusrahaston mallissa kaivoksilta kerätään vuosittain määritettävää maksua, jonka suuruus perustuu toiminnan laajuuteen ja riskeihin kussakin yksittäisessä kaivoskohteessa. Näin ollen vuosittainen maksu myös alenee, jos kaivosaluetta kunnostetaan. Tällä on pyritty vahvistamaan kaivosten ympäristövastuusääntelyn ohjausvaikutusta siten, että se edistäisi kaivosalueiden vaiheittaista kunnostamista jo kaivosten toiminta-aikana. **Ranskassa** IE-laitoksilta ja jätteen käsittelypaikoilta, ns. SEVESO-laitoksilta, kaatopaikoilta, kaivoksilta ja jätteiden kansainvälisiltä siirroilta edellytettävänä vakuutena voi toimia myös alan kollektiivinen vakuusrahasto.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, ettei vakuusjärjestelmillä ole vertailumaissakaan pystytty ratkaisemaan toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyydestä aiheutuvaa ympäristövelvoitteiden laiminlyönnin ongelmavyöhyhtiä. Niissä nähty potentiaali ja siten kehittämiseen kohdennetut resurssit selittävät kuitenkin muunlaisille vastuujärjestelmille (kuten esimerkiksi lakisääteisille vahinkorahastoille) paikoin vähäisesti annettua painoarvoa.



### 3.1.6 Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn

Tämän raportin liitteenä olevista maakatsauksista tarkemmin ilmenevin tavoin itsesääntelyn merkitys toissijaisten järjestelmien näkökulmasta on tunnistettu vaihtelevaksi. Toisaalta yhdessäkin vertailumaassa toimialojen tai yksittäisten yritysten itsesääntely ei noussut erityisen merkittävän asemaan. Seuraavassa on kuvattu kootusti eräitä huomionarvoisia itsesääntelyn vaikutteita vertailumaissa.

Vertailumaista **Alankomaat** sekä **Belgian Flanderi** tarjoavat itsesääntelyn näkökulmasta monipuolisimman tutkimusympäristön. Tietyn toimialan aloitteellisuus ja itsesääntely ovat vaikuttaneet esimerkiksi sopimusperusteisten kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavien maaperän pilaantumista torjuvien järjestelmien (kunnostusohjelmat ja -rahastot) taustalla. Toissijaisen vastuun oma-aloitteinen järjestäminen erityisesti vanhoilla pilaantu-neilla alueilla voi ainakin osittain perustua sosiaalisen toimiluvan tyyppisiin itsesääntelykeinoihin, joilla haetaan toisaalta hyväksyntää ja samalla vähennetään tarvetta valtion interventiolle.

Perinteistä oikeudellista ohjausta ja itsesääntelyä yhdistävästä toimintatavasta esimerkkinä on **Alankomaissa** toimiva BRZO+ -yhteistyöohjelma. Toissijaisen vastuun näkökulmasta sen rooli on ennen kaikkea TOVA-tilanteita ennaltaehkäisevä. Viranomaisen hyödyntää ohjelman piiriin kuuluvien, käytännössä merkittävimpien ja ympäristölle erityisen riskialtista toimintaa harjoittavat laitosten valvonnassa toimijoiden itsesääntelyä ja keskinäistä kilpailua. Ohjelman sivustolla esimerkiksi ylläpidetään kolme kertaa vuodessa päivitettävää ns. *compliance*-listaa, jossa kaikki ohjelman piiriin kuuluvat toimijat on asetettu vastuullisuuden ja (ympäristö)sääntelyn asettamien standardien perusteella paremmuusjärjestykseen.

Muutamissa vertailumaissa vakuutusala on toteuttanut itsesääntelyn pohjalta toissijaista vastuutakin tukevia hankkeita. Esimerkiksi Itävallassa alan toimialajärjestö valmisti ympäristövahinkojen vakuuttamiseksi vakuutusehtojen mallin, jota on sittemmin käytetty laajasti pohjana ympäristövahinkojen vakuuttamisessa. Monesti vakuutusyhtiöt ovat järjestäneet myös jälleenvakuutuksen ja sen yhteydessä yhteisesti laajemminkin ympäristövahinkoja koskevaa tietojenvaihtoa. Myös **Ranskassa** on hyvin organisoitu ja laaja vakuutusyhtiöiden keskinäinen sopimusjärjestelmä eli jälleenvakuutuspooli ympäristövahinkojen korvaamista varten (Assurpol). Poolin tarkoituksena on koota yhteen organisaatioon asiantuntemusta hankaliksi koettujen ympäristövastuiden vakuuttamiseksi ja poolissa onkin mukana yhteensä 34 yhtiötä ja 7 jälleenvakuuttajaa. Huolimatta siitä, ettei ympäristövahinkovakuuttaminen ole lakisääteinen velvollisuus vaan vapaaehtoista, Ranskan järjestelmän kattavuus tässä suhteessa on hyvin laaja (yli 90 %).

**Alankomaissa** puolestaan vakuutusyhtiöillä on ollut käytössä ympäristövahinkovakuutusten pooli- ja tietojenvaihtojärjestely (*Milieupool en Kenniscentrum*), johon kuuluvien vakuutusyhtiöiden myymät toiminnanharjoittajan ympäristövahinkovakuutukset on liitetty. Järjestelyn toiminta on kuitenkin ilmoitettu päättyväksi vuoden 2019 lopussa. Yksittäisistä teollisuuden aloista esimerkiksi **Kanadassa** ohjattiin 2000-luvulla alkupuolella runsaasti erityisiä tutkimusresursseja erityisesti kaivossäätelyn kehittämiseksi. Kaivosteollisuuden ja julkishallinnon yhteistyönä perustettu kansallinen hylättyjen kaivosten yhteistyöelin (*National Orphaned/Abandoned Mines Initiative, NOAMI*) onkin tuottanut useita selvityksiä vastuuasioden järjestämiseksi parhaista käytänteistä sekä kehittänyt vaihtoehtoisia rahoittamismalleja erityisesti hylättyjen kaivosten kunnostamiseksi. Huomionarvoista on niin ikään se työ, jota vertailumaiden viranomaiset ja teollisuuden toimijat tekevät yhteistyötä myös kansainvälisten (erityisesti öljykuljetusten ja meriliikenteen) yhteistyöelinten kanssa ympäristövahinkojen torjumiseksi ja vastuunrahoituskeinojen kehittämiseksi.

### 3.1.7 Oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkitys omaksutun ratkaisumallin kannalta

Tässä jaksossa vertailumaissa omaksuttuja toissijaisia järjestelmiä peilataan maan ympäristösäätelyn kokonaisuuden ohella laajemmin yhteiskunnan rakenteisiin ja hallinnon käytänteisiin. Vertailumaille ominaisista piirteistä pyritään näin nostamaan toissijaisten järjestelmien rakennetta ja toimintaa selittäviä tekijöitä.

Useimmissa, erityisesti Manner-Euroopan vertailumaissa (**Itävalta, Tanska, Alankomaat, Belgia**) merkittävä osa sääntelystä ja sen kehitystyöstä on vahvasti keskittynyt historiallisten pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen. Pitkät perinteet raskaassa teollisuudessa selittävät maaperänsuojelutarvetta. Valtiolle on niissä tyypillisesti muodostunut keskeinen rooli rahoittajana ja toiminnan organisoijana. **Alankomaissa** ja **Belgiassa** (Flanderit) korkean asukastiheyden ja valtion pienen pinta-alan johdosta rakennusmaan rajallisuus resurssina on erityisesti korostunut, mistä edelleen on seurannut enemmän painetta pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen ja sitä kautta palauttamiseksi hyötykäyttöön. Näissä vertailumaissa ympäristöpolitiikkaa kokonaisuudessaan on pitkään kehitetty systemaattisesti ja käytössä olevat moninaiset sääntelykeinot ja rahoitusmallit ovat ilmeisen pitkälle kehitettyjä. Erityisesti Flanderissa julkishallinto kannustaa teollisuuden toimijoita kehittämään omia toimialakohtaisia kollektiivisia vastuurahastoja tai -kunnostusohjelmia ja viranomaiset ovat julkaisseet tätä varten erityisiä menettelyoppaita sekä tarjoavat julkista rahoitusta erityisesti järjestelmän alkuvaiheessa.

Toisaalta käytössä olevien rahoituskeinojen ja -mallien valikoima voi olla huomattavasti kapeampikin. Useassa vertailumaassa toissijaisen järjestelmän muotoutumista selittää pikemminkin vahva usko hallinnon keskusjohtoisuuteen ja valtiovetoisuuteen. Näin

on esimerkiksi **Itävallassa, Ruotsissa** sekä **Tanskassa**, joissa budjettiperusteinen rahoitus onkin aivan avainroolissa. Näissä vertailumaissa julkishallinto ei varsinaisesti ole korostanut toimialojen kollektiivisen aloitteellisuuden potentiaalia, vaan valtion toimesta on pyritty pääasiassa varmistamaan ympäristön puhdistaminen vaarattomaan ja vakaaseen tilaan.

Joidenkin vertailumaiden kohdalla liittovaltiomuotoisuus on vaikuttanut siten, että toissijainen rahoitusjärjestelmä on kaksijakoinen – liittovaltiolla on omat järjestelmänsä ja osavaltioilla tai provinseilla kullakin omansa. Esimerkiksi **USA**:ssa liittovaltion Superfund-rahoisto on lopulta verrattain pieni osa toissijaisen rahoituksen kokonaisuutta, jossa lukumäärällisesti suurin osa pilaantuneiden alueiden puhdistushankkeista toteutetaan osavaltioiden tai yksityistahojen rahoituksella. Liittovaltiotasolla julkinen keskustelu keskittyy kuitenkin etupäässä Superfund-ohjelman kohtaloon ja tulevaan rahoituskehitykseen. Käytännössä järjestelmään kuuluva vastuutahon nimeämisprosessi on johtanut lukuisiin kalliisiin oikeudenkäynteihin, mistä johtuen sitä on pidetty liian hitaana ja massiivisena, jopa tehottomana. Toisaalta USA:ssa säädosperusteista kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavat useat toimiala- tai hyödykekohtaiset rahastot, joiden rahoitus perustuu rajatuilta maksajaryhmiltä perittäviin veroihin ja maksuihin. Rahastoja hallinnoivat useat erilliset liittovaltion viranomaiset, jotka edelleen ohjaavat ison osan rahoituksesta käytännön toimeenpanosta vastaavien osavaltioiden käytettäväksi. USA:n kokoisessa valtiossa lukuisat eri järjestelmät vaikuttaisivat palvelevan tarkoituksiaan hyvin. Sen sijaan Suomeen siirrettynä vastaava määrä erillisiä rahastoja johtaisi mitä todennäköisimmin toissijaisen rahoituksen tarpeeseen nähden suhteettoman suuriin hallinnollisiin kustannuksiin.

Niin ikään liittovaltiomuotoisessa **Kanadassa** toissijaisen vastuun järjestämiselle on leimallista se, että järjestelmien kehittäminen on keskittynyt pitkälti öljyn- ja kaasunporaus- sekä kaivostoimialan vastuisiin. Vastuusääntelyn ja -rahoituksen kehitystapaa selittää kenties näiden toimialojen merkitys elinkeinona ja siten niiden painoarvo kansantalouden näkökulmasta. Kun kyse on nykyisiin toiminnanharjoittajiin liittyvästä toissijaisesta vastuusta, Kanadassa vastuujärjestelmä rakentuu kuitenkin kokonaisten toimialojen kollektiivisen vastuun sijaan pyrkimykselle kohdistaa vastuu aina pilaantumisen välittömästi aiheuttaneeseen toiminnanharjoittajaan. Näin ollen varsinaisten toissijaisten järjestelmien sijaan nykyistä toimintaa koskeva vastuujärjestelmä perustuu toiminnanharjoittajakohtaisille vakuuksille. Useat ympäristöjärjestöt ovat tehneet selvitystyötä ja aloitteita yhteisistä vastuurahastoista toimintansa lopettaneiden kaivosten kunnostamiseksi, mutta kaivosteollisuus on suhtautunut uusiin kollektiivisen vastuun muotoihin pääsääntöisesti kielteisesti. Vanhojen ja isännättömien pilaantumistapausten, kuten toimintansa lopettaneiden ja hylättyjen öljyn- ja kaasunporaus- sekä kaivoskohteiden kunnostamisessa on sen sijaan jouduttu omaksumaan toisenlainen lähestymistapa. Tällaisten kohteiden kunnostamisen Kanadan provinssit rahoittavat kyseisiltä toimialoilta perittävillä maksuilla. Kanadassa taikka USA:ssa liittovaltion ja kokonaisten toimialojen yhteiset, monivuotiset hankkeet,

kuten esimerkiksi eurooppalaisissa vertailumaissa öljyalan toteuttamat pilaantuneen maaperän kunnostusohjelmat, eivät vaikuttaisi olevan vakiintuneita. Kanadassa provinsien ja paikallishallinnon viranomaiset myöntävät rahoitusta sen sijaan pääasiassa yksittäisiä kunnostushankkeita varten, esimerkiksi tukien ja kannustinrahojen muodossa sekä verohelpotuksina.

**Australiassa** kaivostoimintaa koskevan sääntelyn taustalla toimii asetelma, jossa maanlaiset mineraalivarat omistaa lähtökohtaisesti valtio ja kaivostoimintaa harjoitetaan siihen oikeuttavan viranomaispäätöksen tai -sopimuksen nojalla. Kun kaivostoiminta päättyy, alueen hallinta vastuineen siirtyy pääsääntöisesti kaivosyhtiöltä takaisin valtiolle. 1800-luvulta alkaen tapauksia on ehtinyt kertyä erittäin paljon, maanlaajuisesti hylättyjä vanhoja kaivoskohteita on arviokriteereistä riippuen noin 50 000–60 000. Nyttemmin tämän pääosin osavaltioiden vastuulla olevan hylättyjen kaivosten ympäristöongelman ("*mining legacy*") hoitamiseksi sekä toisaalta uusien tapausten ennaltaehkäisylle on suuri tarve. Täältä pohjalta sekä liittovaltion että osavaltioiden tasolla on laadittu useita kunnostusohjelmia ja -strategioita sekä muita toimenpiteitä toimivien kaivosten vakuusjärjestelmien kehittämiseksi.

### 3.2 Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat vertailumaissa

Tämän hankkeen aikana vertailumaissa ei havaittu olevan vireillä lainsäädäntöhankkeita, joiden tavoitteena olisi luoda uusia toissijaisia vastuujärjestelmiä, vaikka keskusteluja on käyty erilaisista vastuuongelmista yksittäistapausten johdosta. Muutaman viime vuoden aikana (käytännössä ympäristövastuudirektiivin implementoinnin jälkeen) sääntelyssä ei myöskään näyttäisi tapahtuneen näiltä osin olennaisia muutoksia. Sen sijaan eri toimialojen vastuusääntelyä koskevia selvityksiä vertailumaissa on viime aikoina kuitenkin tehty ja tältä pohjalta esimerkiksi vakuusjärjestelmien kehittämistä tullaan mitä ilmeisimmin tekemään myös jatkossa monessa vertailumaassa. EU:n tasolla ympäristövastuudirektiiviä koskien on käynnistetty selvityshankkeita vakuusjärjestelmistä ja tavoitteena on yhtenäistää jäsenvaltioiden käytäntöjä esim. tuottamalla laskentamalleja vakuuksien laskemiseksi.

Vertailumaista **Alankomaissa** on parhaillaan valmisteilla ympäristölainsäädännön kokonaisuudistus, jossa 26 ympäristölakia pyritään kokoamaan ja tiivistämään yhteen ympäristö- ja suunnittelulakiin. Itävallassa puolestaan on vireillä vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostustoimintaa koskevan lain (*ALSAG*) uudistus, jonka myötä budjettirahoitusta aletaan tulevaisuudessa suunnata aiempaa enemmän lievemmin pilaantuneiden ns. *brownfield*-alueiden puhdistamiseen.

**Belgian Flanderissa** huomionarvoista on tapa, jolla julkishallinto kannustaa yrityskenttää kehittämään uusia kollektiivisia vastuurahastoja tai -ohjelmia. Flanderin ympäristöviranomaisen käy myös sopimusneuvotteluja merkittävien yksittäisten toimijoiden kanssa pilaantuneen maaperän kunnostamiseksi.

**USA:ssa** vastuunrahoitusjärjestelmien kehitys on kulkenut ennemminkin taaksepäin nykyisen hallinnon aikana, eikä uusia avauksia ole tehty. Siellä ympäristöhallinnon rahoitusta ympäristönsuojelutoimille ja -tutkimukselle on vähennetty kauttaaltaan ja erityisesti liittovaltion ympäristönsuojeluviranomaisen sekä sen hallinnoiman Superfund-ohjelman rahoitus on toistuvasti ollut leikkausuhan alla. Superfund-ohjelman julkilausuttuna kehitystavoitteena on kuitenkin puhdistamishankkeiden yksityisen rahoitusosuuden kasvattaminen entisestään.

**Kanadassa** kaivostoiminnan ympäristövastuita koskeva keskustelu on 2000-luvulta alkaen keskittynyt erityisesti hylättyjen kaivosten kunnostamisen rahoittamiseen. Toisaalta keskeisten toimialojen (kaivokset, öljy, kaasu) ympäristövastuiden rahoittamiseen liittyvistä kysymyksistä käydään niin ikään aktiivista keskustelua sekä liittovaltion että provinssien tasolla jatkuvasti. Mittavien toissijaista vastuuta koskevien lainsäädäntöuudistusten sijaan Kanadassa on tehty pienempiä päivityksiä ja uusia avauksia jo olemassa olevia vastuunrahoitusjärjestelmiä koskien, esimerkiksi laivaliikenteen öljyvahinkorahaston korvauskäytäntöjä muutettiin vuonna 2018. Raaka-aineisiin keskittyvän alkutuotannon mahdolliset haasteet tulevaisuudessa, kuten raaka-aineiden epävarma hintakehitys, voivat myös vähentää Kanadan hallinnon halukkuutta käynnistää mittavia vastuusäätelyn kehittämishankkeita. Julkishallinnonkin on nimittäin tunnistettava kansainvälisten raaka-ainemarkkinoiden hintakehityksestä riippuvaisten toimialojen realistinen maksukyky, kun ympäristövastuujärjestelmää kehitetään.

**Australiassa** päähuomio on kaivostoiminnan haitallisten ympäristömuutosten poistamisessa ja uusien synnyn estämisessä. Liittovaltio valmisteli vanhojen kaivoskohteiden kunnostusstrategian vuonna 2010, jossa mallina olivat USA:n ja Kanadan vastaavat strategiat (sekä kansainvälisen luonnonsuojeluorganisaation (IUCN) ja kaivosjärjestön (ICMM) yhteisen raportin tulokset. Osavaltiot pyrkivät kehittämään toimivampia vakuusjärjestelmiä ja rahoitusmalleja erityisesti vanhojen, hylättyjen kaivoskohteiden rahoittamiseksi.

### 3.3 Arvio vertailumaiden kokemuksista TOVA-sääntelystä ohjauskeinona

Tässä jaksossa toissijaisten järjestelmien luonteesta ja toimivuudesta ohjauskeinona muodostetaan pääpiirteittäinen kokonaiskuva, jonka perustana ovat vertailumaiden, EU-tason sekä kansainvälisten sopimusjärjestelyiden toiminta.

Tehdyn selvityksen pohjalta on ilmeistä, että aiheuttajan vastuun riittämättömyyteen liittyvät ongelmat ovat pääpiirteittäin yhteisiä kaikille vertailumaille. Toissijaisen rahoituksen tarve on tullut vastaan jokaisessa vertailumaassa, erityisesti vuosia tai vuosikymmeniä vanhan maaperän pilaantumisen myötä. Erityisesti virkamiestasolla valvontaviranomaisissa on kaivattu ratkaisumalleja kuitenkin myös uusia, äkillisiä vahinkotilanteita ja erityisesti konkurssitapauksia varten. Oma lukunsa ovat öljy- ja muut kemikaalikuljetukset, joiden ongelmat niin ikään koskettavat kaikkia vertailumaita.

Yhtä yleisesti käytössä olevaa taikka yleispätevää toissijaisen vastuun rahoitusmallia ei vertailumaista ole tunnistettavissa. Kaikissa vertailumaissa toissijaisen vastuun rahoittaminen perustuu keskeisesti julkishallinnon (valtion) rahoitukselle budjetin kautta, mutta kuitenkin myös muuhun rahoitukseen perustuvia malleja on käytössä. Sopimusperusteisten, yksityisten toimijoiden aloitteesta syntyneiden, järjestelmien suurimpia menestystarinoita ovat olleet vanhojen polttoaineen jakelu- ja huoltoasemien kunnostushankeohjelmat vertailumaissa (**Ruotsi, Tanska, Alankomaat sekä Suomi**). Näissä ohjelmissa kunnostustoimet kyettiin toteuttamaan tehokkaasti ja ne olivat myös hallinnollisesti tehokkaita. Ruotsin ja Tanskan puhdistamisohjelmissa kunnostettiin niiden toiminta-aikana lähes 4000 kohdetta ja Alankomaissakin noin 2000 kohdetta. Lisäksi merkittäviksi toissijaisiksi järjestelmiksi ovat kehittyneet kansalliset öljysuojarahastot (**Kanada, USA sekä myös Suomi**) sekä vastaavasti kansainvälinen öljyvahinkojen korvausrahasto. Kokonaisilta toimialoilta yhteisesti ja lain nojalla kerätyin varoin kustannetaan pääasiassa vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistusta (jätevero mm. **Ranskassa, Itävallassa, Belgiassa**, vanhojen hylättyjen öljynporauskohteiden ja kivilouhosten ennallistamismaksu **Kanadassa**) sekä tietyn säännellyn toiminnan lopettamiskustannuksia (vanhojen hiilikaivosten ennallistamismaksu **USA:ssa**). Sen sijaan yllättävien ja äkillisten ympäristöriskien varalta vertailumaissa on toteutettu lakisääteisiä toissijaisia rahoitusjärjestelmiä lähinnä vain öljyvahinkojen osalta (kansalliset rahastot **USA:ssa** ja **Kanadassa**).

Järjestelmien toiminta-ajat ovat niin ikään olleet vaihtelevia. Siinä missä muutamat toimialakohtaiset rahoitusjärjestelyt ovat toimineet jo hyvinkin pitkään (kaasulaitosten kunnostus **Ranskassa**), toiset ovat jo eläneet aikansa ja lopetettu (hiilikaivosvahinkojen korvausjärjestelmä **Belgiassa**, ilmansaasteiden verorahoitteinen korvausrahasto **Alankomaissa**). Useassa vertailumaassa (esim. **Tanska, Ruotsi, myös EU:n piirissä**) on käyty keskustelua, tehty ehdotuksia ja valmistelutyötäkin julkisoikeudellisen (budjetin ulkopuolisen)

rahaston perustamiseksi, mutta varsinaisiin lainsäädäntötoimiin ei kuitenkaan ole toistaiseksi ryhdytty. Vertailumaista ja tiettävästi muutenkin **Suomi** on nykyisin ainoa valtio, jossa käytössä on pakolliseen toissijaiseen vakuutukseen perustuva malli (**Ruotsin** lakautettua oman lakisääteisen vakuutusperusteisen järjestelmänsä 2010 muun muassa tehokkuussyistä).

Toiminnanharjoittajien vakuudet, joiden tässä hankkeessa on katsottu kuuluvan aiheuttajan ensisijaisen vastuun piiriin, vaikuttavat huomattavasti toissijaisten vastuujärjestelmän piiriin päätyvien tapausten lukumäärään. Vertailumaissa toteutetut vakuusjärjestelmät ja niiden valvonta vaikuttavat siten toissijaisten vastuujärjestelmien tarpeeseen oleellisesti. Esimerkiksi **Kanadassa** nykyisin toimivien kaivosten ja porauskohteiden asettamia vakuuksia valvotaan hyvin systemaattisesti ja huomattavin resurssein ylläpidettävien vakuusjärjestelmien tehtävä on osaltaan mahdollisimman tehokkaasti ennaltaehkäistä uusien TOVA-tapausten syntymistä. Toisaalta vakuudet kattavat useimmiten vain ennakoituja toiminnan lopettamis- ja jälkitoimien kustannuksia. Joka tapauksessa tämän hankkeen yhteydessä on tunnistettu, ettei vakuusjärjestelmän toimivuuden ja soveltamisalan yhteyttä toissijaisten järjestelmien tarpeeseen tule aliarvioida.

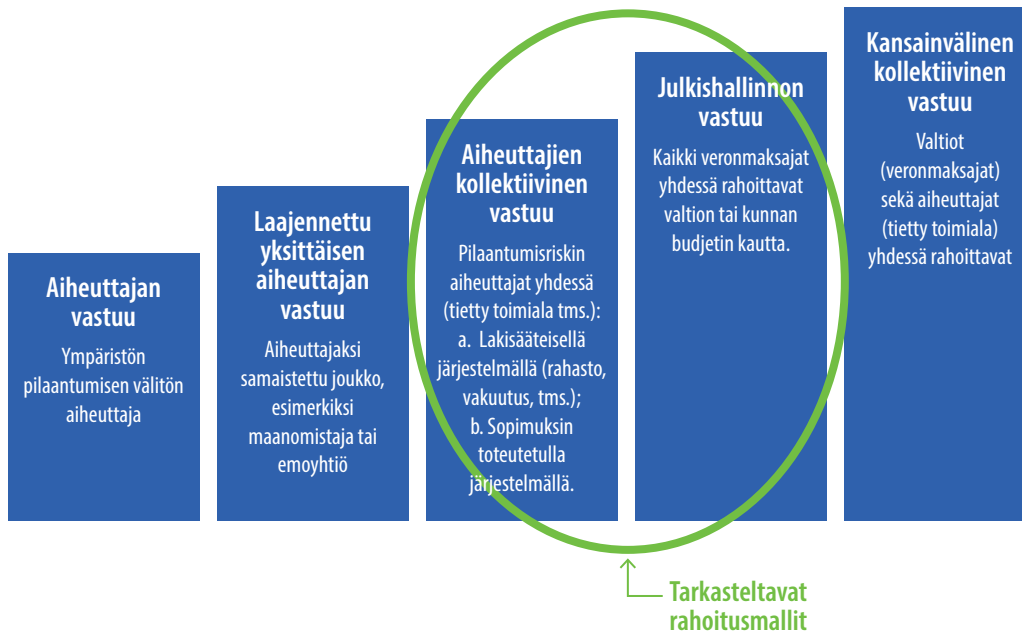
## 4 Toissijaisten vastuujärjestelmien arviointi

### 4.1 Arvioinnin lähtökohdat, tavoitteet ja kriteerit

Tässä jaksossa arvioidaan vaihtoehtoisia tapoja kohdentaa toissijaisen vastuun kustannuksia. Ympäristövastuu merkitsee yleensä toimimisvelvollisuutta tai velvollisuutta pidättäytyä ympäristölle haitallisista toimista, mutta molemmissa on viime kädessä kyse siitä, kuka maksaa ympäristövastuun toteuttamisen kustannukset. Tässä selvityksessä näkökulmana on nimenomaan taloudellisen taakan jako, joka voidaan tehdä usealla vaihtoehtoisella tavalla. Lähtökohdaksi mallien arvioinnille on tunnistettu viisi vaihtoehtoista tapaa kohdentaa kustannusvastuuta, alkaen yksittäisen aiheuttajan yksinomaisesta vastuusta aina kansainväliseen kollektiiviseen, eli valtioiden yhteisvastuuseen saakka. Arvioitavien mallien muotoilemisen lähtökohtana ovat olleet aikaisemmassa TOVA-työssä (2014) esitetyt rahoitusmallit, joita on täydennetty vertailumaista tunnistettujen vaihtoehtoisten järjestelmien perusteella.

Tarkemman arvioinnin kohteeksi on valittu kuvan 3 mukaisella tavalla rajattu toissijainen vastuu. **Arviointi ja analyysi luvussa 3.3 kohdistuu siten aiheuttajien kollektiiviseen vastuuseen ja julkisen vallan vastuuta toteuttaviin rahoitusmalleihin.** Arvioinnissa hyödynnetään myös vertailumaista poimittuja käytännön esimerkkejä erilaisista rahoitusmalleista. Arvioitavat mallit ovat pelkistettyjä ja yksinkertaistettuja kuvauksia monimutkaisista vaikutusketjuista ja niiden avulla pyritään tuomaan esiin eri sääntelyvaihtoehtojen keskeisiä piirteitä.





**Kuva 3.** Rahoittajien piiri eri rahoitusmalleissa (Tuomainen ja Pihalehto 2019).

Arvioitavat mallit ovat **useiden aiheuttajien kollektiivisen kustannusvastuun** osalta pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen malli ja budjetin ulkopuoliset rahastot sekä **veronmaksajien vastuun** osalta kuntien ja valtion budjettirahoitukselle perustuva malli sekä pelkälle valtion budjettirahoitukselle perustuva malli. Budjettirahoitukselle perustuvat mallit voidaan rahoittaa joko yleiskatteisilla veroilla kaikkien veronmaksajien rahoittamana tai koota järjestelmän rahoitus tarkoitukseen erikseen korvamerkityllä verolla tai maksulla. Korvamerkityn veron maksuvelvollisuus voidaan kohdentaa joko jollekin riskialttiiksi arvioidulle toimialalle tai toiminnalle (esim. kytkentä jonkin kemikaalin käyttöön), mutta on myös mahdollista kohdentaa jonkin veron tuotto TOVA-kustannusten kattamiseen ilman suoraa yhteyttä vahingoille alttiiseen toimintaan. Tässä arviointi on kohdistettu erityisesti malliin, jossa vero on kohdennettu riskialttiiksi arvioidulle toimialalle tai toiminnalle<sup>22</sup>.

Kaikkien mallien vaikutusten arviointi tehdään suhteellisen yleisellä tasolla. Tähän on kolme keskeistä syytä. Ensinnäkin, arvioitavat mallit ovat toistaiseksi melko yleisesti muotoiltuja, jolloin erityisesti vaikutusten määrällinen arviointi on hankalaa. Tarkempi

<sup>22</sup> Arvioitavat mallit eivät ole täysin selvärajaisia sen suhteen, edustavatko ne aiheuttajien kollektiivista vastuuta vai veronmaksajien vastuuta. Ensinnäkään siksi, että kaikissa aiheuttajien kollektiivista vastuuta edustavissa malleissa vastuu (ainakin) kaikkein suurimmista TOVA-tapauksista lankeaa (ainakin osin) veronmaksajille ja toisekseen siksi, että veronmaksajien vastuulle perustuvia malleja voidaan pyrkiä viemään aiheuttajien kollektiivisen vastuun suuntaan kokoamalla rahoitus niihin esimerkiksi joltakin vahingoille alttiiksi arvioidulta toimialalta.

vaikutusten arviointi on mahdollista vasta TOVA-järjestelmien kehittämiseen liittyvän säädösvalmistelun edetessä ja tässä vaiheessa arviointi kohdistetaan järjestelmien pääpiirteisiin. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin mahdollista tunnistaa vaikutuksia ja kuvata niitä vaikutusketjuja, joiden perusteella vaikutuksia voi syntyä. Vaikutusten tunnistamista voidaan pitää arvioinnin tärkeimpänä osatehtävänä, koska se on edellytys muiden arvioinnille osoitettujen tehtävien suorittamiselle. Vaikutusten tunnistaminen on myös yksi keskeisistä seikoista, joihin lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota. Toinen arvioinnin tarkkuutta vähentävä tekijä on se, että keskeinen toissijaisten järjestelmien taloudellisiin vaikutuksiin (eli käytännössä niistä aiheutuviin kustannuksiin) vaikuttava seikka, eli ensisijaisten järjestelmien kattavuus ja toiminta, on rajattu arvioinnin ulkopuolelle. Kolmantena arviointia hankaloittavana seikkana ovat käytettävissä olevan aineiston rajoitteet.

Arvioinnissa käytetään hankkeen kannalta keskeisiksi tunnistettuja arviointikriteereitä. Kriteerit on hankkeen ohjausryhmä valinnut ja ne koostuvat sekä yleisesti vakiintuneista (ks. esim. Similä ja Hildén 2003) että nimenomaan hankkeen tietotarpeen mukaisesti mukautetuista kriteereistä (vastaavasta arviointikriteerien sovittamisesta säädösvalmistelun keskeisiä tietotarpeita palvelevaksi ks. esim. Kautto ym. 2010). (Taulukko 1). Arviointi on toteutettu pääosin tutkimusryhmän asiantuntija-arviointina hyödyntäen aineistona käytettävissä olevaa kirjallisuutta, hankkeessa laadittuja maakatsauksia ja muuta käytettävissä ollutta dokumenttiaineistoa sekä hankkeen väliseminaarissa käytyjä keskusteluja ja väliseminaarin yhteydessä toteutetun Webropol-kyselyn tuloksia. Tuloksia on useaan otteeseen esitelty hankkeen ohjausryhmälle ja arviointeja on muokattu käytyjen keskustelujen perusteella.

**Taulukko 1. Arvioinnissa käytettyjen kriteerien kuvaukset (muokattu yhdessä ohjausryhmän kanssa Similä ja Hildén 2003 pohjalta).**

Kriteeri	Kriteerin tulkinta ohjauskeinojen arvioinnissa
Kustannusten kohdentuminen	Mihin tahoon kustannukset kohdentuvat?
Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen	Missä määrin kustannukset kohdistuvat aiheuttajatahoon (suppeasti tai laajasti ymmärrettyinä)?
Kattavuus	Kuinka suuren osan vahinkotapauksista ja vahingoista järjestelmä kattaa?
Valtion ja kuntien täydentävän, viimesijaisen rahoituksen tarve	Kuinka paljon ja missä vaiheessa tarvitaan julkista budjettirahoitusta?
Kustannusvaikutukset /-tehokkuus	Millaisia kustannuksia mallista aiheutuu eri tahoille (esim. hallinnolliset kustannukset ml. varainhankinta ja -hoito, päätösten tekeminen, valitusten käsittely, korvausten maksaminen; hyvinvointitappiot)? Millaisia mallin ylläpitokustannukset ovat verrattuna maksettaviin korvauksiin?
Hyväksyttävyyttä	Missä määrin eri tahot (mm. toiminnanharjoittajat, viranomaiset, veronmaksajat) hyväksyvät rahoitusmallin kokonaisuutena?
Operatiivinen toimivuus	Miten sujuvasti ja nopeasti mallin resurssit ovat tositilanteissa käytettävissä?
Oikeusvarmuus ja oikeusturvan toteutuminen	Miten mallin kustannukset, tuotokset ja prosessit ovat ennakoitavissa hallinnon, toiminnanharjoittajien ja muiden toimijoiden näkökulmasta? Millainen muutoksenhakumahdollisuus malliin voisi liittyä?
Toteutettavuus suhteessa perustuslakiin	Mitä perustuslain säännöksiä/reunaehtoja voidaan tunnistaa keskeisiksi ja merkityksellisiksi mallien toteuttamisen kannalta?

## 4.2 Ympäristövastuun toteuttamismallit

### 4.2.1 Aiheuttajan vastuu lähtökohtana

Aiheuttajan vastuu pilaantumisen kustannuksista on yleisenä lähtökohtana Suomen, kuten kaikkien vertailumaiden ympäristövahinkojen korvaus- ja vastuulainsäädännössä. Aiheuttajan vastuun painoarvoa vahvistaa se, että aiheuttajan vastuu on ympäristöpoliittisena periaatteena yleisesti hyväksytty; se on kirjattu EU:n perussopimukseen (SEUT 191 artiklan 2 kohta) ja sisällytetty myös Suomen lainsäädäntöön eri tavoin (esimerkkinä YSL 133.1 §:ssä säädetty pilaantuneen maaperän puhdistamisvelvollisuus). EU:n läpäisyperiaatteen (SEUT 11 artikla ja EU:n perusoikeuskirja 37 artikla) kautta sillä on merkitystä politiikan eri sektoreilla.

Aiheuttajan käsitteen määritelmä vaihtelee eri käyttöyhteyksissä sovellettavissa säädöksissä, esimerkiksi siten, että sillä tarkoitetaan toiminnanharjoittajaa, jätteen haltijaa jne. Käytännössä aiheuttajan vastuu ilmenee siten, että vahingon, haittojen tai menetysten kohteena oleva taho voi vaatia viime kädessä tuomioistuimessa, että hänelle aiheutuvat kustannukset korvaa aiheuttaja. Vahingonkärsijällä on periaatteessa joissakin tilanteissa myös toinen vaihtoehto turvata taloudellinen asemansa, sillä hän voi ottaa vapaaehtoisen vakuutuksen sen varalle, että vahinko (esimerkiksi tulvavahinko) omaisuudelle

tapahtuu, mutta aiheuttajasta ei ole täyttä selvyyttä tai aiheuttaja ei sitä muutoin jostakin syystä korvaisi. Myös aiheuttaja voi varautua vahinkotilanteisiin vapaaehtoisella vastuuvakuutuksella.

Aiheuttajan vastuu toteutuu myös siten, että useissa ympäristösäädöksissä toiminnanharjoittajan edellytetään asettavan viranomaisen käyttöön taloudellisen vakuuden (esimerkiksi YSL 59 §:n mukainen jätteen käsittelytoimintaan liittyvä vakuus) sen varalta, että toiminnanharjoittaja ei pysty hoitamaan ympäristö- tai jätelupaam perustuvia velvoitteitaan niiden realisoituessa. Vakuudet eivät kata kaikkia tilanteita eikä niitä vaadita läheskään kaiken toiminnan harjoittamisen yhteydessä, vaan ne liittyvät lähinnä luvanvaraiseen jätteen käsittelyyn tai kaivostoimintaan. Lisäksi vakuus keskittyy ennakoitavissa olevien, käytännössä pääasiassa toiminnan lopettamiseen liittyvien velvoitteiden kattamiseen, joten vakuus on muissa vahinkotilanteissa merkityksetön. Tosin eräissä maissa on kehitelty laajempia vakuusjärjestelmiä, jotka kattaisivat myös ennalta-arvaamattomia vahinkoja (näin esimerkiksi Irlannissa).

Aiheuttajan vastuun tärkein muoto vastuusäätelyn kannalta on konkreettinen velvollisuus toteuttaa tarvittavat puhdistamis- ja muut korjaavat toimet, mutta velvollisuuden tueksi on mahdollista luoda paineita erilaisilla välillisillä mekanismeilla. Esimerkiksi informaatio-ohjauksen sekä alla kuvattujen, sääntelyllä luotujen tiedontuotannon velvoitteiden ja sopimusten avulla voidaan maaperän kunnostustoimien rahoitusta edistää tai turvata monella tavoin.

*Belgian Flanderissa viranomainen (OVAM) neuvottelee suurten organisaatioiden kanssa erillisiä, tapauskohtaisesti solmittavia sopimuksia vapaaehtoisen maaperän puhdistamisen organisoinnista. Sopimuksilla ei ohiteta lakisäätteisiä velvoitteita eikä niihin lähtökohtaisesti liity julkista rahoitusta. Solmitut sopimukset ovat koskeneet esimerkiksi vanhoja rautatiealueita, teräskonsernia, kuljetusyritystä, kemikaalialan yritystä ja satamaa. Myös Ruotsissa on tehty vastaavia sopimuksiin perustuvia järjestelyitä.*

*Flanderissa myös edellytetään maa-alueen omistuksenvaihdoksen yhteydessä, että tieto alueen mahdollisesta pilaantumisesta siirtyy uudelle haltijalle vaatimalla kaupan yhteydessä lakisäätäinen maaperätodistus, joka kiinteistön perustietojen lisäksi kertoo alueen olevan ns. riskialue. Viranomainen voi myös edellyttää, että transaktion osapuolet asettavat taloudellisen vakuuden, joka turvaa pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannusten kattamisen, jos puhdistamisesta vastaava taho ei suoriudu velvoitteistaan.*

*Lisäksi Flanderissa konkurssipesän pesänhoitajan on huolehdittava pilaantumista kartoittavan maaperätutkimuksen toimittamisesta konkurssipesään kuuluvilla*

*alueilla, joilla on harjoitettu ympäristön pilaantumisen vaaraa sisältävää toimintaa. Niin kutsutuilla riskialueilla tarkoitetaan alueita, joilla sijaitsee tai on sijainnut ympäristön pilaantumisen riskiä aiheuttava, ympäristölainsäädännössä listattu laitos (tehtaat, konepajat, varastot ym. luvanvaraiset laitokset). Toimenpiteille on säädetty 60 päivän määräaika siitä, kun pesänhoitaja on tullut tietoiseksi konkurssipesään kuuluvan maa-alueen pilaantumisen riskistä.*

Suomessa on sääntelyllä luotu vastaavia tiedottamisvelvoitteita, kuten esimerkiksi YSL 139 §:ssä säädetty selontekovelvollisuus maa-alueen luovutuksen yhteydessä. Sen mukaan maa-alueen luovuttajan tai vuokraajan on esitettävä uudelle omistajalle tai haltijalle käytettävissä olevat tiedot alueella harjoitetusta toiminnasta sekä jätteistä tai aineista, jotka saattavat aiheuttaa tai ovat aiheuttaneet maaperän tai pohjaveden pilaantumista, sekä alueella mahdollisesti tehdyistä tutkimuksista tai puhdistustoimenpiteistä. Selontekovelvollisuudella on vaikutusta kauppahintaan ja se on osa *environmental due diligence* -menettelyä yrityskaupoissa sekä vaikuttaa käytännössä puhdistamista koskevaan vastuunjakoon.

Toiminnanharjoittajan kannalta aiheuttajan vastuun malli merkitsee hänelle vastuuta korvaus- ja ennallistamiskustannuksista. Sen varalta, että nämä kustannukset ovat merkittävät, hän voi varautua niihin myös vapaaehtoisella vastuuvakuutuksella tai asettamalla jälkihoitokustannusten osalta varalle vakuuden. Viranomaisen ja vahingonkarsijätahon kannalta malli tarkoittaa sitä, että kustannukset voi periä vastuutaholta tai saada katettua hänen ottamastaan vakuutuksesta tai asettamastaan vakuudesta.

Aiheuttajan vastuuseen perustuvien vakuuksien soveltuvuudelle kaikkiin tilanteisiin on lukuisia reunaehtoja. Vakuuden asettaminen edellyttää ensinnä tunnistettavaa ja yksilöitävissä olevaa vastuutahoa, joka lisäksi on riittävän maksukykyinen. Vakuusjärjestelmän toinen keskeisin rajoitus on, että vakuuden asettamisvelvollisuus on käytännössä mahdollista kohdentaa vain toimintoihin, jotka edellyttävät erillistä lupaa- tai vastaavaa päätöstä, johon vakuudenasettamisvelvollisuus sisällytetään. Lisäksi vakuuden asettamisesta ja valvonnasta johtuvan kustannus- ja hallinnollisen taakankin johdosta niitä ei voida edellyttää kaikilla toimijoilla vaan ensisijaisesti vain erityisen riskialttiilta toimialoilta. Myös vakuuden laissa ilmaistu tarkoitus voi rajata sen käyttömahdollisuuksia eri ympäristön pilaantumistilanteissa. Vakuus voi edelleen kattaa vain sen asettaneen toiminnanharjoittajan aiheuttamat kustannukset, joten korvaamatta jäävät tuntemattomien tahojen tai muiden kuin vakuuden asettaneen toiminnanharjoittajan aiheuttamat kustannukset. Rajoituksena vakuusjärjestelmälle on sekin, että vakuudella vastataan kustannuksista vain karutettuun määrään tai muutoin yleensä ennalta määriteltyn ylärajaan asti, jonka ylittäviä kustannuksia siitä ei korvata. Vakuuden voimassaoloaika ja ajallinen kattavuus ovat väistämättä rajatut, joten myöhemmin havaittuja vahinkoja ei välttämättä korvata vakuudesta. Konkurssitilanteissa vakuudet ovat valvontaviranomaisen kannalta hallinnollisesti työläs

instrumentti, sillä esim. konkurssivalvonnat ja vakuuteen kohdistuvat vaatimukset pitää tehdä noudattaen tarkkoja muutosäännöksiä ja sitovia määräaikoja.

Vakuus aiheuttaa aina kustannuksia asettajalleen ja myös valvontaviranomaiselle. Kustannuksia syntyy toiminnan riskien arvioinnista ja vakuuden ylläpidosta. Täydellisessä vakuusjärjestelmässä vakuuden määrän tulisi muuttua toiminnanharjoittajan toiminnan riskien muuttuessa, mutta se edellyttäisi riskien jatkuvaa arviointia, mikä tietenkin lisäisi kustannuksia. Riskien arviointi on joissakin tapauksissa myös hyvin hankalaa tai mahdotonta. Ympäristönsuojelun historia osoittaa, että usein toimintatapojen tai käytettyjen kemikaalien riskit on tunnistettu vasta huomattavan pitkän ajan jälkeen.<sup>23</sup>

Vakuusjärjestelmän kustannustehokkuutta voidaan parantaa siten, että usealla toiminnanharjoittajalla on yhteinen vakuus. Tällöin toimialan yhteinen järjestely, kuten esimerkiksi toimialakohtainen vakuusrahasto, hallinnoi järjestelyyn osallistuvien toiminnanharjoittajien asettamia vakuuksia ja koordinoi vakuuden vapauttamisen tai pidättämisen viranomaisen suuntaan. Toisaalta huomionarvoista on, että sikäli kun vakuusrahaston kattamien ympäristövelvoitteiden kustannukset voivat ylittää yksittäisen toiminnanharjoittajan alun perin asettaman vakuussumman, kyse on aiheuttajan yksinomaisen vastuun sijaan useiden aiheuttajien kollektiivisesta vastuusta, jota käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Aiheuttajan vastuumalli ja siihen liittyvä vakuus eivät riitä. Edellä kuvattujen rajoitusten ja puutteiden kattamiseksi tarvitaan välttämättä muita täydentäviä rahoitusjärjestelmiä, jotta kustannukset esim. aiheuttajan maksukyvyttömyyden vuoksi tai tuntemattomien aiheuttamista vahingoista eivät jää korvaamatta tai puhdistustoimet tekemättä. Ilman asianmukaista aiheuttajan vastuuta laajentavaa ja toissijaista sääntelyä voisi syntyä tilanteita, joissa tosiasiasa vahingonkäräjät maksaisi toisen aiheuttamat vahingot.

Jäljempänä (jaksot 3.2.2–3.2.5) arvioitavien vaihtoehtojen joukossa ei analysoida ns. ”vahingonkäräjät maksaa”-tilannetta. Silti on syytä todeta, että käytännössä monissa tilanteissa ympäristön haitallisten muutosten aiheuttamat kustannukset jäävät lopulta vahingonkäräjien maksettavaksi. Näin voi käydä, jos realisoituneesta vastuutilanteesta ei ole vahingonkorvaus- ja ympäristövastuulainsäädännössä säädetty, esimerkiksi ilmastonmuutoksesta ja sään ääri-ilmiöistä johtuvat vahingot, tai jos vahingonkorvausten perintään ei käytännössä, esimerkiksi kalliin prosessin ja korkean oikeudenkäyntikuluriskin vuoksi, ole vahingonkäräjällä tehokkaita keinoja eikä vahingonkäräjät ole ottanut riskeinsä varalle vapaaehtoista vakuutusta. Tällöin vahingonkäräjät ei siis pysty siirtämään

23 EEA. 2013. Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation. Copenhagen: European Environment Agency. EEA Report No 1/2013.

vahinkokustannuksia muiden maksettavaksi, jolloin hän joutuu maksamaan kustannukset tai kärsimään menetykset itse.

Kustannukset voidaan jättää vahingonkärsijän maksettavaksi myös poliittisella ratkaisulla esimerkiksi säätää tietyt reunaehdot sisältävä korvausjärjestelmä, mitä joissain tilanteissa voidaan pitää taloudellisesti perusteltuna vaihtoehtona. Mahdollisen vahingonkärsijän oman riskinarviointi- ja kantokyvyn varaan jättämisen etuna on transaktiokustannusten minimointi siten, ettei julkiselle vallalle kustannuksia aiheuttavaa erillistä toissijaista järjestelmää ylläpidetä. Toissijaisen järjestelmän puuttuessa kukin toimija voi itse joustavasti päättää tarvitseeko vakuutusturvaa menetysten tai vahinkojen varalle. Tällöin vahingonkärsijän omassa harkinnassa on ottaa vapaaehtoinen vakuutus vahingonriskiensä varalle.

#### 4.2.2 Laajennettu aiheuttajan vastuu

Tässä raportissa laajennettu aiheuttajan vastuu tarkoittaa perinteisen, yksittäisen aiheuttajan käsitteen laajentamista kattamaan aiheuttajaan eri perustein tapauskohtaisesti rinnastettavissa olevia tahoja. Tämä rahoitusmalli liittyy luvussa 2.1.5 (muu toissijaista vastuuta ja rahoitusta tukeva ohjaus) kuvattuun lakisääteiseen toissijaiseen toimimisvelvollisuuteen. Nämä laajennukset edellyttävät oikeuspoliittisia päätöksiä, jotka on vahvistettava säädöksissä, jotta ne olisivat oikeudellisesti sitovia.

Esimerkkinä mahdollisista vastuun laajennuksista voidaan mainita, että aiheuttajan puhdistus- tai korvausvastuu voidaan periaatteessa laajentaa ulottumaan myös pilaajana olleen toiminnanharjoittajan lähipiiriin. Edellä Australiasta Queenslandista otetun esimerkin mukaisesti lähipiiriin voisivat kuulua kaikki sellaiset tahot, jotka ovat merkittävästi hyötyneet toiminnanharjoittajan ympäristön kannalta merkityksellisestä toiminnasta tai jotka ovat asemansa puolesta voineet vaikuttaa toiminnanharjoittajan ympäristövelvoitteidensa noudattamiseen. Mahdollisesti vastuuta voidaan laajentaa varsinkin todellisuudessa päätösvaltaa käyttäviin kuten yhtiön omistajiin, pilaajana olleen organisaation uusiin omistajiin, pilaavaa toimintaa lainoittaneisiin rahoituslaitoksiin tai pankkeihin. Tämänkaltaisten uudistusten toteuttamiselle on erilaisia oikeudellisia reunaehtoja.

Mahdollisuutta vastuutahoon rinnastumiseen tai samaistumiseen esimerkiksi konkurssi-tilanteissa ja sen kautta muodostuvaan laajennettuun aiheuttajan vastuuseen on tarkasteltu YVL 7 §:n esitöissä (HE 165/1992) ja oikeuskirjallisuudessa paitsi ympäristövahingonkorvausoikeudellisessa (Hollo – Vihervuori – Utter 2018) myös insolvenssioikeudellisissa konteksteissa (Linna 2016 ja Kokko 2020). Oikeudellisia rajoitteita ympäristövastuun tosiasialliselle laajentamiselle voi asettaa muun muassa osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetty osakkeenomistajan rajoitettu vastuu ja YSL:n mukaisen hallintopakon käyttöala, jonka mukaisesti teettämisen- ja keskeyttämishenkin voidaan asettaa vain varsinaisen päävelvoitteen täyttämistä vastuussa olevalle taholle.

Eräitä vastuutahojen rinnastamisen esimerkkejä Suomen nykyisestä ympäristölainsäädännöstä kuitenkin voidaan tunnistaa. Ensinnäkin YVL 1 §:n tarkoittaman ympäristövahingon johdosta korvausvelvollisuus voi olla sen ympäristövahingon varsinaisesti aiheuttaneen toimijan lisäksi myös sillä, joka on rinnastettavissa kyseisen toiminnan harjoittajaan sekä sillä, jolle ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaajan toiminnan saadessaan ei katsota olleen perustellusti vilpittömässä mielessä (YVL 7 §). Vahingonkärsijän kustannusten ohella korvattaviksi voivat tulla myös viranomaiselle koituneet kulut vahingontorjunta- ja ennallistamistoimista (YVL 6 §).

Maaperän pilaantumisasioissa puhdistamisvastuun ulottaminen kiinteistönhaltijaan, joka on hankkinut kiinteistön perehtymättä sen pilaantumishistoriasta, toteuttaa laajennettun yksittäisen aiheuttajan vastuu -mallia. Suomessa tällaisesta maaperän toissijaisesta puhdistamisvelvollisuudesta on säädetty YSL 133 §:ssä ja siihen sisältyy haltijan vastuuta rajoittava kohtuullistamismahdollisuus. Samassa yhteydessä on lisäksi säädetty pilaantuneen alueen sijaintipaikan kunnan yleisestä viimesijaisesta pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuusta, joka puolestaan toteuttaa myöhemmin jaksossa 3.1.3 kuvattua veronmaksajien vastuu -mallia. Nämä molemmat vastuun laajennukset ovat kansainvälisessä tarkastelussa jossain määrin poikkeuksellisia ratkaisuja, joskin sekä kunnan että alueen haltija vastuuta koskevia säännöksiä sisältyy myös joidenkin vertailumaiden maaperän suojele- tai jätesäätelyyn.

*Tanskassa maaperän puhdistamisesta vastaa alueen pilaantumisen aiheuttaja ja suppeasti myös alueen uusi omistaja, samoin Itävallassa. Belgian Flanderissa maaperän puhdistamisesta ja tarpeellisista maaperätutkimuksista vastuullinen taho määräytyy vaihteittain. Ensisijaisessa vastuussa on aiheuttaja, jos tämä on selvästi osoitettavissa, mutta toissijaisesti puhdistusvastuuseen voivat joutua kyseisellä alueella toimiva toiminnanharjoittaja sekä maanomistaja tai pitkäaikainen vuokraoikeuden haltija. Tiettyjen edellytysten täytyessä puhdistamisesta vastaa viime sijassa viranomainen (OVAM). Alankomaissa toissijaisessa maaperän kunnostusvastuussa voivat olla maanomistajatahot tai vuokralainen. Viimesijassa aluehallintoviranomaisella (maakunta) on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin maaperän tutkimus- ja puhdistustoimiin.*

Suomessa laajennettua aiheuttajan vastuuta toteuttavat myös roskaajan vastuuseen nähden toissijainen siivoamisvelvollisuus sekä jätteen haltijaan vastuuseen nähden toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto. JäteL 74.1 §:n nojalla muun muassa maantien, yksityisen tien, radan tai sataman pitäjä, virkistyskäyttöalueen haltija, yleisötilaisuuden järjestäjä tai jätteen vastaanottoaikaan pitäjä voi olla siivoamisvelvollinen, jos roskaaja ei saada selville tai tavoiteta taikka jos roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan. JäteL 28 §:n mukaisesti kiinteistön haltija puolestaan voi olla toissijaisesti vastuussa jätehuollon järjestämisestä tilanteissa, joissa jätteen haltijaa ei saada vastuuseen.



Teoriassa laajennettu yksittäisen aiheuttajan vastuu mahdollistaa laissa säädetyn vastuutahon osoittamisen suuremmasta joukosta, jolloin puhdistamisen voi ajatella toteutuvan todennäköisesti entistä useammassa tilanteessa. Lainsäädännössä toteutettuna vastuupiirin laajentaminen olisi toteutettavissa ennakoitavammin kuin oikeuskäytännössä tehtävällä tulkinnalla, joskin oikeusjärjestyksen perusteisiin meneviltä haasteilta ei tällöinkään ole mahdollista välttyä. Aiheuttamisperiaatteesta lähtevä näkökanta edellyttää jonkinlaista yhteyttä aiheuttajan ja aiheuttamisen sekä vastuun synnyttävien seurausten välillä, esimerkiksi edellä kuvatulla lähipiirin -käsitteellä, jotta vastuun laajentaminen olisi mahdollista. Yhteys voi perustua yhteisvastuuseen, rinnastamiseen, yleisseuraannon ja/tai muiden sitä tarkentavien kriteereiden vuoksi samaistumiseen tai alueen luovutukseen ja tietoisuuteen sen pilaantumisesta, jolloin laajentamisen kohteen olisi vähintään pitänyt tietää tai ainakin perustellusti epäillä pilaantumisen olevan mahdollista. Jos sen sijaan mitään yhteyttä ei ole, vastuusta säättäminen voisi loukata perustuslain (PL 15 S) turvaamaa omaisuudensuojaa. Toisaalta myös tapauskohtaisuus vastuun laajennetussa kohdentamisessa tuo väistämättä mukanaan tiettyä epävarmuutta. Edelleen laajennetun yksittäisen aiheuttajan vastuun vakiintuneellakin soveltamisella voidaan parhaimmillaan saada uusia vastuutahoja vain osaan kaikista TOVA-tilanteista. Se ei välttämättä tuo ratkaisua kaikkiin tuntemattomien aiheuttamiin vahinkoihin eikä välttämättä myöskään kaikkiin vastuutahon maksukyvyttömyydestä johtuviin haasteisiin. Vähintäänkin varmuuden varalta tarvetta olisi edelleen myös varsinaisille toissijaisille rahoitusjärjestelmille. Lisäksi vastuuta laajentavaa lakimuutosta ei voida säätää taannehtivasti, jos se loukkaisi esimerkiksi omaisuudensuojaa, mistä syystä mallin soveltaminen voi johtaa tulkinnanvaraisiin rajatapauksiin ja hankaliin näyttökysymyksiin.

Suomessa laajennettua aiheuttajan vastuun mallia olisi periaatteessa mahdollista soveltaa nykyistä laajemmin. Mahdollista olisi esimerkiksi laajentaa maaperän puhdistamisvelvollisuutta tai jätehuoltovelvollisuutta koskevia säännöksiä lisäämällä niiden piiriin uusia nimettyjä vastuutahoja. Kuitenkin sisällöltään liian avoin ja tulkinnanvarainen joustava normi, joka mahdollistaisi nykyistä laajemman puhdistamis- tai muun sellaisen vastuun samaistamisen varsinaiseen aiheuttajaan voi olla ongelmallinen oikeusvarmuuden näkökulmasta. Ympäristövastuun laajentaminen lainsäädännöllä esimerkiksi aiheuttajan lähipiiriin edellyttääkin perusoikeuksien, kuten ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan, keskinäistä punnintaa.

### 4.2.3 Aiheuttajien kollektiivinen vastuu

Tässä raportissa kollektiivinen aiheuttajien vastuu tarkoittaa vastuun ulottamista kattamaan kunkin yksittäisen aiheuttajan lisäksi myös muiden (esim. saman alan tms.) toimijoiden aiheuttamia seurauksia tai niiden riskiä. Tämä rahoitusmalli toteuttaa luvuissa 2.1.3 ja 2.1.4 kuvattuja säädös- ja sopimusperusteista aiheuttajan kollektiivista vastuuta. Käytännössä kyse voisi olla yhteisestä vastuusta kustannuksista, joita kantaisivat esimerkiksi tiettyyn toimialaan kuuluvat yritykset, tai tietyn aineen käyttäjät tai muut vastaavan tyyppiset, tarkemmin rajattavissa olevat ryhmät. Oikeuspoliittisena perusteena mallille voidaan esittää sitä, että kyseisen aineen käyttöön tai toiminnan harjoittamiseen liittyy erityinen riski haitallisten ympäristöseurausten aiheuttamisesta, joten koko yhteiskunnan näkökulmasta on kohtuullista, että myös riskin aiheuttajat vastaavat paitsi kukin erikseen myös yhdessä siitä.

Vaikka tässä yhteydessä tarkastellaan vastuuta jo tapahtuneen vahingon aiheuttamista kustannuksista, voidaan aiheuttajien kollektiivista vastuuta arvioida myös laajemmasta yhteydestä. Voidaan ajatella hyväksyttäväksi sitäkin, että riskiperusteisella, toimialan laajuisesti kerättävällä maksulla on asianmukaista kattaa koko riskialttiin toiminnan valvonta- ja vahingontorjuntavalmiuden luominen. Tämä ennalta varautumisen rahoittaminen on Suomessa tietyssä määrin hyväksytty torjuntavalmiuden luomisen osalta, sillä öljysuojarahastojärjestelmän menoista pääosa käytetään nimenomaan vahinkotilanteisiin varautumiseen.

On kuitenkin aiheellista tunnistaa kollektiivisen vastuun mallin olevan myös kritiikille altis, tai ainakin tapauskohtaisia lisäperusteluita edellyttävä. Hyväksyttävyyden kannalta keskeiset kysymykset ovat, millä perusteella ja kenen päätöksillä tai minkä periaatteiden nojalla vastuun laajentamista voidaan pitää kohtuullisena. Vastauksena voidaan viitata ehkä periaatetasolla EU:n jätepolitiikkaan ja käytännön tasolla siihen, että tietyn alan toiminnanharjoittajilla on jonkun asteinen velvollisuus tai ainakin mahdollisuus seurata toistensa toimintaa. Voidaan myös kysyä, miten laajalle maantieteelliselle alalle tällaisen vastuun voidaan katsoa ulottuvan (kunta / valtio / EU / globaalisti)? Vastaus epäilemättä riippuu toimialasta ja sen laajuudesta sekä yritysten kiinteästä yhteydestä ja mahdollisuudesta seurata toistensa toimintaa.

Alla on kuvattu eräitä esimerkkejä aiheuttajien kollektiivisen vastuun soveltamisesta. Niitä ovat 1) monessa maassa toteutetut öljysuojarahastot; 2) öljyalan keskinäisin sopimuksin toteuttamat kunnostushankkeet; 3) viranomaisten ja toimialojen yhteistyönä toteutetut puhdistamisrahastot; 4) veroluonteisin maksuin rahoitetut viranomaisvetoiset toimet ja 5) toimialojen yhteiset ensisijaiseen vastuuseen liittyvät vakuusrahastot.

*Monessa vertailumaassa öljyn maahantuonnin ja kuljetuksen yhteydessä peritään maksuja, jotka kohdistuvat viimekädessä öljyn käyttäjiin. Maksutulot ohjataan*

tyypillisesti erityisiin öljyvahinkorahastoihin, joista rahoitetaan sekä öljyvahinkoihin varautumista että vahinkojen korjausta ja vahingonkorvauksia. Esimerkiksi Kanadassa liikenteen vastuusääntelyn yhteydessä perustetut öljyvahinkorahastot, rautatieliikenteen öljyvahinkorahasto sekä laivaliikenteen öljyvahinkorahasto, ovat merkittävä osa toissijaista vastuunrahoitusta. Rautatieliikenteen öljyvahinkorahaston rahoitus kerätään raakaöljyn kuljettajilta perittävällä maksulla. Tarvittaessa se voi myös lainata rahaa liittovaltion budjetista. Sen sijaan laivaliikenteen öljyvahinkorahastoa voidaan nykyisin ylläpitää pääosin korkotuloilla ja aiheuttajilta takaisin perityillä korvauksilla, eikä viranomaisen ole tarvinnut käyttää lakisääteistä toimivaltansa maksujen keräämiseksi. Sen sijaan USA:ssa öljyn maahantuonnista perittyä veroa ohjataan liittovaltion ylläpitämä öljyvahinkorahastoon, josta viime vuosina on enenevässä määrin katettu myös teollisuuslaitosten tai maissa sijaitsevien öljynvarastointi- ja tuotantolaitosten öljyvuodoista aiheutuneita vahinkoja. Suomessa öljyn maahantuonnin yhteydessä perittävällä öljysuojamaksulla rahoitetaan ÖsraL:ssa säädetyn öljysuojarahaston toimintaa.

Tanskassa, Ruotsissa ja Alankomaissa (sekä myös Suomessa) on toteutettu yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuneita vanhojen polttoaineen jakeluasemien kunnostushankkeita. Kukin kunnostusohjelma on kestänyt noin 20 vuotta ja ne on rahoitettu polttoaineen tai öljyn myyntiin liittyvillä maksuilla. Esimerkiksi Tanskan kunnostusohjelman (Oliebranchens Miljøpulje) avulla vuodesta 1992 alkaen rahoitettiin käytöstä poistettujen jakelu- ja huoltoasemien maaperän kunnostusta. Sopimus tehtiin kaikkien Tanskan bensiniä myyvien öljy-yhtiöiden sekä Tanskan ympäristönsuojeluviraston, maakuntien ja kuntien välillä. Kunnostusohjelmassa tutkittiin lähes 10 000 aluetta, joista lähes 3 500 todettiin pilaantuneiksi ja puhdistettiin pohjavedelle aiheutuvan uhkan poistamiseksi. Nytkin kunnostusohjelma on suljettu, eikä siihen ole enää ole mahdollista rekisteröidä uusia puhdistettavia alueita. Lisäksi Ranskassa on toteutettu vapaaehtoiseen sopimukseen perustuvaa ohjelmaa. Hankkeessa vanhojen kaasulaitosten pilaantuneita alueita on kunnostettu kansallisen kaasuyhtiön ja valtion yhteistyönä siten, että yhtiö on sitoutunut huolehtimaan yhteensä 467 toimintansa lopettaneen kaasulaitoksen tutkimuksista ja kunnostamisesta.

Alankomaissa ja erityisesti Belgian Flanderissa on useita toimialakohtaisia, sopimusperusteisia järjestelmiä, joiden rahoitus on peräisin osittain alan toimijoilta ja osittain valtiolta. Esimerkiksi Alankomaissa kemiallisten pesuloiden toimialalla on maaperän puhdistamista toteuttava Bosatex-ohjelma, joka perustuu tekstiilialan toimialajärjestön ja Alankomaiden hallituksen solmimaan yhteistyösopimukseen sekä osittaiseen valtion tukeen. Toimintamallissa kemiallista pesulatoimintaa harjoittavat toiminnanharjoittajat siirsivät pilaantuneesta maaperästä koituvan ongelman erilliselle Bosatex-yksikölle, joka ottaa hoitaakseen maaperän tutkimistoimet, lakisääteisten kunnostamissuunnitelmien laadinnan ja kunnostamistoimet sekä tarjoaa myös muuta

*konsultointia ja osaamista puhdistamis- ja jälkihoitotoimissa. Nytemmin Bosa-tex-ohjelman itsenäinen toiminta on päättynyt ja se on yhdistetty eri maaperänsuojelutoimintoja kokoavaan valtion maaperänhallinnointiyksikköön. Flanderissa vastaavanlainen hanke on nimeltään Vlabotex, johon liittymällä ja vuosittaisen jäsenmaksun maksamalla kemialliset pesulat voivat siirtää käyttämistään kemikaaleista koituneen maaperän puhdistusvelvoitteen Vlabotex-yksikölle. Bofas-puhdistamisrahasto puolestaan toimii polttoaineen jakeluasemien keskuudessa pilaantuneen maaperän puhdistamisen rahoittamiseksi. Sen rahoitus on peräisin öljytoimialalta sekä bensiinin ja dieselin hinnassa polttoaineen kuluttajilta kerättävästä maksusta. Autohuolto- ja korjaamotoimialan pilaaman maaperän puhdistamiseksi on vuodesta 2018 alkaen toiminut Tersana-puhdistamisrahasto, johon liittymällä toimijat voivat vastaavasti siirtää maaperän puhdistamiskulujaan rahaston hoidettaviksi. Lämmitysöljysäiliöiden pilaaman maaperän puhdistamiseksi Flanderissa on lisäksi tekeillä uusi Promaz-niminen puhdistamisrahasto.*

*Itävallassa vanhojen, ennen vuotta 1989 pilaantuneiden alueiden puhdistamista rahoitetaan jäteveron luonteisella maksulla, jota peritään jätteen kaatopaikkakäsittelyyn, väliaikaiseen varastointiin ja ulkomaille viennin yhteydessä. Järjestelmää koskee erityislaki (Altlastensanierungsgesetz eli ALSAG), jonka tavoitteena on edistää pilaantuneiden alueiden vapaaehtoista kunnostamista tarjoamalla julkista rahoitusta, joka kattaa osan kunnostuskustannuksista. Aiheuttamisperiaatteen toteuttamista heikentää yhtäältä se, että maksuvelvollisuuden ulkopuolelle jää merkittäväkin maaperän pilaantumista aiheuttaneita toimintoja (maksu ei kohdistu muun muassa kaivosjätteisiin eikä kaikkiin rakennusjätteisiin) sekä asetelma, jossa nykyiset toiminnanharjoittajat rahoittavat aiempien toimijoiden pilaamien alueiden kunnostamista. Vastaavasti Ranskassa isännättömien pilaantuneiden alueiden kunnostamista rahoitetaan nykyisten jätteen tuottajien yhteisesti maksamalla jäteverolla (sen sijaan, että pilaantumisen aikanaan aiheuttaneet toimijat olisivat kustannusvastuussa). Kaivostoimialan kollektiivinen vastuu hylätyistä kaivosaluista on käytössä Australiassa ja Kanadassa, jossa provinssit keräävät öljyn- ja kaasunporaustoimialalta sekä kaivostoimialalta erityyppisiä maksuja vanhojen hylättyjen poraus- ja kaivoskohteiden kunnostamisen rahoittamiseksi.*

*Lisäksi eräillä toimialoilla on toteutettu yhteisiä vakuusjärjestelyitä, jotka tässä ymmärretään kuitenkin osaksi aiheuttajien ensisijaista vastuuta. Esimerkiksi Tanskan autopurkaamoalalla noin 50 yritystä on yhdessä toteuttanut jätelainsäädännön edellyttämän vakuuden. Alankomaissa polttoaineen jakeluasemiatomimialalla on yhteinen vakuusrahasto Cofize (Collectief Financieel Zekerheidsfonds), johon toiminnanharjoittajat voivat liittyä täyttääkseen lakisäätteen velvoitteen maaperän pilaantumisen kustannuksia kattavan vakuuden asettamiseksi. Yhteisesti järjestetyllä vakuudella on mahdollista alentaa vakuuden hallinnollisia ja muita ylläpitokustannuksia*

*ja saavuttaa vakuudelle korkeampi asettajakohtainen korvauskatto. Yksittäin asetettuihin vakuuksiin verrattuna vakuuden kollektiivisella järjestämisellä on, synergiaetujensa ansiosta, edellytyksiä siis parantaa sekä kustannustehokkuutta että vakuuden tuottamaa turvaa. Viranomaisten järjestämästä rahastoinnista esimerkkinä on niin ikään Alankomaissa toteutettu kaatopaikkojen maksaman jälkihoitomaksun rahastointi, joka täyttää kaatopaikkatoimintaan liittyvää jälkihoidon ja kunnostamisen järjestämisvelvoitteen täyttämistä. Kaatopaikat maksavat maakuntien aluehallintoviranomaisille vuosittain määritettävää jälkimaksua, jonka nämä rahastovat tarkoitusta varten perustettuihin jälkihoitorahastoihin. Useampi aluehallintoviranomainen voi perustaa myös yhteisen rahaston, millä saavutetaan sekä lisää synergiaetuja että jaetaan suurten kaatopaikkojen kunnostuskustannuksissa korostuvia taloudellisia riskejä.*

Suomessa ei ole nykyisin käytössä ns. korvamerkittyyn veroon perustuvaa toissijaista rahoitusjärjestelmää, jossa varat jaettaisiin valtion budjetin kautta. Aiemmin käytössä ollut öljyjättemaksu (lakkautettu 1.1.2020 lukien) oli korvamerkitty vero, sillä osa maksun tuottamista varoista voitiin valtion talousarviossa siirtää öljysuojarahaston käyttöön öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista varten. Öljyjättemaksu oli Suomessa käytössä vuosina 1987–2019 (laki öljyjättemaksusta 894/1986 muutoksineen). Kyse oli voiteluöljystä kannettava valmisteveron luonteinen maksu. Sillä rahoitettiin öljyjätehuollosta aiheutuvia menoja, kuten öljyjätteiden keräily, kuljetuksen, varastoinnin ja käsittelyn kustannuksia sekä annettiin avustuksia ongelmajätteiden vastaanottoa paikkojen perustamis- ja käyttökuluihin. Maksun käyttöalaa muutettiin vuosien kuluessa. Vuodesta 1997 lähtien voitiin valtion talousarviossa siirtää osa öljyjättemaksun kertymästä öljysuojarahastoon käytettäväksi vanhojen saastuneiden maa-alueiden puhdistustoimista aiheutuviin kustannuksiin. Säännöksiä täsmennettiin vuonna 2006 (1043/2006) sen selventämiseksi, että varoja käytetään öljyjätteistä aiheutuvien jätehuoltomenojen lisäksi öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen sekä maa-alueella tapahtuvien öljyvahinkojen ja niiden torjunnasta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (HE 121/2006). Vuosina 1997–2019 öljyjättemaksuja siirrettiin budjetissa rahastoon yhteensä 51,75 miljoonaa euroa.

Suomessa on harkittu aiemmin yhdyskuntajätteen kaatopaikkasijoittamiseen kohdistuvaa jäteveron tuottojen kohdentamista jätehuollon aiempien laiminlyöntien korjaamiseen. Tältä osin tilanne on nyttemmin muuttunut, kun yhdyskuntajätteen kaatopaikkasijoittaminen on käytännössä päättynyt, eikä siihen kohdistuvalla verolla voida kerätä merkittäviä tuloja. Jätteenpolttoon kohdistuvasta verosta on käyty keskustelua, mutta toistaiseksi sellaista ei Suomessa ole. Lisäksi aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta yhdyskuntajätteeseen kohdistuva jätevero olisi ongelmallinen, sillä vero perittäisiin yhdyskuntajätettä tuottavilta kotitalouksilta tai pienemmiltä yrityksiltä, mutta tarve toissijaiselle rahoitukselle perustuu muuhun lähinnä teolliseen toimintaan. Kertyvien jättemäärien näkökulmasta olisi ehkä

mahdollista kytkeä korvamerkitty jätevero niihin verosta nykyisin vapautettuihin jätelajeihin, joita edelleen sijoitetaan kaatopaikoille, mutta silloinkin kohteena olisivat ilmeisesti yritykset, joiden toiminta ei aiheuta tässä yhteydessä tarkoitettuja riskejä.

Suomessa aiheuttajien kollektiivista ympäristövastuuta ilmentävät yllä mainittu ÖsraL:ssa säädetty öljysuojarahasto sekä YVVL:n mukainen pakollinen toissijainen ympäristövahinkovakuutus, joka toimintaidealtaan vastaa pikemminkin korvausrahastoa. Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen rahoitus pohjana on tiettyjen ympäristölupavelvollisten maksama ympäristövakuutusmaksu. Maksun määrä on porrastettu toimialakohtaisen riskiluokittelun perusteella, minkä tarkoitus on luoda vahvempi yhteys maksuvelvollisuuden ja riskin aiheuttamisen välillä ja lisätä näin järjestelmän legitimitettä. Vastaava vakuutusjärjestelmä on aiemmin ollut käytössä myös Ruotsissa, mutta nykyisin Suomi on ainoa pakollista toissijaista ympäristövahinkovakuutusta ylläpitävä maa.

#### 4.2.4 Veronmaksajien vastuu

Veronmaksajien vastuussa kyse on kustannusten rahoittamisesta yleiskatteisin veroin ja tätä kautta toteutuvasta kaikkien veronmaksajien kustannusvastuusta. Tämä rahoitusmalli toteuttaa luvussa 2.1.2 kuvatun budjettiperusteisen toissijaisen vastuun yleiskatteisiin veroihin perustuvaa rahoitusta.

Veronmaksajien vastuu kustannuksista voidaan toteuttaa valtiollisella tai kunnallisella tasolla. Suomesta esimerkkinä kuntatason vastuusta on ympäristönsuojelulain YSL 133.3 §:ssä säädetty kunnan viimesijainen vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisessa. Säännöksen mukaan kunnan on selvitettävä maaperän puhdistamistarve ja puhdistettava pilaantuneen alueen maaperä, jos alueen haltijaa ei voida siihen velvoittaa. Vastaavasti JäteL 74.2 §:n nojalla roskaantuneen alueen viimesijainen siivoamisvelvollisuus on kunnalla. Näissä tilanteissa puhdistamis- ja siivoamistoimet siis rahoitetaan kyseisen kunnan veronmaksajien varoilla.

Valtion budjetin kautta voidaan rahoittaa eri lakien soveltamisalaan kuuluvia ennallistamistilanteita niin, että valtiolla on velvollisuus tai harkinnanvarainen mahdollisuus maksaa kustannukset tai esimerkiksi siten, että yleisistä verotuloista koostuvaa rahoitusta ohjataan sinänsä valtion budjetin ulkopuolisen rahaston käyttöön. Usein nämä tilanteet ovat kiireellisiä vahingon torjuntatilanteita, joissa viranomaisen on välittömästi toimittava kiireellisten torjuntatoimien toteuttamiseksi tai kun vastuutahosta on epäselvyyttä (esim. YmpVahKorjL 9 §).

*Ruotsissa lakisääteinen toissijainen järjestelmä perustuu yksinomaan valtion budjettirahoitukseen. Aiempi toissijainen pakollinen ympäristövakuutus on lakkautettu, eikä käytössä ole esimerkiksi lakisääteisiä vahinkojen korvausrahastoja. Tanskassa*

*toissijainen järjestelmä tarkoittaa käytännössä yksinomaan budjettirahoituksen eri muotoja, joista pääosa on kohdennettu pilaantuneiden maa-alueiden kunnostukseen ja erityisesti vanhoihin isännättömiin kohteisiin. Puhdistustoimia on rahoitettu budjetista yhtäältä ad hoc -tyyppisesti yksittäisissä pilaantumistapauksissa ja toisaalta esimerkiksi julkishallinnon monivuotisten pilaantuneiden alueiden kunnostusohjelmien muodossa.*

*Alankomaissa toimi ilmansaasteista koituvia yksityisoikeudellisia vahinkoja kattava verorahoitteinen toissijainen rahasto (Fonds Luchtverontreiniging, Air Pollution Fund). Siitä maksettiin vuosina 1970–2008 korvauksia yksityisille, kun aiheuttajaa ei voitu osoittaa tai selvittely viivästytti korvausten maksamista. Alun perin rahoitus perustui polttoaineveroihin, mutta vuodesta 1988 alkaen yleisiin veroihin. Kun korvausten määrä lopulta alitti hallintokustannukset, noin 80 000 euroa vuodessa, järjestelmä lakkautettiin. Syynä lakkauttamiseen oli myös se, että yksityisoikeudellisten vahingonkorvausten maksamista ei enää pidetty julkishallinnon tehtävänä.*

*Alankomaissa viimesijassa aluehallintoviranomaisella (maakunta) on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin maaperän tutkimus- ja puhdistustoimiin vakavissa maaperän pilaantumistapauksissa, jos maaperänpuhdistustoimenpiteitä ei muutoin saada toimeenpannuiksi. Lisäksi kunnalle voi syntyä velvollisuus lunastaa pilaantunut maa-alue kohtuulliseksi katsottavalla hinnalla. Hallinnon vastuulle puhdistaminen on käytännössä jäänyt erityisesti 1) alueilla, joilla pilaantuminen on kokonaan tai osittain tapahtunut ennen vuotta 1975, 2) alueilla, joilla pilaantuminen on seurausta viranomaisen toiminnasta (esim. ennen valtion omistuksessa olleet alueet) ja 3) sellaisissa isännättömissä pilaantumistapauksissa, joissa aiheuttajaa/omistajaa/vuokralaista ei kyetä tehokkaasti velvoittamaan puhdistustoimiin.*

Valtion osittaisrahoitus on myös monesti lopulta mahdollistanut erilaisten puhdistus- tai kunnostushankkeiden toteuttamisen.

*Esimerkiksi Alankomaissa valtio on ollut mukana valtion aiempien rautatiealueiden puhdistamisessa sekä vanhojen kaasulaitosten ja niiden maaperän kunnostamisohjelmassa, jossa toimintansa lopettaneita kaasulaitoksia kunnostettiin julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä. Valtion rahoitusosuus perustui maaperänsuojelulaille allokoituun osuuteen yleisistä budjettivaroista. Ohjelman toteutuksesta vastasivat maakunnat sekä kaksi suurempaa kuntaa, jotka solmivat täytäntöönpanosopimuksia kunnostuskohteiden maanomistajien kanssa.*

Vastaavasti Suomessa valtion budjetista on jo vanhastaan rahoitettu erilaisten kohteiden riskien poistamista joko erillisillä määrärahoilla tai yleisen jätehuoltotyömäärärahan kautta. Vuodesta 2020 alkaen valtion rahoittamassa pilaantuneen maaperän

puhdistamisjärjestelmässä vaihtoehtoiset tukemisen muodot ovat pilaantumisen selvittämiseen ja puhdistamiseen myönnetty valtionavustus sekä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle annettu tehtävä järjestää pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen.

Edellä esitettyihin vastuun laajentamisen muotoihin verrattuna veronmaksajien vastuu -mallissa vastuu laajenee rasittamaan kustannusvastuuna koko yhteisöä joko kunnan- tai valtionlaajuisesti. Veronmaksajien näkökulmasta rasite ilmenee ennen kaikkea niinä hyvinvointitappioina, jotka johtuvat verovarojen käytöstä ympäristövastuiden kattamiseen sen sijaan, että niillä kustannettaisiin muita hyvinvointipalveluja. Aiheuttamisperiaatteen tarkoitukselta on tällöin etäännytty tilanteeseen, jossa varsinaisen aiheuttajan sijaan taikka laajennetun aiheuttajan vastuun pohjalta edes jossain määrin varsinaiseen aiheuttajaan rinnastuvien tai samaistuvien tahojen sijaan ympäristövastuun kustannuksista vastaavat yhteisesti kaikki veronmaksajat.

#### 4.2.5 Valtioiden yhteisvastuu

Valtiot voivat tehdä keskinäisillä sopimuksilla ja niihin perustuvalla kansallisella lainsäädännöllä erilaisia järjestelyitä ympäristövahinkotilanteiden vastuiden varalta. Ensiksi näissä vastuiden rahoitusmalleissa voi olla piirteitä luvussa 2.1.2 kuvatun budjettiperusteisen toissijaisen vastuun ohella lukujen 2.1.3 ja 2.1.4 kollektiivisesta aiheuttajan vastuusta, jos valtioiden väliseen järjestelyyn on esimerkiksi suoraan sitoutettu merkittäviä toimialoja. Toiseksi valtioiden välisten sopimusten toimeenpano voi tarkoittaa puhtaasti kansallisten rahastojärjestelmien toteuttamista. Kolmantena tällaisten sopimusten toimeenpano voi myös tarkoittaa usean valtion yhteiseen vastuuseen perustuvia ylikansallisia korvausrahas-toja tai muita järjestelmiä. Esimerkkinä jälkimmäisestä on yksittäisten EU:n jäsenvaltioiden ehdottama ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan kuuluvat tilanteet kattava, EU:n laajuinen rahasto. Tällaisen rahaston kannatusta eivät ole lisänneet epäilyt siitä, olisiko järjestelmä kustannustehokas ja edistäisikö se lainsäädännön valvonnan suhteen vapaamatkustaja-asennetta, kun ympäristölainsäädännön laiminlyöntien kustannukset jakautuisivat jäsenvaltioiden kesken.

Kansainvälisesti on kehitetty erillisiä järjestelmät suurten alusöljyvahinkojen korvaamista sekä vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten vastuuta ja vahingonkorvausta koskien, joita molempia kuvataan pääpiirteittäin alla.

*Suurten alusöljyvahinkojen korvaamisjärjestelmä perustuu ennen kaikkea kahteen IMO:n alaisuudessa allekirjoitettuun kansainväliseen yleissopimukseen eli CLC-yleissopimukseen (SopS 43/1996, International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage) ja rahastoyleissopimukseen (SopS 42/1996). Rahastoyleissopimuksen myötä on perustettu ns. IOPC-rahasto (The International Oil Pollution*



*Compensation Fund), joka korvaa öljyvahingoista aiheutuvia kustannuksia aiheuttajan vastuukorvaussumman jälkeen. Rahastoa kerryttävät kaikki siihen liittyneet ja sopimuksen allekirjoittaneet maat, joihin siis myös Suomi kuuluu. IOPC-rahastoon kuuluu kaksi rahastoa: vuoden 1992 rahasto sekä sen lisärahalasto (Supplementary Fund). Kokonaisuudessaan korvausmekanismia on kuvattu ns. kolmitasoisena siten, että ensimmäisenä korvaa aluksen omistaja, sitten korvaukseen mukaan tulee IOPC-rahasto ja viimesijaisesti korvaa lisärahalasto. Suomi on allekirjoittanut myös aluksen polttoaineesta aiheutuvien vahinkojen korvaamista koskevan bunkkeriyleissopimuksen (SopS 3/2009) sekä hylkyjen poistoa koskevan ns. Nairobin sopimuksen.*

*Vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä tehdyn yleissopimuksen (International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, eli HNS-yleissopimus) taustalla on jo vuonna 1996 laadittu sopimus, jonka eräitä määräyksiä useat valtiot eivät kuitenkaan voineet hyväksyä. Tämän seurauksena sopimusta muutettiin vuonna 2010 laaditulla HNS-pöytäkirjalla, joka alkuperäisen yleissopimuksen kanssa muodostaa vuoden 2010 HNS-yleissopimuksen. HNS-yleissopimus vastaa perusrakenteeltaan pitkälti öljyvahinkojen korvausvastuuta koskevaa kansainvälistä yleissopimusjärjestelmää ja sillä luotu vastuujärjestelmä voidaan jakaa kahteen vastuukerrostumaan. Aluksen omistaja on ensisijaisesti vastuussa vahingosta tiettyyn vastuumäärään saakka. Tätä vastuuta puolestaan täydentää yleissopimuksella perustettava kansainvälinen HNS-korvausrahasto, jonka toiminta rahoitetaan sopimusvaltioissa toimivien vaarallisten ja haitallisten aineiden vastaanottajien suorittamilla maksuilla. Se muodostuu käytännössä neljästä erillisestä tilistä (öljytili, LPG-tili, LNG-tili ja yleistili), joiden kesken ei ole ristiinsubventointia, joten esimerkiksi LNG:n vastaanottajat vastaavat ainoastaan LNG:n aiheuttamista vahingoista. Pöytäkirja tulee voimaan 18 kuukauden kuluttua siitä päivästä, jolloin 12 valtiota on liittynyt siihen, edellyttäen, että näissä valtioissa olevien maksuvelvollisten vastaanottama lasti ja vähintään neljän valtion alusten bruttovetoisuus ylittävät pöytäkirjassa asetetut raja-arvot. Suomessa HNS-yleissopimus on kansallisesti hyväksytty 19.12.2019 (säädöskokoelma 1400-1404/2019).*

Valtioiden yhteisvastuu mahdollistaa vastuun kustannusten jakautumisen käytännössä laajimmalle maksajajoukolle, jolloin yhdenkään yksittäisen tahon kustannusrasite ei muodostune ylitsepääsemättömän suureksi. Edeltävässä luvussa 3.2.4 kuvatun veronmaksajien vastuu -mallin tavoin valtioiden budjeteilla rahoitetussa yhteisvastuussa maksajajoukon yhteys pilaantumisen aiheuttamiseen jää kuitenkin lähtökohtaisesti olemattomaksi. Valtioiden yhteisvastuun laajempi toteuttaminen ei myöskään esimerkiksi EU:n tasolla ole saanut juuri kannatusta, sillä sen ei ole katsottu soveltuvan luonteeltaan yksittäisiä valtioita koskevien ongelmallisten ympäristövastuutilanteiden ratkaisemiseen laajemmin.

Valtioiden yhteisvastuulle rakentuvatkin lähinnä vain yllä kuvatut merikuljetusten piirissä toteutetut kansainväliset vastuujärjestelmät.

## 4.3 Rahoitusmallien monikriteeriarviointi

Seuraavassa jaksossa arvioidaan rahoitusmalleja jaksossa 3.1 esitetyn kriteeristön avulla. Arvioitavia useiden aiheuttajien kollektiivisen vastuun malleja ovat pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen malli ja budjetin ulkopuoliset rahastot. Arvioitavia veronmaksajien vastuulle rakentuvia rahoitusmalleja puolestaan ovat kuntien ja valtion budjettirahoitukselle perustuva malli, yleiskatteisille veroille perustuva valtion budjettirahoituksen malli sekä ns. korvamerkittyyn veroon perustuva valtion budjettirahoituksen malli.

### 4.3.1 Kustannusten kohdentuminen

Kaikissa *useiden aiheuttajien kollektiivista vastuuta toteuttavissa malleissa* (pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen malli, budjetin ulkopuoliset rahastot ja budjetin kautta jaettu korvamerkitty vero) on mahdollista kohdentaa kustannukset osin järjestelmän piiriin kuuluville toiminnanharjoittajille. Nämä voivat puolestaan pyrkiä siirtämään kustannuksia edelleen asiakkailleen. Järjestelmä voidaan laatia esimerkiksi toimialalle tai tiettyä vaarallista kemikaalia toiminnassaan käyttäville. Tästä rajauksesta riippuu mille taholle kustannukset kohdentuvat. Mahdollisesti korvamerkityn veron muodostamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikkein suurimpien vahinkojen kustannukset jäävät kuitenkin osin julkisen vallan (ja siten kaikkien veronmaksajien) katettaviksi, koska kaikissa malleissa katettavat kustannukset on rajattava laissa tai sopimusehdoissa. Kun esimerkiksi vakuutusmuotoisessa järjestelmässä on ennalta säädettävä vahinkotapahtumakohtaisesta enimmäiskorvauksesta, jäävät kaikkein suurimmat vahingot viime kädessä julkisen vallan katettaviksi. Korvamerkityn veron tapauksessa tällaista rajausta ei tarvitse tehdä, mutta veron tuotto määrittää sen, riittääkö se kattamaan TOVA-järjestelmän kustannukset kokonaisuudessaan.

Malleissa on eroja siinä suhteessa, miten niistä voidaan korvata ennen järjestelmän voimaantuloa tapahtuneita vahinkoja. *Korvamerkityn veron* tapauksessa tämä olisi mahdollista, sillä kyse on rahoituksen hankkimisesta. Kuten useiden vertailumaiden esimerkit osoittavat, *sopimusperusteisessa mallissa* vanhojenkin tapausten kustannusten korvaaminen on käytännössä mahdollista. Esimerkit tosin koskevat erityisesti öljytuotteiden pilaauman maaperän puhdistamista. Muilla toimialoilla mahdolliset sopimusten osapuolet eivät välttämättä halua vastata yhtä laajasti vanhoista vahingoista. Pakollinen vakuutus ja budjetin ulkopuolinen rahasto edellyttävät perustamisvaiheessa lainsäädäntöä, jonka taanehtiva ulottaminen vanhojen vahinkojen puhdistamiseen voi olla omaisuudensuojasääntösten näkökulmasta seikka, joka edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä. Erityisesti

vakuutusjärjestelmän kannalta on myös otettava huomioon, että vakuutustoiminnan harjoittamisen peruseriaatteille on täysin vierasta, että korvataan jo ennen vakuutusjärjestelmän käyttöönottoa tapahtuneiden tapahtumien kustannuksia.

*Sopimusperusteiseen malliin* (vapaaehtoisena järjestelmänä) liittyy se lisärajoite, että siihen liittyminen perustuu sopimusosapuolten haluun tehdä sopimus. Toisaalta tästä voi seurata ns. vapaamatkustajaongelma, sillä kaikki eivät välttämättä halua liittyä sopimukseen mukaan. Toisaalta sopijapuolet eivät aina halua ottaa uusia sopimusosapuolia mukaan sopimuksen piiriin, joten kaikki halukkaat eivät välttämättä pääse mukaan järjestelmään. Ulkopuolelle jääneiden tahojen kustannukset jäävät kokonaisuudessaan julkisen vallan katettaviksi siinä tapauksessa, että vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, elleivät osapuolet vapaaehtoisesti suostu maksamaan ulkopuolelle jääneiden aiheuttamia kustannuksia. Tätä voitaneen pitää epätodennäköisenä jo senkin johdosta, että yritystoiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa omistajilleen, joten ylimääräisiä kustannuksia ei oteta kannettavaksi.

*Valtion (ja kuntien) budjettirahoitukselle perustuvassa järjestelmässä* kustannukset kohdentuvat kokonaisuudessaan julkiselle vallalle ja siten edelleen veronmaksajille. On myös mahdollista korvamerkintä jokin vero TOVA-järjestelmän kustannuksien kattamiseen ilman pyrkimystä kohdentaa vero erityisesti ympäristövahingoille alttiille toiminnalle. Tällöin kustannukset voivat kohdentua vain tietyn korvamerkityn veron maksajille, eivät veronmaksajille yleensä (riippuen kuitenkin veron tuotosta ja vahinkojen suuruudesta). Ero *kuntien ja valtion budjettirahoitukselle* perustuvan mallin ja pelkälle *valtion budjettirahoitukselle perustuvan* mallin välillä saattaa muodostua merkittäväksi tapauksissa, joissa kantokyvyltään heikossa kunnassa tapahtuu huomattavia kustannuksia aiheuttava TOVA:n piiriin päätyvä ympäristövahinko. Tosin hyvin suuri ympäristövahinko voi muodostua ongelmalliseksi vahvemmallekin kunnalle. Tällöin kustannusrasitus kunnalle ja sen veronmaksajille voi olla huomattava, jopa ylivoimainen. Vaikka valtion tasolla kustannusten suurikaan määrä ei muodosta vastaavanlaista riskiä, niin kuitenkin sekä suuret että pienet vahingot pienentävät aina valtion budjettiliikkumavaraa ja vahinkojen korvaamiseen käytettävät määrärahat ovat poissa jostakin muusta käyttötarkoituksesta.

### 4.3.2 Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen

Aiheuttamisperiaatetta voidaan toteuttaa laatimalla riittävän kattava ja laaja-alainen *ensisijainen järjestelmä* ja valvomalla tehokkaasti sen toteutumista. Mitä täydellisemmäksi tämä järjestelmä rakennetaan ja mitä tarkemmin esimerkiksi siinä asetettavat vakuudet pyritään suhteuttamaan toiminnan arvioituihin ja ajan kuluessa muuttuviin riskeihin, sitä suuremmiksi nousevat järjestelmän toteuttamisesta, ylläpidosta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi sitä suuremman esteen se voi myös muodostaa uusien yritysten markkinoille tulolle riskialttiiksi arvioiduilla toimialoilla, mikä voi olla markkinoiden

toimivuuden kannalta joissakin tapauksissa ongelma. Kun toiminnan ympäristöriskit paljastuvat usein vasta pitkän ajan kuluessa, jää jokin määrä ympäristövastuista aina väistämättä TOVA-järjestelmistä katettaviksi.

*Valtion ja kuntien budjettirahoitukselle perustuvissa TOVA-malleissa* kustannukset kohdentuvat kokonaisuudessaan julkiselle vallalle ja edelleen veronmaksajille, mikä ei toteuta edes laajasti ymmärrettyä aiheuttamisperiaatetta. *Useiden aiheuttajien kollektiivista vastuuta toteuttavissa malleissa* (pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä, budjetin ulkopuoliset rahastot tai budjetin kautta jaettavat ns. korvamerkityt verot riippuen verojen kohdennuksesta ja maksut,) ei myöskään ole kyse aiheuttajan vastuusta sen rajatussa merkityksessä. Toiminnanharjoittaja on toki omalta osaltaan esimerkiksi vakuutusmaksuillaan maksamassa aiheuttamansa vahingon synnyttämiä kustannuksia, mutta kustannukset kohdentuvat laajemmalle joukolle (esimerkiksi tietyn toimialan yrityksille tai tiettyä kemikaalia käyttäville yrityksille), riippumatta siitä, ovatko ne vaikuttaneet vahingon syntyyn ja kuinka paljon ne ovat kollektiivisen järjestelmän kustannuksiin osallistuneet. *Sopimusperusteisessa kollektiivisessa mallissa* osa toiminnanharjoittajista voi jättäytyä tai tulla jätetyksi järjestelmän ulkopuolelle.

Aiheuttamisperiaatteella on ympäristöpolitiikassa hyvin laaja hyväksyntä, mikä kävi ilmi myös TOVARAMA-hankkeen toteuttamassa seminaarissa ja siihen liittyvään kyselyyn saaduissa vastauksissa. Vastaajista osa näyttäisi asettuvan sille kannalle, että esimerkiksi jollekin riskialttiina pidetylle toimialalle kohdennetut kollektiivisen toissijaisen vastuun järjestelmät toteuttavat aiheuttamisperiaatetta paremmin kuin *julkiselle budjettirahoitukselle perustuva TOVA-järjestelmä*. Yritykset voivat liiketoiminnan riskejä arvioidessaan ottaa toimialalle laaditun TOVA-järjestelmän huomioon kyseiseen liiketoimintaan liittyvänä kustannustekijänä. Samalla voidaan kysyä, kollektivisoivatko ns. useiden aiheuttajien kollektiivista vastuuta toteuttavat lainsäädännön asettamaan pakoon perustuvat mallit vastuuta epäkannustavalla tavalla, kun esimerkiksi samalla toimialalla kilpailevat ”vastuulliset” yritykset korvaavat toimialan ”vastuuttomien” aiheuttamia vahinkoja. Tällainen kannuste voi periaatteessa johtaa markkinoiden vääristymiseen, kun vastuullisesti toimiville yrityksille luodaan julkisen vallan toimin kustannuksia toimista, joita ”vastuuttomat” aiheuttavat ja joiden syntyyn ”vastuullisilla” ei käytännössä ole minkäänlaisia mahdollisuuksia vaikuttaa. Millä perustella nimenomaan saman toimialan yrityksiä pidetään vastuullisina toistensa aiheuttamista vahingoista? Voidaanko vastaavasti katsoa, että tietyn kunnan asukkaat ovat enemmän aiheuttajia kuin veronmaksajat yleensä, kun pilaantumista aiheuttanut toiminnanharjoittaja on toiminut kyseisen kunnan alueella? Vai olisiko oikeudenmukaisempaa katsoa toissijainen vastuu osaksi markkinataloutteen kuuluvaa, yritystoiminnan ajoittaiseen epäonnistumiseen liittyvää riskiä, joka osaltaan kuuluu kaikkien veronmaksajien kannettavaksi, kun julkinen valta tämän toiminnan on hyväksynyt ja sitä valvoo?

On myös mahdollista, että arvioitavissa toissijaisen vastuun malleissa voitaisiin tunnistaa eroja sen suhteen, missä määrin ne ”kannustavat” jättämään ongelmatapauksia toissijaisen vastuun järjestelmien katettavaksi. Tämä ns. *moral hazard* -ongelma on pääosin riippuvainen ensisijaisen järjestelmän kattavuudesta, toimivuudesta ja erityisesti viranomaisvalvonnan tehokkuudesta. Tarkoituksellisen huolimattomien tai vahinkoa aiheuttavien toimijoiden toimintaan ei välttämättä ole olennaista vaikutusta sillä, mikä toissijainen malli valitaan. Kuitenkin on tärkeää, että toissijaisessa mallissa on mahdollisuus kustannusten takaisinperintään tarkoituksellisten kustannusten aiheuttajalta, jotta heiltä suljetaan kaikki mahdollisuudet välttyä heidän ympäristövastuunsa kustannuksilta. *Moral hazard* -ongelma voi syntyä myös, jos vakuutusyhtiön on pakko myöntää vakuutus toimijalle, jota ei kiinnosta velvoitteidensa hoitaminen.

Mahdollisesti valvontaa voi hiukan tehostaa *useiden aiheuttajien kollektiivisen vastuun malleissa* se, että toiminnanharjoittajilla voi periaatteessa olla jonkinlainen kannuste valvoa muiden toiminnanharjoittajien toimintaa. Käytännössä tämän valvonnan tehoon ei voi luottaa, eikä siihen ole juuri edellytyksiäkään. Keskinäinen valvonta voi olla vain rajallisesti tehokasta, sillä se edellyttäisi, että kaikki toimijat sitoutuisivat siihen tai että valvojilla olisi mahdollisuus jonkunlaisiin sanktioihin laiminlyöntien johdosta. *Sopimusperusteisessa kollektiivisessa mallissa* tämä kannuste voisi ehkä myös johtaa riskialteimpien toimijoiden sopimuksen ulkopuolelle sulkemiseen.

### 4.3.3 Kattavuus

Lähtökohtaisesti *valtion ja kuntien budjettirahoitukselle perustuva TOVA-mallit* voivat olla täysin kattavia eli niiden piiriin voisivat kuulua kaikki ne vahingot, joita ei kateta ensisijaisista järjestelmistä. Käytännössä mallien kattavuutta on kuitenkin tarpeen rajoittaa käytettävissä olevan budjettirahoituksen määrällä sekä rajaamalla laissa jotkin tapaukset budjetitiperusteisen rahoituksen ulkopuolelle, vahingonkärsijän maksettaviksi.

Se, kuinka suuren osan kaikista tapahtuneista vahingoista *useiden aiheuttajien kollektiivista vastuuta toteuttaviin malleihin* (pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä, budjetin ulkopuoliset rahastot) perustuvat järjestelmät kattavat, riippuu niiden tulojen ja maksettavien korvausten rajauksista. Tämä rajausta on välttämätöntä tehdä, jotta järjestelmän menot voidaan ennakoida riittäväällä tarkkuudella ja hankkia vastaavat tulot. Tässä suhteessa on eroa julkisoikeudellisen rahaston ja vakuutuksen välillä yllättävien menojen hallinnassa, sillä rahastolle on voitu säätää mahdollisuus lainata varoja valtion budjetista, mikä auttaa olennaisesti tilapäisen likviditeetti-ongelman hallinnassa. Kuten edellä on jo kohdassa kustannusten kohdentuminen todettu, kaikissa näistä malleista jotkut korvaukset jäävät osin julkisen vallan ja edelleen veronmaksajien katettaviksi, koska kaikissa malleissa on niistä katettavat vahingot jollakin tavoin rajattava laissa tai sopimusehdoissa.

*Pakollista vakuutusta* ei voida tehdä soveltamisalaltaan avoimeksi, vaan se on kohdennettava ryhmään, joka on ennalta täsmällisesti määriteltävissä ja jonka riskit ja mahdolliset tulevat kustannukset ovat arvioitavissa. Vakuutusjärjestelmän ulkopuolelle jää siten aina väistämättä osa vahinkotilanteista, sillä kaikkia erilaisia vahinkotilanteita ei ole mahdollista ennakoita. Kaikkein suurimmat vahingot jäävät lisäksi julkisen vallan katettaviksi, koska niihin varautuminen nostaisi vakuutusmaksut suhteettoman korkeiksi. Myöskään ennen järjestelmän voimaantuloa tapahtuneita vahinkoja ei vakuutusjärjestelmästä voida korvata, sillä se on vakuutusjärjestelmälle vieras elementti. *Sopimusperusteiseen malliin* liittyy (vapaaehtoisena järjestelmänä) puolestaan lisärajoitteena ns. vapaamatkustajaongelma ja osapuolten mahdollinen haluttomuus ottaa sopimuksen piiriin kaikkein riskialtimpia yrityksiä, jotka voivat siten jäädä sopimusperusteisen järjestelmän kattavuuden ulkopuolelle.

Korvamerkittyyn veroon perustuvan budjettirahoitteisen mallin kattavuus on riippuvainen siitä, mihin tarkoitukseen – olemassa olevan tai uuden – veron tuotto päätetään verolaissa kohdentaa.

#### 4.3.4 Valtion täydentävän viimesijaisen rahoituksen tarve

Kaikissa arvioitavissa malleissa on tarvetta valtion rahoitukselle, jota tarvitaan viimeistään silloin kun vahingon määrä on vähintään useita kymmeniä/satoja miljoonia euroja, sillä esim. rahasto/vakuutusmallissa aiheutuisi kohtuuttoman suuret kustannukset varautua näin suuriin vahinkoihin. *Valtion (ja kuntien) budjettirahoitukselle perustuvissa malleissa* kaikki TOVA-tapaukset katetaan budjettirahoituksella, mutta kuten edellä on jo todettu, myös muissa järjestelmissä on tarvetta valtion viimesijaiselle rahoitukselle. Tarvittavan rahoituksen suuruus riippuu paitsi vahinkojen laajuudesta, myös useiden aiheuttajien kollektiivista vastuuta toteuttavien mallien rajauksista.

Malli, jossa budjetin kautta jaetaan ns. korvamerkittyjen verojen tuottoa, edellyttäneen valtion viimesijaista yleiskatteisiin veroihin perustuvaa rahoitusta isojen vahinkojen yhteydessä. Käytännössä vahinkotilanteisiin on varauduttava asettamalla korvamerkitystä rahastosta maksettaville korvauksille ennakolta jokin yläraja, sillä rahastoa ei kustannustehokkuussyistä kannata kasvattaa merkittävästi yli todennäköisten korvauskulujen.

*Pakollisessa vakuutuksessa* on aina käytössä vakuutusmatematiikan edellyttämä yläraja, jonka ylimenevät kustannukset jäävät korvaamatta tai ne on julkisen vallan katettava. Lisäksi vakuutuksesta korvattavat tapaukset on määriteltävä laissa, jonka soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu osa mahdollisista tapauksista, sillä sääntelyllä ei voida ennakolta hallita ja tunnistaa kaikkia erilaisia tulevia tilanteita. Verrattuna pakolliseen vakuutukseen *budjetin ulkopuolisiin rahastoihin* voidaan kerryttää varoja sellaisina vuosina, kun ei makseta suuria korvausmääriä. *Sopimusperusteisessa kollektiivisessa mallissa* valtion viimesijaisen rahoituksen tarve riippuu sopimuksen sisällöstä.

Nykyisten toissijaisten järjestelmien maksamat korvaukset on sidottu lakiin. Valtion budjetista on rahoitettu vuosittain muutamalla miljoonalla eurolla ns. valtion jätehuoltotöitä sekä tarpeen mukaan äkillisiä yksittäisiä kohteita jopa kymmenillä miljoonilla euroilla. Öljysuojarahastosta on maksettu tarpeen mukaan korvauksia. Vakuutusjärjestelmästä ei ole käytännössä maksettu merkittävässä määrin korvauksia.

#### 4.3.5 Kustannukset ja kustannustehokkuus

Tässä jaksossa eritellään aluksi mallien toiminnan aiheuttamia kustannuksia ja tehdään sitten karkea arvio mallien kustannustehokkuudesta. Keskeisinä kustannuslajeina on tunnistettu hallinnolliset kustannukset (järjestelmän hallinto, varainhankinnan ja -hoidon hallinnolliset kustannukset, päätöksenteon ja valitusten käsittelyn kulut), maksuvalmiuden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset (korvausvastuisiin varautuminen) ja hyvinvointitappiot<sup>24</sup>.

Arvioitavien mallien välillä on hallinnollisissa kustannuksissa tunnistettu seuraavia eroavaisuuksia: Mikäli toissijaisen vastuun toimeenpanon organisointi nimetään julkisyhteisöjen tehtäväksi, on varojen kokoamisen järjestelmä pääsääntöisesti hallinnollisesti yksinkertaisempi kuin silloin, jos toissijaista vastuuta hoitamaan luodaan *useiden aiheuttajien kollektiivisen vastuun järjestelmä* (esimerkiksi pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä ja budjetin ulkopuoliset rahastot). Tämä johtuu siitä, että maksujen kokoaminen aiheuttaa jonkin verran hallinnollisia kustannuksia paitsi niitä kokoaivalle organisaatiolle, myös maksaville tahoille. Vaikka nämä kulut ovatkin jokaista mukana olevaa toiminnanharjoittajaa kohti verraten vähäisiä, mutta ne nousevat suhteellisesti perintäkulujen kasvaessa, kun mukana olevien joukkoa laajennetaan. Mitä yksilöidynnä riskinarviointiin perustuva järjestelmään halutaan luoda, sitä korkeammiksi nousevat arvioinnista aiheutuvat kustannukset. Vastaavia maksujen (tai korvamerkittyjen verojen kohdentamisen ja keräämisen lisäkustannuksia) ei synny juuri lainkaan, jos toissijaisen vastuun kustannukset rahoitetaan valtion (ja kuntien) budjettirahoituksella eli yleiskattaisin verovaroin, koska varojen keräämisen hallintokustannukset hoidetaan osana muuta verohallintoa<sup>25</sup>.

Korvamerkittyjen verojen kohdentamisen ja keräämisen aiheuttamat kustannukset ovat riippuvaisia siitä, korvamerkitäänkö jokin olemassa oleva vero ilman pyrkimystä laatia suora yhteys mahdollisia ongelmia aiheuttavaan toimialaan tai toimintaan vai kohdennetaan vero nimenomaan tietyille toimijoille esimerkiksi suhteessa niiden toiminnan

24 Hyvinvointitappio (engl. deadweight welfare loss) tarkoittaa epätäydellisistä markkinoista aiheutuvaa haittaa verrattuna täydelliseen kilpailuun. Hyvinvointitappio koostuu ns. tuottajien ylijäämän (voittojen) ja kuluttajien ylijäämän (hyödyn) pienenemisestä. Tässä yhteydessä kyse on erityisesti niistä haittavaikutuksista, joita pitkittynyt korvausprosessi aiheuttaa korvausten saajalle.

25 Tässä ei ole tarkemmin arvioitu mallia, joka perustuu tarkoitusta varten luotavaan uuteen veronluonteiseen maksuun. Tällöin tietenkin syntyy jonkin verran myös hallinnollisia kustannuksia.

laajuuteen tai arvioituihin riskeihin. Jälkimmäisessä tapauksessa korvamerkitty vero rinnastuu hallinnollisilta kustannuksiltaan useiden aiheuttajien kollektiivisen vastuun järjestelmiin.

Hallinnollisia kustannuksia syntyy myös järjestelmän ylläpidosta (esimerkiksi mahdolliset varainhoidon, korvauspäätösten tekemisen, valitusten käsittelyn, korvausten maksamisen hallinnolliset kustannukset). *Sopimusperusteinen kollektiivinen malli* olisi periaatteessa mahdollista toteuttaa niin, ettei korvauspäätöstä voida riitauttaa, mutta valitusmahdollisuus voi käytännössä olla välttämätön oikeusturvasyistä. Jos tehdyistä korvauspäätöksistä on valitusmahdollisuus, kuormittavat valitukset riitaosapuolten ohella myös oikeuslaitosta (ja välillisesti muita sen tarjoamia palveluita tarvitsevia). Valtion ja kuntien budjettirahoitukselle perustuvat mallit eivät aiheuta varainhoidon kustannuksia vastaavasti kuin *pakollisessa vakuutuksessa tai budjetin ulkopuolisessa rahastossa*.

Aiheuttajien kollektiiviseen vastuuseen perustuvat mallit vaativat myös jonkin verran viranomaisvalvontaa. Aiheuttajien kollektiiviseen vastuuseen perustuva järjestelmä ei myöskään voi olla ainoa TOVA-järjestelmä, koska kaikissa arvioitavissa malleissa tarvitaan aina valtion täydentävää, viimesijaista rahoitusta ja siihen liittyvää hallintoa.

Lähtökohtaisesti näyttäisi siltä, että valtion (ja kuntien) yleiskatteiselle budjettirahoitukselle perustuvien mallien hallintokustannukset jäävät vähäisemmiksi kuin aiheuttajien kollektiiviseen vastuuseen perustuvat järjestelmät (sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä ja budjetin ulkopuoliset rahastot, mutta erityisesti pakollinen vakuutus). Korvamerkittyihin veroihin perustuvien mallissa hallintokustannusten suuruus on riippuvainen siitä, miten korvamerkintä tehdään ja kuinka yksilöidysti vero pyritään kohdentamaan esimerkiksi tietyn toiminnan harjoittajille. Mitä läheisempään yhteyteen toiminnan arvoitujen riskien ja veron suuruuden välillä pyritään, sitä suuremmiksi todennäköisesti kasvavat hallinnolliset kustannukset.

Maksuvalmiuden ylläpidon kustannuksilla ymmärretään tässä niitä kuluja, joita syntyy siitä, että järjestelmän käytössä on riittävästi varoja korvausvastuisiin varautumiseksi. Tältä osin merkittävin ero on pakollisen vakuutuksen ja muiden mallien välillä. Kun korvattavia ympäristövahinkoja tai -vastuita ei ole mahdollista tarkasti ennakoita ja kustannuksia laskea, on varauduttava epävarmuuteen vahinkokehityksessä. Tämä nostaa pakollisen vakuutuksen mallin valmiuden ylläpidosta toiminnanharjoittajille aiheutuvia kustannuksia merkittävästi verrattuna muihin malleihin, sillä vakuutuksen varojen rahastointi ja budjetti on laadittava dramaattisenkin kehitysskenaarion varalle. Tämä tarkoittaa, että on varauduttava suurimpien korvattavaksi päätettyjen tapahtumien syntymisen varalta, vaikka ei olisi tiedossa niiden tapahtumisen frekvenssiä. Jos suuria vahinkoja ei kuitenkaan tapahdu ennakoitusti, eikä korvauksia siis makseta, on seurauksena, että vakuutusmaksut eivät rahastoidu vaan päätyvät vakuutusyhtiöiden vakuutusturvan ylläpitokustannuksiin.



Sen sijaan rahastojärjestelmässä maksut kertyvät vuosi toisensa jälkeen osaksi pääomaa. Kertymiselle on myös mahdollista asettaa katto, kun erikseen asetettu pääomatavoite on saavutettu, minkä jälkeen maksun kerääminen keskeytyy siihen saakka, että pääoman alaraja saavutetaan. Korvattavien vahinkojen puuttuminen ei ole ”ongelma” myöskään valtion budjettiin perustuvassa mallissa. Varainhoidon tuotot eivät tällä hetkellä näytä *olenaiselta tekijältä mallien vertailun kannalta. Budjetin ulkopuolisissa rahastoissa* niillä voi kuitenkin olla jonkun verran merkitystä maksuvalmiuden ylläpidon kustannuksia alentavana tekijänä.

Lähtökohtaisesti *julkiselle budjettirahoitukselle perustuvat mallit ja budjetin ulkopuoliset rahastot* ovat operatiivisen toiminnan kannalta arvioitu suoraviivaisemmiksi kuin *pakollinen vakuutus* (ks. kohta 3.3.7 Operatiivinen toimivuus), jolloin voidaan välttää myös osia niistä ympäristövaikutuksista (ja näiden aiheuttamista hyvinvointitappioista), joita syntyy lainvoimaisia päätöksiä odottaessa.

Edellä mainittujen kustannuserien suuruutta on hankala tässä vaiheessa arvioida. Jonkinlaista osviittaa erityisesti hallinnollisten kustannusten suuruudesta voidaan saada nykyjärjestelmien perusteella. Käytettävissä olevan aineiston perusteella voidaan todeta, että toissijaisen vastuun piiriin on Suomessa tähän mennessä vuosittain päätyneet noin 5–10 miljoonan euron verran korvattavia tapauksia. Näistä noin 0,02 miljoonaa euroa on korvattu pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta ja 5–10 miljoonaa euroa valtion budjetista ja öljysuojarahastosta.

Yhteenvedo mallien aiheuttamien kustannusten arvioiduista eroista on esitetty taulukossa 2. Kun arvioitavat mallit ovat toistaiseksi vasta karkealla tasolla hahmoteltuja, voidaan seuraavia lukuja pitää korkeintaan suuntaa-antavina. Kun vertaillaan eri kustannusluokkien suuruutta keskenään, voidaan kuitenkin todeta, että varainhankinnan ja muun hallinnon kustannukset ovat vähemmän merkityksellisiä kuin tuleviin korvausvastuisiin varautuminen. Vertailun perusteella pakolliseen vakuutukseen liittyy erityisesti maksuvalmiuden ylläpitoon liittyviä erittäin merkittäviä kustannuseriä ja hyvinvointitappioita, joita muissa arvioitavissa malleissa ei ole tunnistettavissa.

Taulukossa kyse on suuruusluokista, ei todellisista kustannuksista. Hallinnolliset kustannukset ovat suuruusluokaltaan arviolta sadasta tuhannesta muutamaan sataan tuhanteen. Merkittävimmät kustannukset syntyvät maksuvalmiuden ylläpidosta korvattavien vahinkojen varalle, joka voi vakuutusjärjestelmän kohdalla olla muutamia miljoonia euroja vuodessa, kun taas muiden järjestelmien kohdalla ei synny yhtä suurta vuotuista kustannusta.

**Taulukko 2. Järjestelmien kustannusten suuruusluokkien vertailu.**

	Pakollinen vakuutus -malli	Sopimus-perusteinen malli	Budjetin ulkopuolinen rahasto -malli	Julkiselle budjettirahoitukselle perustuvat mallit	Korvamerkittyyn veroon perustuva valtion budjettirahoitus
Hallinnolliset kustannukset (varainhankinta ja -hoito, päätöksenteko, valitusten käsittely)	€€	€	€	€	€€€
Maksuvalmiuden ylläpito	€€€	€	€	€	€
Hyvinvointitappiot	€€	€	€	€	€€

Taulukossa kyse on suuruusluokista, ei todellisista kustannuksista. Hallinnolliset kustannukset ovat suuruusluokaltaan arviolta sadasta tuhannesta muutamaan sataan tuhanteen. Merkittävimmät kustannukset syntyvät maksuvalmiuden ylläpidosta, joka voi vakuutusjärjestelmän kohdalla olla muutamia miljoonia euroja vuodessa.

Kustannustehokkuudella ymmärretään tuotosten ja resurssien käytön välistä suhdetta. Kustannustehokkuuden arviointiin liittyy vertailu aikaansaatuja tuotosten ja käytettyjen panosten välillä vähintään kahdessa vertailtavassa kohteessa, tässä tapauksessa TOVA-rahoitusmallien välillä. Koska mallit on tässä vaiheessa muotoiltu vasta hyvin yleisellä tasolla, on niiden tuotoksista ja resurssien käytöstä mahdotonta esittää tarkkoja rahamääräisiä arvioita. Kuitenkin eri mallien hallinnollisissa kustannuksissa, maksuvalmiuden ylläpitoon kustannuksissa ja hyvinvointitappiossa voidaan jo tässä vaiheessa tunnistaa eroavaisuuksia. Jos oletetaan, että mallien tuottamat tuotokset ovat kutakuinkin samat, näyttyy pakollinen vakuutus kustannustehokkuudeltaan muita malleja heikompana. Yleiskatteisille veroille perustuvat budjettirahoituksen mallit ovat tunnistettujen vaikutusten perusteella muita kustannustehokkaampia. Korvamerkittyyn veroon perustuva valtion budjettirahoitus on yleiskatteisiin veroihin perustuvaa mallia kustannustehottomampi, koska jos korvamerkittyjä verojen käyttö laajenee paljon, seurauksena voi olla valtion rahoituspuujan rapautuminen ja tästä johtuvat tappiot hyvinvoinnille (kun esimerkiksi sosiaali- ja terveysmenoille ei ole löydettävissä rahoituslähdeä). Korvamerkittyjen verotulojen ongelmaksi voi muodostua kustannustehottomuus siksikin, että korvamerkityt tulot käytetään vuosittain, vaikka jonain vuonna ei olisi todellista tarvetta<sup>26</sup>. Edelleen kokonaismäärältään vähäisten verojen kohdentamisesta ja keräämisestä voi aiheutua suhteettoman suuri

26 Jossain määrin budjetissa toteutetun mallin haasteisiin on mahdollista vastata käyttämällä korvamerkittyjä verotuloja vastaavaa siirtomäärärahaa, jolloin budjetissa olisi vuosittain tuloa vastaava siirtomääräraha, joka olisi siirrettävissä kokonaan tai osaksi käytettäväksi budjettiin ottamisvuotta seuraavien enintään kahden varainhoitovuoden aikana (Laki valtion talousarviosta, 7.3 §). Vanhentuvasta siirtyvästä määrärahasta käyttämättä jääneet rahat voitaisiin budjetoida uudelleen ja kertyneiden varojen ylimeneviin kustannuksiin varautumiseksi voitaisiin toteuttaa rajattu (määräaikainen) veronkorotusoikeus.

hallinnollinen taakka ja mahdollisesti myös verotuspäätöksien riitauttamisesta seuraavia kustannuksia.

Mallien alustavuuden vuoksi tuloksiin on kuitenkin syytä suhtautua varauksin. Sinällään korkeitakaan kustannuksia ei pidä yksinään tulkita signaaliksi ohjauskeinoon epäonnistuneisuudesta, vaan vertailussa tulisi aina ottaa huomioon myös aikaansaavat hyödyt. Ohjauskeino ei ole kustannustehokas, mikäli samanlaiset hyödyt olisivat saavutettavissa halvemmin toisilla ohjauskeinoilla tai ohjauskeinoon toisenlaisen täytäntöönpanon seurauksena. Aiheuttajan ympäristövastuuta täydentävinä ohjauskeinoina eri rahoitusmallit voivat painottaa samalla tavoin ympäristövahingon korvaamista (yksityinen etu) ja korjaamista (yleinen ympäristöetu). Tämä painotus on kulloisenkin lainsäätäjän tekemä ratkaisu, eikä sinänsä liity järjestelmän luonteeseen.

Arvioinnin tarkkuutta vähentävä seikka on sekin, että toissijaisten järjestelmien taloudellisiin vaikutuksiin (eli käytännössä niistä aiheutuviin kustannuksiin) oleellisesti vaikuttava seikka eli ensisijaisten järjestelmien kattavuus ja tosiasiallinen toiminta on rajattu tämän arvioinnin ulkopuolelle. Näiden kustannusten suuruuteen erityisesti se, miten ensisijaisen vastuun järjestelmän soveltamisala on päätetty ja miten tehokasta valvonta on.

Kattavassa ensisijaisen vastuun järjestelmässä kustannusten kohdentuminen seuraa myös aiheuttaja maksaa -periaatetta. Käytännön ongelmiksi voivat lähinnä muodostua valitun järjestelmän toimeenpanoon, ylläpitoon ja valvontaan liittyvien kustannusten suuruus ja järjestelmän kustannuksista vastuullisille toimijoille (esimerkiksi erittäin korkeista vakuuksista) muodostuvat esteet (esimerkiksi markkinoille tulolle). Osa ympäristöön vaikuttavan teollisen toiminnan riskeistä on myös sellaisia, ettei niiden suuruutta ole mahdollista kaikilta osin ennalta selvittää. Näin ollen täysin kattavaa ja pitävää ensisijaisen vastuun järjestelmää ei ole pystytty laatimaan, vaikka järjestelmien kattavuutta onkin muun muassa suurempia vakuuksia edellyttämällä pyritty parantamaan.

#### 4.3.6 Hyväksyttävyyys

Ympäristöpoliittisen ratkaisun, kuten tässä yhteydessä rahoitusmallin valinta edellyttää sen hyväksyttävyyttä. Hyväksyttävyyys liittyy usein siihen, koetaanko kustannusvastuun kohdentuminen oikeudenmukaiseksi ja se näyttää erilaiselta kunkin viiteryhmän sisällä ja ulkopuolella. Tilanteen hyväksyttävyyys ei välttämättä ole staattinen tila, vaan voi muuttua saadun uuden informaation tai kysymyksenasetteluiden perusteella. Hyväksyttävyyys voi riippua myös tarkastelun näkökulmasta. Esimerkiksi veronmaksajat eivät ehkä hyväksy vastuutaan tietyistä kustannuksista, mutta voivat silti edellyttää kustannuksilla katettavien toimenpiteiden suorittamista ympäristön tilan turvaamiseksi. Vastaavasti ulkopuoliset voivat nähdä koko toimialan vastaavan sen yksittäisistä vastuuttomista toimijoista, mutta toimialan sisällä tätä vastuuta ei tunnusteta samanlaisena.

Arvioitavien mallien laajempaa yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ei voida tyhjentävästi arvioida tässä hankkeessa hankitun aineiston (TOVARAMA-hankkeen järjestämä seminaari ja toteuttama kysely) perusteella, sillä kyselyssä kuultujen toimijoiden määrä oli rajallinen. Toisaalta nämä toimijat ovat alan asiantuntijoita, joten heidän näkemyksistään voidaan silti tehdä eräitä johtopäätöksiä. Käsityksiin vakuutusjärjestelmistä vaikuttaa se, että nykyisestä vakuutusjärjestelmästä perittävien maksujen ja maksettujen korvausten suhdetta pidetään joka tapauksessa pääosin kohtuuttoman heikkona (korvausten määrä on noin 1 % järjestelmään perittävistä maksuista). Muilta osin suhtautuminen vaihtelee paljolti sen perusteella, mitä tahoja vastaaja edustaa. Tässä hankkeessa toteutetun sidosryhmille osoitetun kyselyn perusteella ymmärrystä löytyy monenlaisille malleille ja näiden yhdistelmille.

Kaikkiaan tehtyyn kyselyyn annetuissa vastauksissa korostui toive aiheuttamisperiaatteen mahdollisimman kattavasta toteutumisesta kehittämällä ensisijaisen vastuun piiriin kuuluvia keinoja, kuten vakuuksia. Mielikuvilla aiheuttamisperiaatteen toteutumisesta on muutoinkin vaikutusta uusien ehdotusten hyväksyttävyyteen. Niinpä aiheuttajien kollektiivista vastuuta toteuttavia malleja pidettiin useissa vastauksissa budjettirahoitukselle perustuvia malleja paremmin aiheuttamisperiaatetta toteuttavina, vaikka niissä vastuulliset yritykset saattavatkin päätyä rahoittamaan vastuuttomien vahingoista aiheutuvia kustannuksia eikä aiheuttamisperiaate tarkasti ottaen toteudukaan. Toiminnanharjoittajan osallistumista aiheuttajien kollektiivisen vastuun malleihin pidettäneen osoituksena yhteiskuntavastuusta ja pyrkimyksenä hankkia yksittäistä toimintaa yleisemmin sosiaalinen toimilupa.

#### 4.3.7 Operatiivinen toimivuus

Operatiivisella toimivuudella tarkoitetaan tässä erityisesti arvioitavan mallin päätöksenteon nopeutta ja mahdollisuutta myönnettävän rahoituksen perusteella ryhtyä konkreettisiin ympäristönsuojelu- ja vahingontorjuntatoimiin erityisesti akuuteissa tilanteissa. Tälläkin osin kussakin mallissa toimintatavat on mahdollista laatia niitä tarkennettaessa eritavoin. Ennen kaikkea toimintavalmius perustuu kuitenkin resurssien riittävyys ja päätöksenteon suoraviivaisuuteen ja nopeuteen.

*Kollektiivista aiheuttajien vastuuta toteuttavien mallien operatiivisesta toimivuudesta hyviä kokemuksia on saatu nimenomaan lakisääteisestä öljysuojarahastosta, jonka toimintavalmiuteen ja vahingontorjuntakykyyn ollaan yleisesti ottaen oltu tyytyväisiä Suomessa. Selkeästi määritelty ja vahinkotilanteiden varalta riittävän kattava toimivalta luo hyvät edellytykset operatiiviselle toimivuudelle. Lisäksi tällaisen järjestelmän ollessa pikemminkin suppea kuin laaja-alainen, on vakiintuneiden toimintamallien seuraaminen ja torjuntavalmiuden ylläpito varmempaa, millä erityisesti akuuteissa tilanteissa on keskeinen merkitys.*

*Budjetin ulkopuolisten rahastojen* etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastossa päätöksenteko voi olla hyvinkin nopeaa, sillä päätöksentekijäitä on vähän ja organisaation rakenne kevyt. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on. Tällaiset operatiivista toimivuutta lisäävät tekijät puuttuvat täysin nykymuotoisen tyyppisestä pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta.

Lähtökohtaisesti *valtion (ja kuntien) budjettirahoitukselle perustuva malli* on operatiivisen toiminnan kannalta suoraviivaisin, ainakin verrattain pienten vahinkojen osalta, joissa yksittäinen viranomainen voi päättää rahoituksesta. Isoissa vahinkotapauksessa tarvittava eduskuntakäsittely lisätalousarvion hyväksymiseksi kestää vähintäänkin viikkoja, mikä voi heikentää operatiivista toimivuutta, sillä puhdistustöiden aloittaminen edellyttää yleensä rahoitusta. Edellä sanottu soveltuu valtion budjettirahoitukseen riippumatta siitä, onko se rahoitettu yleiskatteisille veroille vai korvamerkityillä veroilla/maksuilla.

Vakuutusmuotoisen järjestelmän toiminnan käynnistäminen riippuu yksin sen vastaanottamista vahinkotapahtumaan nähden jälkikäteisistä korvaushakemuksista, joten sen operatiivinen toimivuus on jo lähtökohdiltaan huono. Kiireellisen toiminnan rahoitukseen ei nykyisen tyyppinen lakisäätöinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä sovi, sillä siitä voidaan hakea korvausta vasta aiheuttajan ensisijaista vastuuta koskevan lainvoimaisen päätöksen jälkeen, mikä voi kestää jopa useita vuosia.

Ns. *aiheuttajien kollektiiviselle vastuulle perustuviin malleihin* (pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä ja budjetin ulkopuoliset rahastot) sisältyvä valitusmahdollisuus päätöksistä voi hidastaa niiden toimintaa. Valituksen vaikutus korvaushakemuksen käsittelyyn ja korvauksiin riippuu kuitenkin siitä, mikä mallia koskevan sääntelyn sisältö on. Muuttuvia tekijöitä on esimerkiksi valitusoikeus, kenellä se on ja millä edellytyksillä. Esimerkiksi, voiko vahingonkärsijä valittaa ja mitä se vaikuttaa hänen lopulliseen asemaansa. Sääntelystä riippuu myös sen vaikutus, jos viranomainen tekee korjaustoimia, voiko se saada korvauksia heti tai myöhemmin.

Puhtaasti *sopimusperusteinen kollektiivinen malli* on mahdollista toteuttaa myös niin, ettei osapuolten tekemää päätöstä voida riitauttaa, joten siitä ei aiheudu hidastetta toiminnalle. Toisaalta sopimusosapuolten oikeusturva voi edellyttää, että jonkinlainen oikeusturvatie kuten valitusmahdollisuus on turvattava, mikä taas poistaa edellä mainitun nopeusedun.

#### 4.3.8 Oikeusvarmuus ja oikeusturvan toteutuminen

Oikeusvarmuudella tarkoitetaan oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuutta, mikä edellyttää, että samanlaiset tapaukset ratkaistaan oikeudellisesti arvioiden samalla tavalla.

Erilaiset tapaukset voivat silti vaatia keskenään erilaista oikeudellista ratkaisua. Oikeusturvan toteutumiseen liittyen on seuraavassa arvioitu eri mallien muutoksenhakumahdollisuuksia ja niiden laajentamista.

Oikeusvarmuuden arvioimisen lähtökohtana on tässä pidetty materiaalista oikeusvarmuutta. Ennakoitavuuden ohella materiaalisessa oikeusvarmuudessa korostuvat myös oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden näkökohdat, kun yleinen ympäristöetu tai muu yleinen etu vaatii niiden suojaamista. Oikeusvarmuus ei ole esteenä ympäristönsuojelulisten tavoitteiden toteuttamiselle, kunhan samanlaiset tapaukset ratkaistaan oikeudellisesti samalla tavalla, mikä on tärkeää ympäristöön vaikuttavan toiminnan ennakoitavuuden tai jatkuvuuden taikka toiminnanharjoittajan investointien suojaamisen kannalta. Erilaiset tapaukset voivat kuitenkin vaatia erilaisia ratkaisuja. Oli toissijainen rahoitusmalli mikä tahansa, sen suhde ensisijaiseen vastuuseen ja sieltä maksettavat korvaukset tulisi voida ennakoida mahdollisimman hyvin. Näiden korvausten tulisi olla myös kohtuullisia ja oikeudenmukaisia vahinkojen korjaamisen ja korvaamisen rahoittamisen näkökulmasta.

Oikeusturvan toteutumiseen kokonaisuus pitää sisällään osapuolten oikeuksia ja etuja suojaavat hyvän hallinnon ja asianmukaisen menettelyn vaatimukset sekä jälkikäteiset oikeussuojakeinot mahdollisista virheistä, laiminlyönneistä tai muista lainvastaisista menettelyistä johtuvien lainvastaisuuksien korjaamiseksi. Erityisesti toiminnanharjoittajien ja muiden toimijoiden näkökulmasta oikeusvarmuus ja oikeusturvan toteutuminen näyttäytyvät yhdessä siten, että keskenään samanlaiset tapaukset ratkaistaisiin oikeudellisesti samalla tavalla, perustellusti sekä kohtuulliseksi katsottavissa olevassa ajassa ja että muutoksenhakekeinoja olisi saatavilla.

Kaikissa malleissa oikeusturvan toteutumista on tarkasteltavaa erikseen toisaalta mallin oman muutoksenhakumenettelyn kannalta ja toisaalta, miten mallin soveltaminen on riippuvainen ensisijaisen vastuujärjestelmän muutoksenhakuprosessien etenemisestä. Toissijaisen mallin kykyyn toteuttaa oikeusturvaa vaikuttaa se, voiko malli toimia ajallisesti ns. ”päällekkäin” aiheuttajan ensisijaista vastuuta selvittävien oikeusprosessien kanssa. Se kokonaisuutena, joka kuuluu kunkin mallin piiriin päätyvän tapauksen negatiivisten ympäristövaikutusten alkamisesta aina kyseisten vaikutusten korjaamiseen taikka korvausten maksamiseen, määräytyy siis ensi- ja toissijaista vastuuta toteuttavien ohjauskeinojen kokonaisuuden toiminnasta. Tarkkojen arvioiden ja johtopäätösten tekeminen ennakoitavuudesta ja oikeussuojakeinojen käytöstä on mahdollista vasta siinä säädösvalmistelun vaiheessa, kun malleihin perustuvia konkreettisia ehdotuksia on laadittu.

*Budjetin ulkopuolisesta rahastosta* olisi säädettävä nimenomaisesti lailla, mikä jo itsessään edistäisi sen toiminnan ennakoitavuutta, kunhan laissa määritelty soveltamisala ja toimivalta olisivat selkeät ja tarkkarajaiset. Mallia hallinnoisi todennäköisesti jokin ministeriö, kuten ympäristöministeriö, joka hoitaa nykyistä öljysuojarahastoa. Mallin toiminnan

ja varojenkäytön asianmukaisuutta laajalle yleisölle todentaisivat tilinpäätös- ja toimintakertomusaineistot, jotka olisivat julkisia asiakirjoja. Mallissa tehtyihin viranomaispäätöksiin muun muassa korjaustoimiin ryhtymisestä ja korvausten maksamisesta voitaisiin liittää valitusmahdollisuus. Esimerkiksi nykyisen öljysuojarahaston hallituksen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin valtionavustuslaissa säädetään (ÖsraL 27 §).

*Valtion (ja kuntien) budjettirahoitusta* kokonaisuudessaan hallinnoivat (valtion ja / tai kuntien) viranomaiset ovat tottuneet julkisia hallintotehtäviä toteuttaessaan noudattamaan laillisuusperiaatetta ja hyvää hallintotapaa, mikä vähentää riskiä oikeusturvan vaarantumisesta. Toisaalta tällöinkin ennakoitavuus voi toteutua vain budjetissa asetetuissa rajoissa, jolloin rahoituskehyksen ylittyessä myös mahdollisuudet rahoituksen myöntämiselle voivat loppua. Valitusoikeutta ei liity vielä siihen vaiheeseen, kun budjetista myönnettäviä avustuksia siirretään hallinnon sisällä määrärahoina esimerkiksi ympäristöministeriöltä valvontaviranomaiselle. Sen sijaan toimeenpanevan viranomaisen tekemästä päätöksestä valittaminen on yleensä mahdollista. Esimerkiksi uuden PIMA-tukilain mukaisena valtionaviranomaisena toimivan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemiin päätöksiin alueen pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistamisen järjestämisestä voi vaatia oikaisua ja tämän jälkeen hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

*Pakollinen vakuutus* -malli toteuttaisi vahingonkäräjän näkökulmasta oikeusturvaa tehokkaammin, jos korvauksenhakija voisi kohdistaa korvausvaatimuksensa suoraan vakuutusyhtiölle, joka puolestaan voisi periä korvaussummia jälkikäteisesti ensisijaiselta vastuutaholta. Tämä edellyttää, että korvauksia maksavalla organisaatiolla olisi laaja sijaantulo- ja regressioikeus. Muussa tapauksessa hidas korvauspäätösten valmistuminen ja korvausten maksaminen voivat johtaa oikeusturvan systemaattiseen vaarantumiseen. Muutoksen etuna olisi erityisesti se, että kiireiset vahingontorjuntatyöt (jotka viranomaisen yleensä toteuttaa) voitaisiin aloittaa nopeammin, kun niiden kustannuksiin saataisiin nopea rahoitus. Myös yksityisoikeudellista vahinkoa kärsineiden kannalta olisi edullista, että korvaukset voisi saada odottamatta vuosikausia ensisijaista vastuutahoa koskevien vastuiden selvittelyä. Edellä mainitun järjestelyn toteutusta vaikeuttaa se, miten voidaan varautua niihin tilanteisiin, joissa vakuutusyhtiön on jo ehtinyt maksaa ennakkokorvaukset, mutta takaisinperinnän aikana todetaan, ettei korvauksia olisi pitänyt lainkaan maksaa.

Toisaalta vakuutusmallin toiminnan ennakoitavuuteen vaikuttavat keskeisesti myös siinä sovellettavat vakuutusehdot, joiden osalta on huomioitava, että toissijaisen vakuutuksen sisältöä koskevista asioista on keskeisiltä osin säädettävä laissa, jotta ne sitoisivat vakuutusyhtiötä. Tässä suhteessa ennakoitavuutta voi rajoittaa osaltaan se, ettei kansallisessa laissa voida suoraan vaatia vakuutusmaksujen tai vakuutusehtojen ennalta hyväksymistä (perustuen EU-sääntelyyn, ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II), 21. artikla). Muutoksenhaun eli jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käytön pakollisessa

vakuutuksessa mahdollistaisi valitusosoitus, joka voitaisiin liittää vakuutuskorvausasiassa tehtyyn päätökseen.

Asianmukaisen menettelyn varmistamiseksi *sopimusperusteisen malliin* toimintaa olisi valvottava, käytännön toteutustavasta riippuen, joko valvontaviranomaisten itsensä toimesta taikka valvovana tahona voisi toimia toimialan toteuttama erillinen valvontaelin. Toimialan itsensä järjestämä toiminnan valvonta ja mahdollinen päätösten oikaisumenettely voidaan kokea hyväksyttävämmäksi, toisaalta puolueettomuuden varmentaminen voi asettaa myös haasteita oikeusturvanäkökulmasta. Jälkikäteisten oikeussuojakeinojen toteuttamiseksi mallissa voisi olla valitusmahdollisuus tuomioistuimeen, mikä olisi yhtäältä perusteltua korvauksen hakijan oikeusturvanäkökulmasta. Toisaalta valitusmahdollisuuden kääntöpuolena olisi valitustilanteessa lainvoimaisten rahoituspäätösten viipyminen.

#### 4.3.9 Toteutettavuus suhteessa perustuslakiin

Toteutettavuus suhteessa perustuslakiin ymmärretään tässä niiksi reunaehdoiksi, joita Suomen perustuslaki asettaa arvioitavien mallien käytännön toteuttamiselle. Tässä keskeisiksi lainkohdiksi on tunnistettu erityisesti ympäristöperusoikeus (PL 20 §), omaisuusdensuoja (PL 15 §), yhdenvertaisuus (PL 6 §), kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto (PL 121 §), vaatimus julkisen vallankäytön perustumisesta lakiin (PL 2.3, 119 ja 124 §) sekä talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevat erityisedellytykset (PL 87 §).

Ympäristöperusoikeudessa yhdistyvät yhtäältä kaikille kuuluva kollektiivinen vastuu ympäristöstä (20.1 §) sekä toisaalta julkishallinnolle osoitettu perustuslaillinen toimeksianto terveellisen ympäristön suojelemisesta (20.2 §). Ympäristöperusoikeuden toteuttaminen tapahtuu ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kautta. Tältä pohjalta ympäristöperusoikeus kannustaa kehittämään ympäristölainsäädäntöä edelleen ympäristönsuojelun edistämiseksi sekä toisaalta velvoittaa huolehtimaan oikeusjärjestyksen kyvystä suojata ympäristöä. Sinänsä arvioitavasta mallista riippumatta toissijaisen järjestelmän kehittäminen voisi siis parantaa viranomaisten mahdollisuuksia torjua vahinkoja tehokkaasti ja näin palvella ympäristöperusoikeuden tarkoitusta. Erityisesti vapaaehtoisuuteen perustuvat *sopimusperusteiset mallit* voisivat ilmentää ympäristöperusoikeuden kollektiivista vastuuta ympäristöstä myös positiivisella, vastuullisuutta korostavalla tavalla. Ympäristöperusoikeuden kannalta parhaan lopputuloksen tuottaisi ennen kaikkea malli, jonka ympäristön pilaantumista ennaltaehkäisevä vaikutus ja toisaalta varmuus siitä, että vahingoittunut ympäristö tulee korjatuksi, olisivat molemmat mahdollisimman suuret. Kuitenkin kunkin mallin kohdalla ympäristöoikeuden perustuslaillinen toimeksianto julkiselle vallalle konkretisoituu viimeistään niin, että valtion olisi lopulta viimesijaisesti tai täydentäen rahoitettava ympäristövahingon välttämättömät korjauskustannukset.



Ympäristöperusoikeus nähdään usein jännitteisessä suhteessa omaisuuden suojaan nähden, vaikkakin esimerkiksi monissa ympäristöasioissa ne voivat molemmat vaikuttaa valitusoikeuden syntymisen taustalla yhtäaikaisesti. Omaisuuden suojan näkökulmasta kaikkien mallien tehtäväksi voidaan ensiksikin lukea ympäristövahingon seurauksena vahinkoa kärsineen tahon omaisuudensuojan turvaaminen. Esimerkkinä toissijaisen rahoitusjärjestelmän omaisuuden suojaa turvaava tehtävä täytyisi tällöin siinä vaiheessa, kun vahinkoa kärsinyt taho on saanut vahingonkorvauksensa. Toisaalta omaisuuden suoja on syytä tarkastella laajemminkin siten, että mallien tehokas toiminta edistäisi omaisuuden suojan toteutumista lisäksi naapuruuksuhdeoikeudellisten vaikutusten kautta. Mallin varmistuksessa, että ympäristö tulee puhdistetuksi myös TOVA-tilanteissa, se turvaisi esimerkiksi näissä tilanteissa ympäristön pilaantumisen johdosta vahinkoa kärsivien kiinteistöjen arvon säilymistä ja näin kiinteistönomistajien omaisuuden suojan toteutumista.

Toisaalta kollektiiviset mallit, joissa toiminnanharjoittajan vastuu kustannuksista ulotetaan hänen omaa toimintaansa laajemmalle, voivat muodostaa myös haasteita omaisuuden suojan näkökulmasta. Myös takautuva lainsoveltaminen vastuunjaossa voi estyä omaisuuden suoja vuoksi. Erityisesti *pakollisen vakuutuksen, budjetin ulkopuolisten rahastojen tai ns. korvamerkittyihin veroihin ja maksuihin perustuvan budjettimallin suhteen* olisikin tärkeä varmistaa, että perittävät maksut olisivat kohtuullisia (esimerkiksi toiminnan sisältämiin riskeihin tai toiminnan kokoon suhteutettuja) sekä oikeusvarmuuden edellyttämällä tavalla ennakoitavissa. *Sopimusperusteinen malli* puolestaan perustuisi ensi sijassa siihen liittyvien toiminnanharjoittajien vapaaehtoisuuteen, joten siitä ei koituisi samanlaisia välitömiä omaisuuden suojaan kohdistuvia vaikutuksia.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus (PL 6 §) merkitsee yleistä mielivallan kieltoa ja kohdistuu sekä lainsoveltajaan että lainsäätäjään laaja-alaisena harkintavallan rajoitusperiaatteena. Kaikkien mallien kohdalla yhdenvertaisuusnäkökohtien tulisi ohjata kustannusten kohdentumista siten, ettei esimerkiksi toiminnanharjoittajia aseteta eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Vastaavasti korvausten maksamisessa tulee kohdella eri intressejä ja tahoja yhdenvertaisesti. Yleinen yhdenvertaisuussäännös on otettava huomioon kunkin mallin sisältämässä julkiseen hallintotehtävään liittyvässä päätöksenteossa.

Kaikkien mallien suhteen on otettava huomioon myös perustuslain vaatimukset julkisen vallankäytön perustumisesta lakiin (PL 2.3 §). Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (PL 119.2 §). Edelleen julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voida antaa muille kuin viranomaiselle. Tällainen tehtävänanto ei myöskään saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PL 124 §). Lainkohdan sanamuodolla on haluttu korostaa sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain

rajoitetusti. Molemmissa säännöksissä asetetut edellytykset asettavat merkittäviä reuna-ehtoja erityisesti muille malleille kuin *valtion (ja kuntien) budjettirahoitukselle*, joka voitaisiin toteuttaa pitkälti jo nykyisen valtionhallinnon järjestyksen puitteissa. Erityisesti julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevilla rajoituksilla onkin vaikutusta *sopimusperusteisen mallin* käyttöalaan, sillä tällaisen mallin perustan olisi oltava laissa, jos halutaan, että se voisi toteuttaa julkiseksi hallintotehtäväksi ja erityisesti julkisen vallan käytöksi katsottavia toimia. Seurauksena sopimusperusteisen mallin eduksi muutoin luetut joustavuus ja ketteruus voivat vastaavasti vähentyä.

Perustuslaissa kunnille taatun itsehallinnon myötä kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen (PL 121 §). Tästä lähtökohdasta on säädetty niin ikään kuntalain (410/2015) 1 §:ssä. Kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla, eikä esimerkiksi lakia alemman asteisilla säädöksillä, ja hallinnon yksityiskohtaisempi järjestäminen luetaan kunnan asiaksi. Toisaalta kunnalle ei voida laisakaan säätämällä osoittaa mitä hyvänsä tehtäviä. Vakiintuneeseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön perustuvan rahoitusperiaatteen mukaisesti kunnille osoitettavista tehtävistä ja niiden toteuttamistapaa koskevista velvoitteista säädettäessä tulisi samalla varmistaa, että kunnilla on taloudelliset edellytykset suoriutua niistä käytännössä. Itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen toteutuminen edellyttävät erityisesti valtion ja kuntien budjettirahoitukseen perustuvassa mallissa näin ollen jatkuvaa tasapainottelua. Jo nykyisin kunnat ovat viimesijaisesti vastuussa esimerkiksi JäteL 74.1 §:n mukaisen siivoamisvelvoitteen ja YSL 133.3 §:n mukaisen maaperän puhdistamisvelvollisuuden täyttämisestä ja itsehallintonsa puitteissa monet kunnat käyttävät huomattavia summia pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistushankkeisiin vuosittain. Yksinomaan kuntien budjettiin nojautavaa mallia kunnilla ei kuitenkaan, yksittäisiä poikkeuksia mahdollisesti lukuun ottamatta, olisi nykyisin käytännössä varaa toteuttaa, mistä syystä jo rahoitusperiaatteenkin puolesta edellytettäisiin myös valtion lisätukea tai täydentävää rahoitusta.

*Budjetin ulkopuolisen rahaston perustaminen* merkitsee poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, mistä syystä sellaisen perustamiseen on PL 87 §:stä ilmenevin tavoin suhtauduttu hyvin pidättyvästi. Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tämän edellytyksen katsotaan täyttyvän, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat sovellu hyvin tehtävän hoitamiseen. Lisäksi budjetin ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Toisaalta budjetin ulkopuolisen rahastotalouden pysyvä tarve sinänsä on kuitenkin todettu perustuslain säätämisen yhteydessä, ja Suomessa on nykyisinkin 11 toiminnaltaan ja tarkoitukseltaan hyvin erilaista budjetin ulkopuolista

rahastoa. Rahaston perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa eduskunnan budjettivallan rajoitusta voidaan myös vähentää erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä.<sup>27</sup>

Rahastoon verrattuna *pakollinen vakuutus* on lakiteknisesti yksinkertaisemmin ja nopeammin toteutettavissa, sillä sen perustaminen ei vaadi (eikä nykyisen YVVL:n mukaisen pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen perustaminen myöskään aikanaan vaatinut, joskin siitä säädettiin ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa) perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia. Myöskään *sopimusperusteiset mallit* sinänsä eivät edellytä tällaista säätämisyjärjestystä, joskin niiden käyttöalaa voivat rajoittaa jo (yllä kuvatut) lailla säätämistä koskevat perustuslain vaatimukset.

*Valtion budjettirahoituksessa* tulisi niin ikään ottaa huomioon valtiontaloutta ohjaava tulojen sitomattomuusperiaate, jonka mukaisesti budjetoinnissa tulee lähtökohtaisesti pyrkiä välttämään verotulojen lakisääteistä korvamerkintää tiettyihin määrärahoihin. Kuten budjetin ulkopuolinen rahasto, vähentää tällainen kytkentä mahdollisuuksia määrärahojen vapaaseen allokointiin ja näin ollen kaventaa eduskunnan budjettivaltaa. Tällä perusteella korvamerkittyä veroa parempana vaihtoehtona näyttäytyisi yleiskatteinen vero (joka siis tuloutettaisiin valtion budjetin määrärahojen yleiseksi katteeksi), vaikkakin mallin rahoituspohjan riippuvuus vuosittaisesta, budjetin vahvistamista edeltävästä (poliittisesta) harkinnasta on luettavissa myös sen toimintavakautta heikentäväksi seikaksi.

Huolimatta siitä, että tässä kappaleessa on pitäydytty mallien kannalta keskeisiksi tunnistetuissa perustuslain kohdissa, kiinnitetään lopuksi vielä huomiota muutamiin EU-lähtöisiin vaikutuksiin. Ennen kaikkea kaikkiin malleihin vaikuttaa ympäristöpolitiikan sektorilla EU:n ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta johtuva peruslähtökohta, jossa jäsenvaltiot voivat antaa säädöksiä, edellyttäen, että EU ei ole käyttänyt toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä. Toistaiseksi EU ei olekaan ryhtynyt lainsäädäntötoimiin toissijaisten ympäristövastuun rahoitusjärjestelmien toteuttamiseksi; esimerkiksi ympäristövastuudirektiivi ei edellytä, että jäsenvaltiot ylläpitäisivät pakollisen vakuutusjärjestelmän kaltaisia mekanismeja. Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee kuitenkin toimenpiteillään edistää taloudellisten instrumenttien markkinoiden kehittämistä siten, että toiminnanharjoittajat voisivat vastata direktiivin mukaisista velvoitteistaan taloudellisten vakuusjärjestelmien avulla. Näin ollen myös ensisijaista ympäristövastuuta koskevasta EU:n säädöksestä voi tulla huomioon otettavia seikkoja kehitettäessä Suomessa toissijaista ympäristövastuuta. Kaikkien mallien osalta tulisikin erikseen huomioida toteutettavan maksujärjestelmän yhteensopivuus EU-tasaisen sääntelyn kanssa. EU-sääntelystä voi myös

27 Näin on toimittu esim. asuntorahaston kohdalla. Se on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka käytöstä eduskunta päättää talousarvion yhteydessä.

seurata rajoitteita veronkannolle valmisteveron alaisista tuotteista. Lisäksi malleissa, joihin sisältyisi julkista tukea, erityisesti siis *valtion (ja kuntien) budjettirahoituksessa* on huolella arvioitava toteuttamiskeinojen ja EU:n valtioneuvoston päätöksen yhteensopivuus.

## 4.4 Yhteenveto arvioinnista

Yhteenveto toissijaisten vastuujärjestelmien arvioinnista on esitetty alla olevassa taulukossa.

Kriteeri	Pakollinen vakuutus	Sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä	Budjetin ulkopuoliset rahastot	Kuntien ja valtion budjettirahoitus	Valtion budjettirahoitus	Korvamerkittyyn veron tai maksuun perustuva valtion budjettirahoitus
<b>Kustannusten kohdentuminen</b>	Osin laissa määriteltyille vakuutuksenottajille (ja niiden asiakkaille siinä määrin kuin kustannusten siirtäminen hintoihin mahdollista), osin julkiselle vallalle (ja siten veronmaksajille). Riippuu järjestelmän tarkemmasta rajauksesta, mm. korvauskatosta ja vastuunrajoituksista.	Osin sopimukseen liittyneille / liitetyille toiminnanharjoittajille (ja niiden asiakkaille siinä määrin kuin kustannusten siirtäminen hintoihin mahdollista), osin julkiselle vallalle (ja siten veronmaksajille). Riippuu järjestelmän tarkemmasta rajauksesta.	Osin laissa määriteltyille rahoituksesta vastuullisille toiminnanharjoittajille (ja niiden asiakkaille siinä määrin kuin kustannusten siirtäminen hintoihin mahdollista), osin julkiselle vallalle (ja siten veronmaksajille). Riippuu järjestelmän tarkemmasta rajauksesta.	Kokonaisuudessaan julkiselle vallalle (ja siten veronmaksajille) riippuen kuitenkin osittain toiminnan sijoittumisesta ja kunnan taloudellisesta tilanteesta. Voi olla etenkin pienille kunnille ylivoimainen rasite. Kokonaisuudessaan julkiselle vallalle (ja siten veronmaksajille) riippuen kuitenkin osittain toiminnan sijoittumisesta ja kunnan taloudellisesta tilanteesta. Voi olla etenkin pienille kunnille ylivoimainen rasite.	Kokonaisuudessaan valtiolle (ja siten veronmaksajille).	Osin laissa verovelvoittaisiksi määriteltyille toiminnanharjoittajille (ja niiden asiakkaille siinä määrin kuin kustannusten siirtäminen hintoihin mahdollista), osin muille veronmaksajille riippuen verotasosta. Riippuu veron tarkemmasta kohdentamisesta.
<b>Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen</b>	Ei toteudu tai toteutuu vain rajatusti (toimialan yhteisvastuu ja veronmaksajien vastuu).	Ei toteudu tai toteutuu vain rajatusti (sopimukseen liittyneiden yhteisvastuu ja veronmaksajien vastuu).	Ei toteudu tai toteutuu vain rajatusti (toimialan yhteisvastuu ja veronmaksajien vastuu).	Ei toteudu (veronmaksajien vastuu).	Ei toteudu (veronmaksajien vastuu).	Ei toteudu tai toteutuu vain rajatusti (toimialan yhteisvastuu ja veronmaksajien vastuu). Riippuu veron kohdennuksesta.
<b>Kattavuus</b>	Olisi mahdollista rakentaa niin, että kattaisi suuren osan tapauksista, mutta kaikkein suurimmat / harvinaisimmat tapaukset jäävät väistämättä ulkopuolelle (korvauksen yläraja, vakuutusriskin hinnoittelun hankaluus).	Ei voi kattaa muuta kuin selkeärajaiset toimialat ja niiden motivoituneet toimijat, muttei tuntemattomia tai suuria vahinkoja.	Olisi mahdollista rakentaa niin, että kattaisi suuren osan tapauksista, mutta kaikkein suurimmat / harvinaisimmat tapaukset jäävät väistämättä ulkopuolelle.	Periaatteessa kaikki, riippuu rahoituksen suuruudesta.	Periaatteessa kaikki, riippuu rahoituksen suuruudesta.	Periaatteessa kaikki, riippuu rahoituksen suuruudesta.

Kriteeri	Pakollinen vakuutus	Sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä	Budjetin ulkopuoliset rahastot	Kuntien ja valtion budjettirahoitus	Valtion budjettirahoitus	Korvamerkittyyen veroon tai maksuun perustuva valtion budjettirahoitus
<b>Valtion täydentävän, viimesijaisen rahoituksen tarve</b>	Kyllä, tarve riippuu järjestelmän rajauksesta. Vakuutusessa aina yläraja, jonka ylimentävät kustannukset julkisen vallan katettava.	Kyllä, tarve riippuu järjestelmän rajauksesta. Sopimuksella luotavassa järjestelmässä aina yläraja, jonka ylimentävät kustannukset julkisen vallan katettava. Osa pilaantumista aiheuttavista toiminnanharjoittajista jäänee sopimuksen ulkopuolelle.	Kyllä, tarve riippuu järjestelmän rajauksesta.	Kyllä, tarve riippuu järjestelmän rajauksesta.	Kokonaisuudessaan	Kokonaisuudessaan, mutta toisin kohdennettuna kuin yleiskatteisiin veroihin perustuvissa malleissa.
<b>Kustannustehokkuus ja -vaikutukset</b>	Hallintokustannukset melko vähäiset. Maksukyky erittäin kallis turvata. Hitais lisää hyvinvointitappioita.	Hallintokustannukset vähäiset. Maksukyvyyn turvaaminen edullista. Yksinkertainen organisaatio.	Hallintokustannukset vähäiset. Maksukyvyyn turvaaminen edullista.	Ei hallintokustannuksia toiminnanharjoittajille. Maksukyvyyn turvaaminen edullista. Yksinkertainen malli mahdollistaa myös valtion toiminnan organisoinnin ilman suurta hallinnollista taakkaa.	Ei hallintokustannuksia toiminnanharjoittajille. Maksukyvyyn turvaaminen edullista. Yksinkertainen malli mahdollistaa myös valtion toiminnan organisoinnin ilman suurta hallinnollista taakkaa.	Hallintokustannukset toiminnanharjoittajille vähäiset (riippuen kuitenkin korvamerkitystä verosta ja sen tason määrätymisen tavasta). Maksukyvyyn turvaaminen edullista. Veron kohdentaminen ja kokoaminen aiheuttaa jonkin verran hallinnollisia kustannuksia. Nämä voivat olla mahdollisesti merkittäviäkin, jos pyritään veron määrätymiseen arvioitujen riskien mukaan. Verotasosta riippuen voi aiheuttaa kustannustehottomuutta rohkaisemalla tarpeettomiin toimenpiteisiin.

## TOVARAMA – TOISSIJAISEN YMPÄRISTÖVAHINKOVASTUUN RAHOITUSMALLIEN VERTAILU

Kriteeri	Pakollinen vakuutus	Sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä	Budjetin ulkopuoliset rahastot	Kuntien ja valtion budjettirahoitus	Valtion budjettirahoitus	Korvamerkittyyn veroon tai maksuun perustuva valtion budjettirahoitus
<b>Hyväksyttävyy</b>  (koostuu mm. aiheuttamisperiaatteen toteutumisesta ja mallin toimivuudesta)	Vakuutusala pitää hyvin toimivana. Useat tahot eivät pidä toimivana, sillä nykyjärjestelmän maksut suhteettoman suuria verrattuna järjestelmästä maksettuihin korvauksiin.	Toiminnanharjoittajien huolenalena mahdollinen vapaa- matkustajuus, mahdollisuus jättäytyä sopimuksen ulkopuolelle.	Hallintokustannukset vähäiset. Maksukyvyyn turvaaminen edullista. Toiminnanharjoittajat suhtautuvat epäluuloisesti rahaston toiminnan laajenemiseen (ennaltaehkäiseviin toimiin ja kalustohankintoihin). Ympäristöjärjestöt katsovat rahastomallin toimineen hyvin ja mahdollistavan myös ennaltaehkäisevät toimet.	Toiminnanharjoittajat suhtautuvat myönteisesti. Osa kyselyyn vastanneista tuo esille mahdollisen moral hazard -ongelman.	Toiminnanharjoittajat suhtautuvat myönteisesti. Osa kyselyyn vastanneista tuo esille mahdollisen moral hazard -ongelman.	Voidaan kokea toteuttavan aiheuttamisperiaatetta paremmin kuin yleiskatteisiin veroihin perustuva malli.
<b>Operatiivinen toimivuus</b>	Hidas: rikos tai korvausoikeudenkäynnin lainvoimainen päätös edellytys korvaukselle	Riippuu järjestelmän sisällöstä, onko lainvoimainen päätös edellytys korvaukselle. Puhtaasti sopimusperusteinen järjestelmä mahdollista toteuttaa, niin ettei päätöstä voida riitauttaa.	Lähtökohtaisesti nopea	Lähtökohtaisesti nopea, ei vaadi mahdollisesti monipor- taista punnintaa siitä, kuuluuko tapaus järjestelmän piiriin. Riippuu myös sitä, miten bud- jettirahoitus järjestetty.	Lähtökohtaisesti nopea, ei vaadi mahdollisesti monipor- taista punnintaa siitä, kuuluuko tapaus järjestelmän piiriin. Riippuu myös sitä, miten bud- jettirahoitus järjestetty.	Lähtökohtaisesti nopea, ei vaadi mahdollisesti monipor- taista punnintaa siitä, kuuluuko tapaus järjestelmän piiriin. Riippuu myös sitä, miten bud- jettirahoitus järjestetty.
<b>Oikeusvarmuus ja oikeusturvan toteutuminen</b>	Ennakoitavuus riippuu mallia koskevan lain ja vakuutuseh- tojen selkeydestä. Erityisenä ongelmana vaatimus ensisijai- sen vastuun lainvoimaisesta selvittelystä, mitä ehkä voi keventää. Muutoksenhaun mahdollis- tava valitusosoitus liitettävissä korvausasiassa tehtyyn päätökseen.	Ennakoitavuus riippuu pit- kälti sopimusehtojen sisällöstä, oikeusturvan toteuttamiseksi järjestettävä rahoituksen käy- tön valvonta joko viranomai- sen tai erillisen sopimuspuolten perustaman valvontaelimen toi- mesta. Oikeusturva edellyttäisi rahoituspäätöksistä oikaisu- tai valitusmahdollisuutta.	Ennakoitavuus riippuu mallia koskevan lain selkeydestä. Myös muutoksenhakumahdol- lisuudesta tehtyihin päätöksiin voitaisiin säätää samassa laissa.	Ennakoitavuus voi kunnan taloudellisesta kantokyvystä riippuen olla hyvinkin, mutta kuitenkin riippuvainen budjet- timäärärahojen riittävydestä. Kunnan viranomaisen päätök- sen liitettävissä mahdollisuus oikaisuvaatimuksen tekoon sekä muutoksenhakuun.	Lähtökohtaisesti ennakoita- vin malli, joskin rahoituskyky riippuu kuitenkin käytössä ole- vista budjettimäärärahoista. Julkishallinnon sisäisiin määrä- rahojen siirtoihin ei tyypillisesti liitetä valitusosoitusta. Sen sijaan toimeenpanevan viran- omaisen hallintopäätökseen lii- tettävissä valitusmahdollisuus.	Lähtökohtaisesti ennakoitavin malli, joskin rahoituskyky riip- puu kuitenkin käytössä olevista määrärahoista. Julkishallinnon sisäisiin määrärahojen siirtoi- hin ei tyypillisesti liitetä vali- tusosoitusta. Sen sijaan toi- meenpanevan viranomaisen hallintopäätökseen liitettävissä valitusmahdollisuus.

Kriteeri	Pakollinen vakuutus	Sopimusperusteinen kollektiivinen järjestelmä	Budjetin ulkopuoliset rahastot	Kuntien ja valtion budjettirahoitus	Valtion budjettirahoitus	Korvamerkittyyn veroon tai maksuun perustuva valtion budjettirahoitus
<b>Toteutettavuus suhteessa perustuslakiin</b>	Huomiota tulisi kiinnittää järjestelmän kykyyn turvata ympäristöperusoikeuden toteutumista, kustannusten (vakuutusmaksujen) kohdentumiseen yhdenvertaisesti sekä mallin kykyyn turvata vahinkoa kärsineiden omaisuuden suoja.	Erityisesti julkisen hallinto- tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevat rajoitteet vaikuttavat käyttöalaa. Toisaalta vapaaehtoisin sopimuksin toteutetut mallit ilmentäisivät ympäristöperusoikeuden kollektiivista vastuuta ympäristöstä positiivisella tavalla.	Uuden rahaston perustamiselle asetettu tiukat edellytykset; perustettavissa vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitamisen sitä välttämättä edellyttää ja eduskunnassa vähintään 2/3 annetuista äänistä.	Kuntien itsehallinnon lisäksi tehtävien osoittamisessa kunnille on yleisesti huomioitava kuntien talouden kantokyky rahoitusperiaatteen mukaisesti.	Valtion budjetissa menojen sitomattomuusperiaate puoltaisi yleiskatteisia veroja verotulojen korvamerkinnän sijaan. Viime sijassa ympäristöperusoikeuden julkishallinnolle asettamaa perustuslaillista toimeksiantoa turvaava malli.	Valtion budjetissa menojen sitomattomuusperiaate puoltaisi yleiskatteisia veroja verotulojen korvamerkinnän sijaan.



## 5 Tulokset ja johtopäätökset

Hankkeessa on tunnistettu laajasta kansainvälisestä vertailuaineistosta parhaita käytäntöjä ja ideoita (*legal transplants*). Näitä oikeusvertailuun perustuvia sääntelyinnovaatioita on sovitettu kansalliseen ympäristövastuun sääntelyjärjestelmään. Tässä luvussa kuvataan keskeisiä hankkeen tutkimustuloksia eri maiden rahoitusmalleista ja niiden vertailusta Suomen kannalta. Tarkemmat johtopäätökset erilaisten rahoitusmallien ja yksittäisten ohjauskeinojen käyttömahdollisuuksista jäävät tehtäväksi vuonna 2020 käynnistyneessä toissijaisten ympäristövastuiden uudistamishankkeessa (TOVA-jatkotyössä).

Teksti on ryhmitelty asiakokonaisuuksittain alalukuihin, joiden otsikot perustuvat hankkeen tavoitteisiin.

### 5.1 Vaihtoehtoiset tavat toteuttaa ja rahoittaa toissijainen vastuujärjestelmä

Hankkeessa kerätyn vertailuaineiston perusteella on saatu yleiskuva siitä, miten Euroopassa, Australiassa ja Pohjois-Amerikassa on toteutettu ja rahoitettu toissijaisia vastuujärjestelmiä:

- Kaikissa vertailumaissa toissijaisen rahoituksen jakaminen tapahtuu suurelta osin valtion budjetin kautta. Toissijaisen vastuun rahoittamista varten kootaan monissa maissa varat erilaisilla tiettyihin tahoihin kohdistetuilla maksuilla ja veroilla. Synä budjetissa toteutettuihin ratkaisuihin lienevät ennen kaikkea taloudelliset ja käytännön seikat.
  - Valtion rooli rahoittajana perustuu vanhojen maaperän pilaantumistapausten ja ympäristövahinkojen (*historical pollution*) kohdalla siihen, ettei enää ole löydettävissä aiheuttajaa tai muita vastuutahoja, mutta ympäristöongelmat on kuitenkin välttämättä ratkaistava. Vanhat pilaantumistapaukset voidaan

kustannustehokkaasti hoitaa keskitetyllä valtion rahoituksella ja ohjauksella, sillä kustannusten perintä muilta tahoilta edellyttäisi pitkiä ja lopputuloksiltaan epävarmoja oikeusprosesseja. Useimpien maiden lainsäädännössä tiettyä ajankohdtaa vanhemmat pilaantuneet alueet on jätetty pääsääntöisesti valtion vastuulle ja yleensä tämä ajankohta on kytketty modernin ympäristölainsäädännön syntyyn.

- Uudet pilaantuneet alueet puhdistaa aiheuttaja, jonka ohella vastuuta on usein laajennettu kohdistumaan myös alueen haltijaan. Lisäksi monessa maassa viimekätinen vastuu (erityisesti kiireellisissä tilanteissa) on kunnalla tai valtiolla. Uusia vahinkotapauksia koskevia toissijaisia järjestelmiä on vertailumaissa vähän. Syynä lienee se, että vahinkojen määrä jää kuitenkin verrattain vähäiseksi tehokkaan valvonnan ja lainsäädännön johdosta. Uusien vahinkojen toissijaisten järjestelmien kehittämiseen on tarvetta vain harvoilla riskialttiilla toimialoilla, kuten öljyalalla, kaivosalalla ja ydinvoiman tuottamisessa.
- Valtion rahoituksen rinnalla on erilaisia muita yksittäisiä järjestelyjä, kuten toimialakohtaisia ja ainekohtaisia rahoitusmalleja. Erityisesti öljyalalla on ollut muita aloja enemmän erilaisia toissijaisia ratkaisumalleja, kuten rahastoja ja vapaaehtoisia vanhojen jakeluasemien kunnostusprojekteja.
- Yhdessäkään vertailumaassa ei ole valtion budjetin ulkopuolista laajaa erillistä toissijaista järjestelmää, joka kattaisi uudet ja vanhat vahingot, useita toimialoja jne.
- Tietoa eri mallien euromääräisistä kustannuksista ja vaikutuksista ei vertailuaineistosta noussut esiin.
- Kiireellisten valvontaviranomaisen toimenpiteiden, kuten TOVA-enaltaehkäisytoimien rahoittaminen tapahtuu normaalin viranomaisen toiminnan rahoituksen puitteissa, eikä vertailumaissa ole erityisiä rahoitusjärjestelmiä näitä tilanteita varten.
- Vastuusääntelyä edellyttäväksi ongelmaksi tunnistetaan tyypillisesti nimenomaan maaperän pilaantuminen ja kaivostoiminnan seuraukset. Sen sijaan jätehuollon laiminlyöntitilanteet (kuten vaarallisten jätteiden varastointi) eivät ole yhtä laajasti toissijaisten rahoitusjärjestelyjen kohde, vaan niihin puututaan säättämällä esim. jätteen haltijan vastuusta.
- Yksityisoikeudellisten menetysten toissijainen korvaaminen ei ole muuten aineistossa erityisemmin esillä, mutta öljyn aiheuttamien vahinkojen toissijainen korvaaminen on otettu huomioon öljykuljetuksiin liittyvissä kansainvälisissä sopimus pohjaisissa järjestelmissä

ja myös Suomen öljysuojarahastossa. Lisäksi myös Kanadassa ja myös USA:n eräissä osavaltioissa on rahastoja vahinkojen korvaamiseksi. Painopiste sääntelyssä on julkisoikeudellisessa vastuussa eli ympäristöongelmien poistamisessa ja torjunnassa, mikä tosin välillisesti turvaa jossain määrin myös yksityisten taloudellista asemaa, sillä ympäristön puhdistaminen käytännössä vähentää yksityisille aiheutuvien menetysten määrää.

- Toissijaisen vastuun käyttöala vaihtelee vertailumaissa osin sen perusteella, miten laaja on ensisijaisen vastuun (ml. vakuudet) soveltamisala.
- EU-tasolla ei ole vireillä laaja-alaisia toissijaisen vastuun uudistushankkeita, tosin eräät jäsenvaltiot ovat tehneet ehdotuksia ympäristövastuudirektiiviin liittyvistä kansainvälisistä rahastomalleista.

## 5.2 Vertailumaiden parhaiden käytäntöjen sovittaminen Suomeen

Hankkeessa kerätystä vertailuaineistosta on tunnistettu keskeiset käytössä olevat kollektiivisen vastuun rahoitusmallit ja arvioitu niiden käyttökelpoisuutta Suomen kannalta. Kyse on budjettiperusteisen toissijaisen vastuun, säädöspäristeisen aiheuttajien kollektiivisen vastuun sekä sopimusperusteisen aiheuttajien kollektiivisen vastuun malleista.

### *A. Budjettiperusteinen toissijainen vastuu*

Tämä malli koostuu kahdesta elementistä, jotka molemmat voidaan toteuttaa useammalla tavalla. Toisaalta kyse on siitä, miten varat valtion budjetista jaetaan, ja toisaalta siitä, miten varat budjettiin kootaan. Yleiskatteisessa budjettirahoituksessa kustannukset kohdistuvat kaikkiin veronmaksajiin, kun taas verotulojen korvamerkintään perustuvassa rahoituksessa ne voivat kohdistua rajatumpaan maksajaryhmään. Kaikissa vertailumaissa valtion budjettirahoitus on keskeinen toissijaisen vastuun rahoittamisen muoto.

Rahoituslähteenä oleva vero tai maksu voi olla korvamerkitty, mikä tarkoittaa sitä, että on ennakolta päätetty, että varat käytetään nimettyyn tarkoitukseen. Useassa vertailumaissa on käytössä valtion budjettiin sisältyvä määräraha, johon kanavoidaan tulopuolelle kaatopaikkakäsittelystä perittävä jätevero (Itävalta, Flander, Ranska). Lisärahoituksena voivat olla esim. ympäristörikoksien oikeuskäsittelyn yhteydessä valtiolle konfiskoidut varat (Kanada). Valtio voi rahoittaa budjetin kautta vanhojen kaivosten kunnostamista keräten varat mineraalien ottomaksuilla (Etelä-Australian royalty, USA hiilitonnimaksu) ja/tai uusilta kaivoksilta perittävällä (prosenttimuotoisesti määräytyvällä) kaivosmaksulla, jonka

tulot valtio käyttää vanhojen kaivosten sulkemiseen (Australiassa Pohjoisterritorio ja Länsi-Australia). Seuraavassa budjettiperusteisen toissijaisen vastuun arviointi on kuitenkin keskittynyt ensi sijassa yleiskatteisiin veroihin ja maksuihin perustuvaan järjestelmään.

### **Arvio soveltuvuudesta Suomen kansalliseen ympäristövastuun järjestelmään:**

Nykytilanne Suomessa rakentuu öljysuojarahastosta korvattavia pieniä öljyvahinkoja lukuun ottamatta budjettiperusteisen mallin varaan siten, että toimia on rahoitettu yleiskatteisin veroin. Valtiolla on budjetissaan ns. ympäristötyömäärärahoja, joista rahoitetaan jätehuollon laiminlyöntien korjaamisen ohella myös muita välttämättömiä ympäristön puhdistamistoimia. Varojen jakomekanismi on siten käytännössä jo olemassa, joten mallin laajentamisessa olisi kyse lähinnä varojen jakamisen perusteiden lisäämisestä ja jaettavan rahoituksen kasvattamisesta. Varsinaisia organisaation muutoksia ei tarvittaisi. Yleiskatteisiin veroihin perustuva budjettirahoitus on yksinkertainen ja selkeä malli, joka joustaa maksujen keräämisen ja korvaustarpeen suhteen eikä aiheuta suuria hallinnollisia lisäkustannuksia.

Jos budjettirahoituksen yhteyttä esimerkiksi tiettyyn toimialaan tai toimintaan halutaan jatkossa korostaa, niin harkittavia toteutustapoja voisivat olla esimerkiksi erilaiset ns. korvamerkityt verot tai maksut. Niiden kokoaminen voisi kohdistua jätteiden tuottamiseen tai käsittelyyn, joihin voitaisiin kytkeä lisämaksuja. Haasteena on kustannusten kohdentaminen. Kustannusten kohdentamisen voisi toteuttaa esimerkiksi siten, että kaivostoiminnan yhteydessä maksut perustuisivat tuotantomääriin tai liiketoiminnan tulokseen, joista ensin mainitun etuna on, ettei kirjanpidollisilla toimilla voida häivyttää taloudellista tulosta.

Toisaalta Suomessa on suhtauduttu varsin varauksellisesti verotulojen korvamerkintään siitä syystä, että korvamerkittyjen verojen käytön laajetessa paljon, seurauksena voi olla valtion rahoituspohjan rapautuminen, kun esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimintoihin ei ole löydettävissä korvamerkittävää rahoituslähdetä. Verotulojen korvamerkinnän ongelmaksi voi muodostua kustannustehottomuus siksi, että korvamerkityt tulot kerätään vuosittain, vaikka jonain vuonna todellista tarvetta ei ilmenisikään. Rajallisesti käytettynä verotulojen korvamerkintä voisi olla toimiva vaihtoehto, joskin tällöin kokonaismäärältään vähäisten verotulojen kokoamisesta voi aiheutua suhteettoman suuri hallinnollinen taakka. Lisäksi jos veroja kerätään kovin rajallisesti, rahoituksen riittävyys voi muodostua ongelmaksi. Tiettyissä määrin budjetissa toteutetun mallin haasteisiin on mahdollista vastata käyttämällä korvamerkittyjä verotuloja vastaavaa siirtomäärärahaa, jolloin vanhentuvasta siirtyvästä määrärahasta käyttämättä jääneet rahat voitaisiin budjetoida uudelleen ja kertyneiden varojen ylimeneviin kustannuksiin varautumiseksi voitaisiin toteuttaa rajattu (määräaikainen) veronkorotusoikeus.

Yleiskatteisen budjettirahoituksen hyödyt liittyvät erityisesti sen hallinnolliseen keveyteen. Tämän hyödyn toteutuminen voi vähentyä sitä mukaa, mitä raskaammaksi mahdollisesti käytettävä korvamerkintätapa hallinnollisessa mielessä muodostuu. Korvamerkinnän käyttö budjettirahoituksessa voi kuitenkin tarkoin kohdennettuna vahvistaa kokemusta aiheuttamisperiaatteen toteutumisesta. Vastaavasti yleiskatteinen budjettiperusteinen rahoitus ei toteuta aiheuttamisperiaatetta kuin korkeintaan yleisenä yhteiskunnan yritystoiminnalle hyväksymän riskin viimekätisenä kattamisena.

### ***B. Säädösperusteinen aiheuttajien kollektiivinen vastuu***

Mallissa on kyse valtion budjetin ulkopuolisesta rahoitusjärjestelmästä, jota voi ylläpitää joko valtio tai yksityinen taho (yksittäiset yritykset yhdessä, toimiala tai vakuutusyhtiöt ym.). Perustaminen on tehtävä lainsäädännöllä. Järjestelmästä voidaan maksaa perustamisen yhteydessä tehtävästä päätöksestä riippuen yksityisoikeudellisten vahinkojen korvauksia ja/tai julkisoikeudellisiin velvollisuuksiin liittyviä korvauksia.

Mallista on saatu käytännön kokemuksia eri vertailumaissa. Aiemmin eräissä maissa on ollut korvausrahastoja, jotka sittemmin on lakkautettu (Flanderissa ja Hollannissa). Myös Ruotsissa on lakkautettu pakollinen toissijainen puhdistamis- ja korvausvakuutus. Edelleen on olemassa useita öljyvahinkoja korvaavia rahastoja (mm. USA, Kanada ja Suomi) sekä muita vahinkoja kuin öljyvahinkoja varten Suomen pakollinen toissijainen vakuutusjärjestelmä. Ruotsissa on ehdotettu julkisoikeudellista valtion hallinnoimaa ympäristörahaa, johon kaikki ilmoitus- ja lupavelvolliset toiminnanharjoittajat maksaisivat maksuja ja joka rahoittaisi kunnostamisen tilanteissa, joissa vastuutaho ei siihen kykene.

### **Arvio soveltuvuudesta Suomen kansalliseen ympäristövastuun järjestelmään:**

Mallista on Suomessa kokemuksia, sillä siihen perustuvat nykyinen öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus. Niiden tulevaisuudelle on monta vaihtoehtoa: ne voidaan esimerkiksi säilyttää, lakkauttaa yhdessä tai erikseen ja kokonaan tai osin taikka ne voidaan yhdistää taikka niitä voidaan laajentaa (PL 87 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä).

Rahastomallilla on yksi selkeä etu pakolliseen vakuutusmalliin verrattuna. Vakuutusmalli soveltuu erittäin heikosti siinä toissijaiselle ympäristövastuulle tyypillisessä tilanteessa, jossa vuotuisten korvattavien vahinkotapausten määrää ei pystytä tarkasti ennakoimaan. Tästä seuraa se ongelma, että vakuutusmaksuja on perittävä varmuuden vuoksi enemmän kuin niitä lopulta tarvitaan. Näin ollen vakuutusmalli edellyttää tarpeeksi kattavaa varomarginaalia, jotta korvauksia varten olisi aina tarpeen vaatiessa riittävästi varoja sen varalta, että korvattavia vahinkoja tapahtuu. Jos vahinkoja ei tapahdu, eivät vakuutusjärjestelmään kerätyt varat kuitenkaan säily järjestelmän sisällä vuodesta toiseen siten,

että ne olisivat käytettävissä myöhempänä ajankohtana. Tuloksena on esimerkiksi se, että pakolliseen vakuutusjärjestelmään on Suomessa (ja samoin aiemmin Ruotsissa) peritty jopa 100 euroa maksuja jokaista järjestelmästä korvattua euroa kohti. Tätä ongelmaa ei aiheudu rahastojärjestelmässä, sillä sen toimintaa on helpompi mukauttaa muuttuviin tarpeisiin kuin vakuutusjärjestelmän toimintaa. Lisäksi siihen koottuja varoja voidaan rahoittaa vuodesta toiseen.

Kuten edellä jo todettiin, Suomen nykyisestä vakuutusjärjestelmässä maksetaan erittäin vähän korvauksia suhteessa siinä kerättyihin vakuutusmaksuihin. Korvausten vähäisyys johtuu kahdesta tekijästä, yhtäältä Suomessa ei yksinkertaisesti tapahdu enempää nykyisen vakuutuslainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia onnettomuuksia, ja toisaalta vakuutuslaissa on useita rajoituksia korvausten maksamiselle. Tässä suhteessa esimerkiksi rahastomallilla on edellytykset päästä parempaan kattavuuteen, sillä rahastomallin soveltamisala ja korvausedellytykset on mahdollista määritellä soveltavuudeltaan laajemmiksi.

Rahasto ja pakollinen vakuutus ovat molemmat itsenäisiä järjestelmiä, joiden rahoitus perustuu tietyltä ryhmältä perittyyn veroon tai maksuun. Tosin budjetin ulkopuoliseenkin rahastoon voidaan tulouttaa yleiskatteisin veroin kerättyjä varoja, jolloin rahoitusrasite ei kohdistu rajattuun ryhmään toimijoita.

Molemmat mallit aiheuttavat varojen kokoamiskustannusten lisäksi myös organisaatiosta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Hallintokustannukset ovat niissä samaa suuruusluokkaa, jos kyse on erillisestä organisaatiosta. Rahastomallissa kustannustehokkuutta voidaan parantaa liittämällä mahdollisten uusien rahastojen hallinto jo olemassa olevan öljysuojarahaston hallinnon piiriin. Perustuslaki tosin asettaa tiukat edellytykset myös olemassa olevien budjetin ulkopuolisten rahastojen tai niiden käyttötarkoituksen olennaiselle laajentamiselle.

Niin vakuutus- kuin rahastomallillekin perustuvista järjestelmistä syntyvät kustannukset voidaan kohdentaa riskialttiiksi arvioituille toimialoille tai toimintoille, jolloin niiden voidaan kokea toteuttavan aiheuttamisperiaatetta yleiskatteisiin veroihin perustuvaa budjetirahoitusta paremmin. Mitä tarkemmin vakuutus- tai rahastomaksut pyritään asettamaan vastaamaan toiminnan arvioituja riskejä, sitä suuremmiksi todennäköisesti muodostuvat kuitenkin myös järjestelmän hallinnolliset kustannukset.

### ***C. Sopimusperusteinen aiheuttajien kollektiivinen vastuu***

Toiminnanharjoittajat voivat toteuttaa vapaaehtoisesti omia rahoitusjärjestelyitä, joilla toissijaisesti otetaan hoidettavaksi maksukyvyttömien tai tuntemattomien tahojen aiheuttamia pilaantumistilanteita. Sopimusperusteiset kollektiivisen vastuun järjestelmät eroavat säädösperusteisista kollektiivisen vastuun järjestelmistä siis ensi sijassa siten, että

ensiksi mainittujen perusta on vapaaehtoisuudessa. Kyseessä voi olla esimerkiksi jonkun toimialan perustama rahasto, josta rahoitetaan alan yritysten pilaaman maaperän puhdistamista. Joissakin vertailumaissa tällaisia järjestelyjä on ollut useita, kuten kemiallisten pesuloiden pilaaman maaperän puhdistamisohjelma (Flanderi, Alankomaat), rahasto huoltoasematoiminnan pilaaman maaperän puhdistamisohjelmalle, rahasto autokorjaamojen pilaaman maaperän puhdistamisohjelmalle ja rahasto lämmitysöljysäiliövuotojen pilaaman maaperän puhdistamiseksi (Flanderi). Lisäksi vanhojen polttoaineen jakeluasemien ja huoltoasemien kunnostushankkeita on toteutettu useissa maissa (Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat).

### **Arvio soveltuvuudesta Suomen kansalliseen ympäristövastuun järjestelmään:**

Suomessa öljyala on toteuttanut useita sopimusperusteisia pilaantuneen maaperän puhdistamisohjelmia, jotka ovat olleet kustannustehokkaita ja tuloksellisia. Jos sopimusperusteista mallia halutaan hyödyntää laajemmin, aloitteen siitä voisi tehdä julkishallinto tai toiminnanharjoittajat. Sopimisille sinänsä ei ole lainsäädännöllistä estettä, mutta sikäli kun järjestelyyn sisältyy julkisen vallan käyttöä, huomioitaviksi tulevat perustuslaissa asetetut edellytykset julkisen vallan käytölle ja julkisen hallintotehtävän siirrolle.

Sopimusperusteisten mallien etuna valtion näkökulmasta on niiden itseohjautuvuus ja alan toimijoiden kannalta kustannustehokkuus ja joustavuus. Nämä seikat kuitenkin riippuvat olennaisesti mahdollisen järjestelmän yksityiskohtaisesta toteutustavasta sekä kustannusten jaosta sen sisällä.

Haasteita on useita. Miten saadaan kaikki alan toimijat mukaan perustaltaan vapaaehtoiseen järjestelmään? Sen ulkopuolelle jääminen voi johtaa vapaamatkustusongelmaan, jolloin osa järjestelmään osallistuvien toimijoiden intresseissä olevista hankkeista ei saakaan riittävää rahoitusta taikka vahingon aiheuttaja ei välttämättä olekaan osallistumassa järjestelmän kustannuksiin. Lisäksi viranomaisten voi olla vaikea valvoa sitä, että toimijoiden itse toteuttama järjestely noudattaa lainsäädännön edellyttämää riittävää ympäristönsuojelun tasoa sekä ottaa esim. kilpailuoikeudelliset seikat huomioon. Osapuolten tasavertaiset vaikutusmahdollisuudet eivät myöskään välttämättä toteudu vapaaehtoisessa järjestelyssä. Viimeksi ohjelmaan mukaan liittyvien ja pienten toiminnanharjoittajien näkökulmasta toteutus voi vaikuttaa kustannustehottomalta tai epäoikeudenmukaiseltakin ilman, että heillä välttämättä on mahdollisuutta vaikuttaa järjestelmän toteutukseen. Sopimusperusteisen mallin toimijoille tarjoamat edut toteutuvatkin varmimmin järjestelyä perustamassa olleiden ja muutoin vaikutusvaltaisimpien toimijoiden kohdalla.

Kun rahoitusmalli ja siihen perustuva useiden kohteiden kunnostusohjelma perustuu sopimukseen, ei ympäristöviranomaisen puutu sen toimintaan oma-aloitteisesti. Lainsäädännöllä on silti vaikutusta sopimusjärjestelyihin, sillä niillä ei lähtökohtaisesti voida

poistaa tai muuttaa lakisääteistä julkisoikeudellista ympäristövastuuta, kuten esimerkiksi YSL 133 §:n mukaista puhdistamisvastuuta. Lisäksi ympäristöviranomaisen voi vaikuttaa yksittäisten kunnostushankkeiden puhdistamistavoitteisiin ja teknilliseen toteutukseen, kun hankkeen toteuttamissuunnitelma hyväksytään ympäristöluvassa tai vastaavassa hallintopäätöksessä.

Kilpailulainsäädäntö voi jopa estää tai asettaa rajoituksia sopimusmallin soveltamiselle, mutta sen vaikutus riippuu kunkin sopimusjärjestelyn tarkemmasta sisällöstä.

Sopimukseen perustuvasta toissijaisesta rahoitusjärjestelmästä syntyvät kustannukset voidaan kohdentaa riskialttiiksi arvioituille toimijoille, jos nämä saadaan liittymään järjestelmään. Tällöin järjestelmän voidaan kokea toteuttavan aiheuttamisperiaatetta yleiskatteisiin veroihin perustuvaa budjettirahoitusta paremmin. Mitä tarkemmin maksut pyritään asettamaan vastaamaan toiminnan arvioituja riskejä, sitä suuremmiksi muodostuvat kuitenkin järjestelmän hallinnolliset kustannukset.

### 5.3 Kollektiivisen vastuun rahoitusmallien vertailu

Hankkeessa on vertailtu kerätystä vertailuaineistosta tunnistettuja keskeisiä kollektiivisen vastuun rahoitusmalleja käyttäen keskeisiksi tunnistettuja kriteerejä. Vertailun tuloksien perusteella on tehty päätelmiä rahoitusmalleista ja mallien välillä tunnistetuista eroista. Suurimpia eroja mallien välillä on suhteessa aiheuttamisperiaatteen toteuttamiseen, kattavuuteen, kustannustehokkuuteen ja hyväksyttävyyteen.

#### **Mallin kykyyn toteuttaa aiheuttamisperiaatetta vaikuttavat:**

Malleissa on eroja sen suhteen, miten läheinen yhteys niiden kustannusten maksajilla/rahoittajilla on kustannusten aiheutumiseen. Kun toissijaisen vastuujärjestelmän kustannusten maksajana on veronmaksaja (joko valtion tai kunnan), on kausaaliyhteys hänen oman toimintansa ja ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan välillä olematon, sillä veronmaksajalla ei ole mitään tekemistä toiminnan kanssa. Hiukan läheisempi kausaaliyhteys syntyy, kun erilaisten riskejä aiheuttavien aineiden/kemikaalien käyttäjiltä peritään maksua, jolla kootut varat käytetään kyseisen aineen riskien poistamiseen. Tosin voitaneen myös perustellusti kysyä, onko esim. tietyn alan sisäinen vastuu vastuunjaollisesti oikein eli ovatko esimerkiksi tietyn toimialan asianmukaisesti toimivat yritykset vastuussa saman toimialan vahinkoja aiheuttavien yritysten toiminnasta.



Osin mallien väliset erot aiheuttamisperiaatteen toteuttamisessa pohjautuvat eroihin aiheuttajan käsitteen tulkinnassa sekä aiheuttajan vastuun ensisijaisuudelle annettulle painoarvoille.

Käytännössä kokemuksella aiheuttamisperiaatteen toteutumisesta voi kuitenkin olla suurta merkitystä malliin perustuvien ohjauskeinojen hyväksyttävyyden kannalta.

Mallin kattavuuteen vaikuttavat:

- Budjettiperusteisen mallin kattavuus riippuu siitä, mitä sen laajuudesta on päätetty poliittisessa päätöksentekoprosessissa.
- Säädöspерusteinen kollektiivinen vastuumalli kattaa ne vahinkotilanteet, jotka mallia koskevassa laissa säädetään sen vastattavaksi. Vakuutusmallin kohdalla kattavuuden juridinen määrittely lainsäätämisvaiheessa on vaikeampaa kuin muiden kohdalla, sillä vakuutamistoiminta edellyttää vakuutusmatemaattisista syistä aina ennakolta tehtyä tarkkaa riskien tunnistamista ja määrittelyä.
- Toimialakohtaisten sopimusmallien kattavuus on jo lähtökohdiltaan rajallisempi. Niihin ei voida pakottaa vastentahtoisia toimijoita (ns. vapaamatkustajia) eikä tuntemattomien aiheuttamien vahinkojen kattaminen tulisi käytännössä kyseeseen. Sopimusperusteisissa mallissa kattavuus edellyttäisi koko relevantin toimialan riittävää osallisuutta. Tällöin kattavuus vaatisi hallittavissa olevaa määrää sellaisia toimijoita, jotka kaikki jakavat yhteisen tahtotilan ja joiden osuus kaikista toimialan toimijoista olisi riittävän suuri. Näin ollen sopimusperusteiseen malliin soveltuisivat todennäköisesti vain melko harvat toimialat.

### **Mallin kustannuksiin ja toiminnan kustannustehokkuuteen vaikuttavat:**

Suurin mallien välinen ero syntyy siitä, millaisia kustannuksia mallin maksuvalmiuden ylläpidosta aiheutuu, kun varaudutaan tulevia vahinkotapauksia varten. Ympäristövahinkojen lukumäärää, vakavuusastetta ja kustannuksia ei pystytä ennakolta tarkasti arvioimaan, joten varoja on oltava enemmän kuin mitä niitä lopulta tarvitaan. Tähän epävarmuuteen varautuminen maksaa varsin vähän erityisesti yleiskatteisiin veroihin perustuvassa budjettimallissa tai budjetin ulkopuolisessa rahastomallissa, mutta sen sijaan vakuutusessa kustannukset ovat hyvin suuret. Vahingottomana ajanjaksona kerätyt vakuutuslöt muuttuvat vakuutusyhtiöiden tuloksi tai päätyvät järjestelmän ylläpidon (esim. jälleenvakuutus) kustannuksiin, toisin sanoen ne eivät juuri lainkaan jää kerryttämään vakuutusmallin maksuvalmiutta vahinkotilanteissa. Tämän seurauksena nykyisin toimineen

vakuutusmallin maksutulojen ja korvausmenojen suhde (hyötysuhde) on ollut vain yhden prosentin luokkaa.

Mallin hallintokustannukset perustamisvaiheessa riippuvat siitä, perustetaanko erillinen organisaatio vai tukeudutaanko jo olemassa olevaan. Yleiskatteiselle budjettirahoitukselle riittää valtion jo olemassa olevan hallinnon osana toimiva organisaatio, joten se on malleista hallinnollisesti kevein. Perustamisvaiheen jälkeen varsinaiset organisaation ylläpitämisen hallintokulut ovat rahasto- ja vakuutusmalleissa lähtökohtaisesti samaa suuruusluokkaa.

Korvausten maksamisessa vakuutusmalli on hitain erityisesti silloin, kun ensisijaisen vastuun poissulkemisesta on ensin saatava lopullinen varmuus, mikä käytännössä voi edellyttää lainvoimaisia tuomioistuinpäätöksiä useammassa oikeusasteessa. Vakuutusjärjestelmän luonteesta johtuen seurauksena voi olla monen vuoden viivästys korvausten maksamisessa. Tämä hitaus voi aiheuttaa myös välillisesti lisäkustannuksia, jos ympäristön tilan heikkeneminen jatkuu kunnostustöiden viivästyessä. Toisaalta vakuutusmallin toiminta tältä osin olisi ehkä tehostettavissa esimerkiksi vakuutusyhtiön sijaantulo- eli regressioikeudella korvausprosessissa.

- Kaikkien mallien kohdalla hyväksyttävyyttä näyttäisi selittävän rahoituksen keräämisen oikeudenmukaisuus ja siinä erityisesti kytkös aiheuttamisperiaatteen koettuun toteutumiseen. Tällä perusteella ns. kollektiivisen aiheuttajan vastuun mallit (säädösperusteiset sekä sopimusperusteiset) koetaan helposti hyväksyttävämpänä kuin julkiselle (yleiskatteiselle) budjettirahoitukselle perustuvat ratkaisut. Toisaalta hyväksyttävyyttä toiminnanharjoittajien näkökulmasta vastaavasti heikentää se seikka, että näissä vastuun malleissa tietyn alan yritysillä on harvoin keinoja puuttua muiden alan toimijoiden toimintatapoihin.
- Lisäksi mallin arvioitu kustannustehokkuus voi vaikuttaa sen hyväksyttävyyteen. Osaltaan tämä heikentääkin erityisesti nykyisen kaltaisen vakuutusjärjestelmän yhteiskunnallista hyväksyntää.

Valtion taloudellisen vastuun merkityksestä:

- Käytännössä valtion taholta tuleva rahoitus voi olla joko erillinen toissijainen järjestelmä tai muita malleja täydentävää rahoitusta.
- Riippumatta siitä, mikä toissijaisen vastuun rahoitusmalli valitaan, valtion rahoitusmahdollisuutta tullaan tarvitsemaan ainakin mahdollisten suurvahinkojen varalta.

Kokoavia näkemyksiä:

Yleisesti ottaen valtion yleiskatteisiin veroihin perustuva budjettirahoitus on hallinnollisesti kevein, selkein ja tehokkain malli, joka on sovellettavissa laajasti ja toimialasta riippumatta. Sen hyväksyttävyyttä (äänestäjien/veronmaksajien) kannalta voi kuitenkin heikentää hyvin etäiseksi (jopa olemattomaksi) koettu yhteys siihen, että veroilla katetaan ympäristöriskejä aiheuttavien toimialojen toissijaista vastuuta.

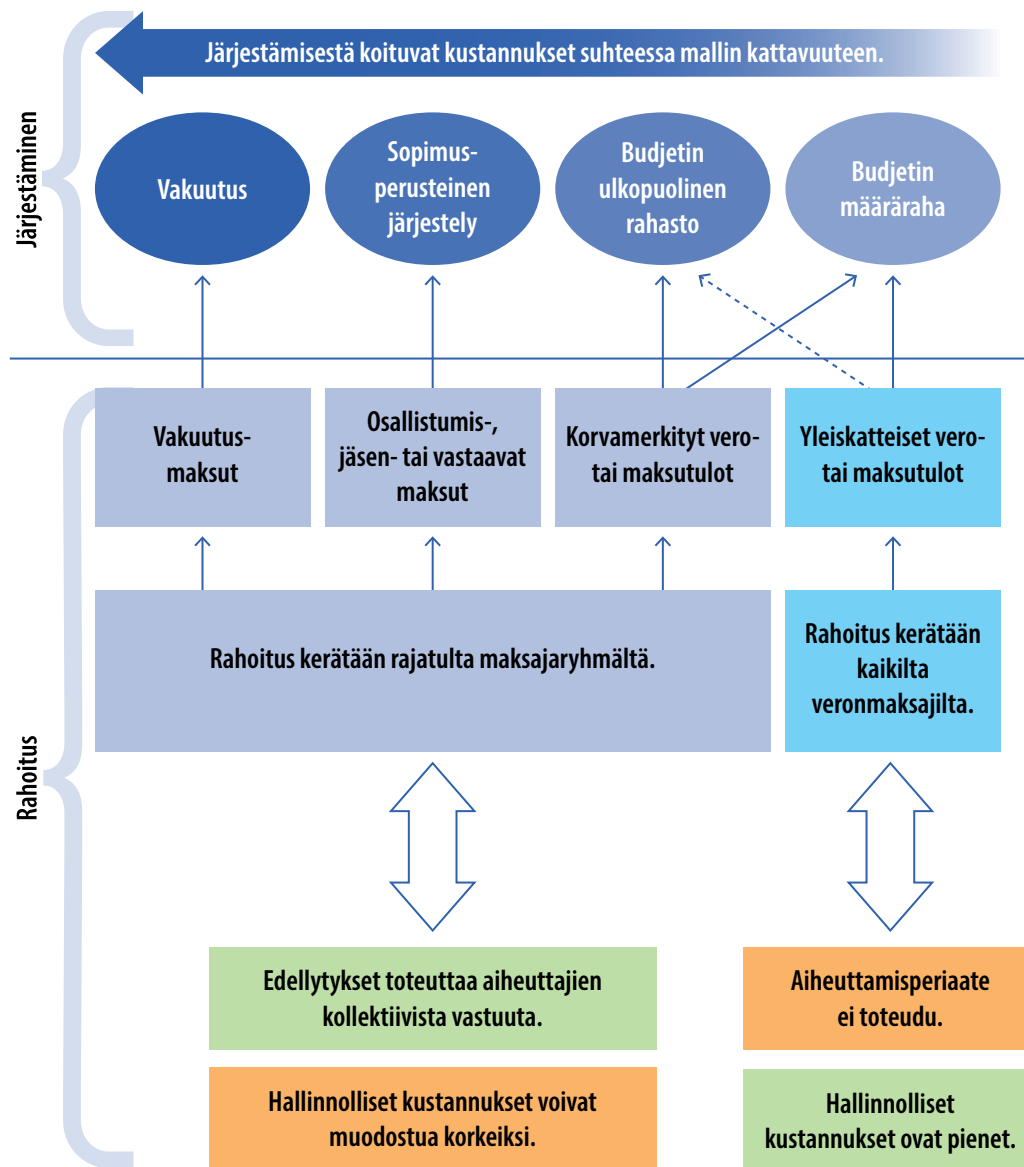
Suomessa ja muualla saatujen kokemusten pohjalta budjetin ulkopuolinen rahastomalli on soveltunut erityisesti öljytuotteiden tuotannon, käytön ja kuljetusten yhteyteen, jossa kustannukset on voitu periä harvoilta suurilta toimijoilta, kohdentaa tarkasti ja rahoituksen kerääminen näin hoidettu tehokkaasti. Suomessa tämä malli on myös turvannut hyvän torjuntavalmiuden öljyvahinkojen varalta.

Vakuutusmalliin perustuvaan järjestelmään liittyy suuria maksuvalmiuden ylläpidon kustannuksia, joita muissa malleissa ei ole. Myös sen operatiivinen toimivuus on muita malleja hitaampi, mistä voi aiheutua kasvavia hyvinvointitappiota.

Toiminnanharjoittajien keskinäiseen sopimukseen perustuva järjestelmä onnistunee vain harvoilla aloilla ja lisäksi sen toiminta edellyttää sekin viranomaisten suorittamaa seuranta- tai valvontaa.

Julkisoikeudellisten vastuiden rahoittaminen on etusijalla kaikkialla. Yksityisoikeudellisten korvausten rahoittamiseksi toimivia malleja on vähän, vaikkakin myös niitä on vuosien varrella kokeiltu vertailumaissa erilaisissa yhteyksissä.

Vaihtoehtoiset tavat rahoittaa ja organisoida TOVA-järjestelmä on kootusti esitetty seuraavassa kaaviossa. (kuva 4).



Kuva 4. Vaihtoehtoiset tavat rahoittaa ja organisoida TOVA-järjestelmä.

## 5.4 Ympäristövastuuseen liittyvien käsitteiden selkeyttäminen

Hankkeen tavoitteena on ollut selkeyttää ympäristövastuuseen liittyviä käsitteitä ja täsmentää niiden keskinäisiä yhteyksiä. Tässä yhteydessä on todettu, että käsitteiden määritelmät eivät voi olla lopullisia tai tyhjentyviä, vaan niiden sisältö ja sen tulkinta kehittyy ajan myötä. Käsitteet eivät myöskään ole erillisiä ilmiöitä, vaan ne kuuluvat laajaan oikeudellisten käsitteiden verkostoon, jossa myös lähikäsitteiden sisältö ja määritelmät on otettava huomioon.

Edellä selostettu huomioon ottaen hankkeessa on tunnistettu ympäristövastuusäntelyn avainkäsitteet ja analysoitu niitä. Tärkeimpinä käsitteinä nousivat esiin: ympäristövastuu eri muodoissaan, aiheuttajan vastuu, laajennettu aiheuttajan vastuu (Extended Liability), aiheuttajien kollektiivinen vastuu sekä toissijainen vastuu toimenpiteistä ja kustannuksista. Ympäristön tilan muuttamista parempaan suuntaan voidaan kuvata useilla käsitteillä. Toissijaisen rahoituksen myöntäminen edellyttää myös sellaisia asianmukaisia määritelmiä, joiden avulla tunnistetaan alkuperäisen vastuullisen maksukyvyttömyyden ja puuttumisen merkitys eri tilanteissa.

Käsiteanalysoinnin yhteydessä useiden käsitteiden käyttötavassa ja sisällössä on havaittu vaihtelevuutta, jopa epä johdonmukaisuutta. Käsitteiden käyttöön TOVA-jatkotyössä tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja mahdollisimman tarkasti määritellä kulloisessakin käytötyhteydessä käsitteiden tarkoitettu sisältö. Esimerkiksi ympäristövastuun ulottuvuuksista keskusteltaessa ja ympäristövastuuta täsmentävissä lain määritelmässä on usein tarpeen eritellä varsin tarkasti, millaisia veloituksia vastuulla tarkoitetaan vai onko kyse vain kustannusvastuusta, millaisia toimenpiteitä vastuun perusteella edellytetään tehtäväksi, keitä velvollisuudet koskevat jne. Käsitelmääritelmien ohella tärkeitä ovat myös ne yleiset periaatteet, jotka ovat toimimisveloitteiden ja kustannusten kohdentamisen taustalla. Myös ne edellyttävät tapauskohtaista tarkempaa analyysia sekä TOVA-jatkotyössä että oikeustieteessä. Esimerkkinä laajennetun aiheuttajan vastuun käsite voi auttaa tunnistamaan mahdollisia uusia toimenpiteistä vastaavia tahoja. Aiheuttajan kollektiivisen vastuun käsitteen avulla voidaan tunnistaa eri toimialoilla rahoitusmahdollisuuksia.

## 5.5 Muita havaintoja jatkotyössä huomioon otettaviksi

Hankkeen aikana kerätystä vertailuaineistosta on edellä selostetun lisäksi tehty muitakin havaintoja vertailumaissa käytössä olevista toissijaista vastuuta tukevista taloudellisista, hallinnollisista ja oikeudellista ohjauskeinoista. Ne saattaisivat olla Suomessakin käytökelpoisia keinoja tukea toissijaisen vastuujärjestelmän toimintaa tai estää tilanteiden

päätymistä sen piiriin. Tässä jaksossa nämä keinot on esitetty ehdotuksina lisäselvitystarpeista perusteluineen siten, että ensin lyhyesti kuvataan Suomen nykytilaa, toiseksi tehdään lisäselvitysehdotus ja kolmanneksi esitetään ehdotukselle perusteluita. Kunkin lisäselvitysehdotuksen taustana ollut vertailumaa on mainittu sulkeissa ehdotuksen päätteeksi ennen perusteluita.

### Rinnastamista koskevien säännösten uudistaminen

**Nykytila:** YVL:n mukainen korvausvelvollisuus ympäristövahingon johdosta voi olla toiminnan varsinaisen harjoittajan lisäksi myös tähän rinnastettavissa olevalla taholla. Edelleen YSL ja JäteL sisältävät jo nykyisin haltijan toissijaista vastuuta koskevat säännökset, joiden soveltamisalan laajentaminen olisi mahdollista. Tällöin mahdollisten vastuullisiksi katsottavien tahojen lukumäärän kasvu voisi edesauttaa maksukykyisen vastuutahon löytymistä yksittäisessä TOVA-tilanteessa.

**Lisäselvitysehdotus.** Selvitetään, voidaanko lakisäätteistä toissijaisen vastuutahon (kuten nykyisin alueen ja kiinteistön haltijan) toimimisvelvollisuutta laajentaa esimerkiksi rinnastussäännöksellä, jossa pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuuta laajennettaisiin kattamaan haltijaan rinnastettavat tahot (Australia).

**Perustelut.** Uudistuksen etuna olisi laajempi vastuullisten piiri, joka kattaisi paremmin erilaiset yhtiöoikeudelliset järjestelyt ja todellista päätösvaltaa käyttävät tahot. Uudistuksen haasteena on sääntelyn taannehtivuuteen liittyvät lainsäätämisiongelmat sekä myös menettelylliset seikat (esimerkiksi hallintopakon kohdentaminen).

### Ensisijaisen vastuujärjestelmän kehittäminen

**Nykytila.** Toissijaisen järjestelmän tarpeeseen vaikuttaa olennaisesti se, miten hyvin ensisijainen vastuujärjestelmä toimii. Tehokas lainsäädännön valvonta ja kattava vakuusjärjestelmä vähentävät toissijaisen vastuujärjestelmän piiriin päätyvien tapausten määrää. Tämän johdosta myös aiheuttajaa koskevia vakuusjärjestelmää, kuten vakuuksien laskentamalleja tulisi kehittää.<sup>28</sup>

**Lisäselvitysehdotus nro 1.** Selvitetään, voidaanko pilaantuneeksi todetun kiinteistön luovutuksen yhteyteen säätää velvoite vakuuden asettamisesta viranomaisille, millä varmistettaisiin puhdistamistoimien rahoitus omistajanvaihdoksesta huolimatta (Flander).

**Perustelut.** Uudistuksen etuna olisi parempi turva puhdistamisvastuun täyttämiseksi omistuksenvaihdon yhteydessä.

**Lisäselvitysehdotus nro 2.** Selvitetään, voidaanko useiden toiminnanharjoittajien yhteisvakuuksia ja niiden rahastointimalleja kehittää. Toimialan yritysten kollektiivinen

28 Vakuuksien liittyvä kehitystyö on Suomessa vuonna 2020 käynnissä sekä kaivoslainsäädännön (TEM) että ympäristönsuojelulainsäädännön osalta (YM).

maaperän puhdistamisen vakuusrahasto voisi tällöin korvata kunkin toiminnanharjoittajan yksilöllisen vakuuden ja koskea esimerkiksi jakeluasemia (Alankomaat). Liittymällä julkishallinnon rahasto- tai vakuutusjärjestelmään maanalaisten öljysäiliöiden omistajat voisivat täyttää lakisääteisen vakuudenasettamisveloitteensa (USA).

**Perustelut.** Uudistuksen etuna olisi, että laajempi, kollektiivinen vakuusjärjestelmä voisi mahdollistaa erityisasiantuntemuksen keskittämisen ja vakuuden asettamiskustannusten minimoinnin lisäksi vakuusmäärän (per pilaantumistapaus) asettamisen korkeammalle, jolloin se voisi olla kattavampi sekä kustannustehokkaampi kuin kunkin toimijan yksittäin asettamat vakuudet.

### **Konkurssipesien ohjeistaminen ympäristövelvoitteita koskien**

Nykytila. Toiminnanharjoittajien ympäristövastuu konkurssitilanteissa on niin Suomessa kuin vertailumaissakin havaittu ongelmaksi, johon voidaan etsiä ratkaisuja useammasta suunnasta. Vastuusääntelyn selkiyttämisen ohella voidaan edistää informaatio-ohjauksella konkurssivelallisen tai konkurssipesän hallussa olevien jätteen käsittelyä ja pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamista.

**Lisäselvitysehdotus.** Selvitetään, voiko konkurssitilanteissa valtio tukea konkurssipesän jätehuoltovelvoitteiden hoitamista antamalla pesähoitajalle erityisesti teknistä asiantuntemusta jätehuollon taikka maaperäntutkimus- ja puhdistustoimien tarpeesta ja toteuttamisesta (Flander).

**Perustelut.** Uudistuksen etuna olisi, että pesänhoidon yhteydessä pesänhoitaja voi tehdä riittävään tietoon perustuvia päätöksiä ongelmajätteen tai maaperän pilaantumisongelman asianmukaisesta selvittämisestä ja hoitamisesta. Näillä tiedoilla on käyttöä kiinteistön arvon määrittelyä varten ja harkittaessa kiinteistön tulevaa käyttöä.

## Kiinteistöjen puhdistamisen edistäminen konkurssitilanteissa

**Nykytila.** Konkurssin yhteydessä voi konkurssivelallisen omistaman kiinteistön pilaantuneen maaperän puhdistaminen jäädä tekemättä esimerkiksi sen johdosta, että konkurssi raukeaa varojen puutteeseen ja puhdistamiskustannukset ylittävät kiinteistön arvon. Julkisselvitys voi joissakin tapauksissa edistää tilannetta, mutta kaikissa konkurssitapauksissa se ei ole mahdollista.

**Lisäselvitysehdotus.** Selvitetään, voiko valtio taikka kunta nykytilasta poiketen yksittäistapauksessa ostaa konkurssipesän määräysvallassa olevat arvottomat, pilaantuneet kiinteistöt nimellisellä hinnalla (Flander). Lisäksi kiinteistön pilaantuneen maaperän kunnostuksen vauhdittamiseksi valtiolla tai kunnalla voisi olla pakkolunastus- ja etuosto-oikeus (Ranska), jos konkurssin rautessa omaisuus jää maksukyvyttömälle velalliselle tai konkurssipesä on siirtämässä yksityisoikeudellisella sopimuksella aluetta uuden omistajan vastuulle.

**Perustelu.** Uudistuksen etuna olisi sen välttäminen, että konkurssin rautessa tai konkurssivelallisen kiinteistön siirrossa arvottoman alueen puhdistaminen uhkaksi jäädä epämääräiseen tulevaisuuteen, vaikka puhdistaminen olisi yleisen ympäristöedun suojaamisen kannalta tarpeen, ja alueen käyttökelvottomuus johtaisi kasvaviin hyvinvointitappioihin.

## Kunnostamishankkeiden suunnitelmallisuuden edistäminen

**Nykytila.** Toiminnanharjoittajat/kiinteistönomistajat toteuttavat pilaantuneiden alueidensa kunnostamista usein kohde kerrallaan ilman kokonaisvaltaista kunnostamisstrategiaa, vaikka heillä olisi paljonkin kohteita omistuksessa.

**Lisäselvitysehdotus.** Selvitetään, voidaanko pilaantuneen maaperän kunnostamistoiminnassa hyödyntää toimijakohtaisia pilaantuneiden kiinteistöjen puitesopimuksia valtion ja yksittäisten (suurten) toimijoiden välillä (Flander, Ruotsi).

**Perustelu.** Uudistuksen etuna olisi, että kunnostustoimintaan saadaan suunnitelmallisuutta ja toimijoita rohkaistaan vastuullisuuteen. Alueiden käytön yleisessä suunnittelussa jo käytävän ennakoivan dialogin ohella yksittäisen isojen toimijoiden ja valtion edustajien järjestelmällinen keskusteluyhteys voisi tuoda lisää tehokkuutta pilaantuneen alueen puhdistamisen suunnitteluun ja rahoituksen hankkimiseen.

## Kunnostamishankkeiden taloudellinen tukeminen

**Nykytila:** Kunnostamishanke voi jäädä toteuttamatta siksi, että se on taloudellisesti mahdotonta ilman lisärahoitusta, jonka saaminen nykytilassa puolestaan ei onnistu.

**Lisäselvitysehdotus.** Selvitetään, voiko valtio tietyin edellytyksin taata yrityksen maaperän puhdistusta varten ottaman lainan (Alankomaat).

**Perustelu.** Uudistuksen etuna olisi sellaisten tilanteiden vähentäminen, joissa kunnostaminen kaatuu yksinomaan rahoituksen puutteeseen.



### **Kiinteistökohtaisten öljysäiliöiden vakuuttamisen edistäminen**

**Nykytila.** Osa yksityisistä lämmitysöljysäiliöiden omistajista ei ole varautunut vakuutuksella siihen, että heillä on vastuu öljyvudon johdosta säiliöidensä öljyn aiheuttamasta pohjaveden ja maaperän pilaantumisesta.

**Lisäselvitysehdotus.** Selvitetään, voidaanko edellyttää lämmitysöljysäiliöiden omistajilta pakollista vakuutusta, jonka toteuttamisesta ja rahoituksen järjestämisestä vastaa öljyala (Tanska).

**Perustelu.** Uudistuksen etuna olisi, että puhdistamiskustannuksien rahoittamisen varmistaminen vakuutuksella. Lisäksi kustannusten kohdentaminen ympäristön pilaantumisen riskiä aiheuttavalle öljylämmittämiselle toteuttaa aiheuttamisperiaatetta ja voisi näin myös ohjata öljylämmitysjärjestelmän vaihtamiseen ympäristö- ja ilmastoystävällisempiin vaihtoehtoihin. Vakuutuksen korvausehdoissa voisi olla vaatimus säiliön kunnon määräaikaista tarkistuttamisesta, mikä kokonaisuudessaan vähentäisi öljyvahinkojen riskiä. Haasteena on vakuutuksen hinnan nouseminen valtiolle nykyisin perittävä vakuutusveron (24 %) johdosta, joskaan tämä kuitenkin ei liene ylivoimainen este lakisääteisen vakuutuksen toteuttamiselle.

# Liitteet

## Liite 1 Maakatsaukset

### 1.1 Maakatsausten rakenne

#### *Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö*

##### *Budjettiperusteinen toissijainen vastuu*

- Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus
- Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus

##### *Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu*

- Lainsäädäntöön perustuvat budjetin ulkopuoliset rahasto- ja vakuutusjärjestelmät

##### *Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu*

- Toimialojen ja vastaavien ryhmien omat vastuurahastot ja kunnostusohjelmat

##### *Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjauskeinot*

- Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus (kuten alueen ja jätteen haltijan tai konkurssipesän vastuu toimenpiteistä)
- Julkishallinnon rahoittamat kunnostusohjelmat
- Julkishallinnon ja toimialan (/teollisuuden) yhteiset kumppanuusohjelmat
- Muut rahoitusmekanismit (esim. toiminnanharjoittajien vakuuksiin perustuvat)

#### *Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta*

#### *Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn*

### ***Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat***

- Tulevaisuuden suunnitelmat TOVA-sääntelylle
- Onko suunnitelmia ja millaisia tai missä vaiheessa suunnittelu on tällä hetkellä?
- Arvio mahdollisesta pidemmän aikavälin kehityssuunnasta
- Vireillä oleva kehitystyö (vertailumaassa EU-tasolla ja kansainvälisissä sopimus- ja yhteistoimintajärjestelmissä).

## **1.2 Alankomaat**

### **Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö**

Alankomaat on yhtenäisvaltio ja valtiomuodoltaan monarkia. Ympäristöhallinto on kolmiportainen, koostuen keskushallinnosta eli ministeriöstä (Infrastruktuuri- ja vesihallintoministeriö, *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; I&W*), valtion aluehallinnosta (12 maakuntaa) ja kunnallishallinnosta (vuoden 2019 alussa yhteensä 355 kuntaa). Lisäksi vesitalousasioista vastaavat erityisviranomaiset (*waterschappen*).<sup>29</sup> Ympäristöhallintoon kuuluu kiinteästi useita asiantuntijalaitoksia, joista ministeriön alaisuudessa tutkimustietoa ympäristöstä tuottavat *InfoMil* sekä maaperän osalta vuonna 2005 perustettu *Bodem+*.<sup>30</sup> *Bodem+* toimii ministeriön (*I&W*) budjettirahoituksella ja sen tehtäviin suoraan lain nojalla kuuluvat muun muassa julkisilla varoilla kunnostettavien kohteiden priorisointi ja maanlaajuinen maaperän kunnan kartoittaminen.<sup>31</sup> Kansallinen ympäristövaikutusten arviointiviranomainen (*PBL, Planbureau voor de Leefomgeving*) tuottaa niin ikään strategista tutkimustietoa muun muassa maankäytön ja luonnonsuojelun alalla kansallisten ympäristöpolitiikkaratkaisujen tueksi. Lisäksi valtionhallinnon terveyden ja ympäristötiedon laitos (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*) tuottaa tietoa esimerkiksi maaperänlaatukriteerien ja riskiarvioinnin kehittämiseksi.<sup>32</sup>

Alankomaissa maaperän tila on ollut pitkään poliittisella agendalla, mitä selittävät maaperän pilaantumiseen liittyvien ympäristöhaasteiden laajuus ja merkitys tiheään asutussa maassa. Tilanteen kehitystä kuvantaa vuosittain parlamentille toimitettava raportti maaperän puhdistamistoiminnasta. Maaperänsuojeluasioissa toimivalta kuuluu paikallisille viranomaisille, joita ovat 29 suurta kuntaa. Ne saavat erityistä rahoitusta

29 René Seerden, Michiel Heldeweg, Public Environmental Law in the Netherlands, s. 1–5. [https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No.\\_123a\\_%282002%29\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_in\\_The\\_Netherlands\\_Auteursversie\\_-\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_2nd\\_ed.\\_Kluwer.pdf](https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No._123a_%282002%29_Public_Environmental_Law_in_The_Netherlands_Auteursversie_-_Public_Environmental_Law_2nd_ed._Kluwer.pdf)

30 *Bodem+* -yksikön internet-sivut (viitattu 1.7.2019). <https://www.bodemplus.nl/>

31 Ympäristöministeriön internet-sivut (viitattu 1.7.2019). <https://rwsenvironment.eu/about-us-0/soil/>

32 Terveyden ja ympäristötiedon laitoksen (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) internet-sivut (viitattu 1.7.2019). <https://www.rivm.nl/>

maaperänsuojelutarkoituksiin valtionhallinnolta. Linkkinä ministeriön ja alue- sekä paikallishallinnon välissä toimii yllä mainittu viranomaisyksikkö Bodem+. Lisäksi maaperänsuojelulaissa on säädetty erityisestä maaperänsuojelukomiteasta (Technische commissie bodem), joka toimii asiantuntijana politiikkatoimien täytäntöönpanossa. Valtionhallinto ylläpitää maaperätietojen koostamista varten erityistä tietojärjestelmää (DINO-BLK, josta tietoa jaetaan eteenpäin eri portaaleihin, kuten Bodemloket.nl ja TNO), joihin Bodem+, valtion aluehallinto sekä teollisuuden toimijat kokoavat rekisteritietoa pilaantuneista alueista.

Alankomaissa ympäristövastuuta koskevat aineelliset säännökset sisältyvät nykyisin useaan erilliseen säädökseen, pääasiassa ympäristönsuojelulakiin (Wet milieubeheer, Wm)<sup>33</sup>, lakiin ympäristönsuojelun valvonnasta ja täytäntöönpanosta (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo)<sup>34</sup>, maaperänsuojelulakiin (Wet bodembescherming, Wb)<sup>35</sup>, vesilakiin (Waterwet)<sup>36</sup> sekä ympäristöä koskevaa toimintaa sääntelevään asetukseen (Activiteitenbesluit milieubeheer)<sup>37</sup>. Ympäristönsuojelu- ja ympäristövastuusäntelyn lähtökohdaksi on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, että toiminnanharjoittaja on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin ympäristön pilaantumisen estämiseksi. Myös viranomaisilla on eri säädösten perusteella toimivalta tarvittaessa suorittaa ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä ympäristön pilaantumistapauksissa.<sup>38</sup>

EU:n ympäristövastuudirektiivi on implementoitu ympäristönsuojelulain 17. luvun säännöksiin, jotka koskevat direktiivin määrittelyjen mukaisesti tiettyjä erityisiä vahinkotapauksia (ongewone voorvallen) laitosluettelossa listatuissa toiminnoissa. Direktiivin tarkoitusta ympäristövahinkotilanteista on säädetty myös muualla lainsäädännössä, kuten maaperänsuojelulaissa (30-35 §) ja vesilaissa (34-36 §).<sup>39</sup>

Yleisen maaperän pilaantumista koskevan vastuusäntelyn keskeisimmät säännökset ovat maaperänsuojelulaissa. Lain tavoitteena on estää maaperän pilaantuminen ennalta ja edistää pilaantuneen maaperän kunnostamista, ja siinä on säännöksiä maaperän pilaantumisen aiheuttajien sekä maaperän käyttäjien ja omistajien velvollisuudesta suorittaa

33 Ympäristönsuojelulaki (Wet milieubeheer); <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2019-01-01#Opschrift>

34 Laki ympäristönsuojelun valvonnasta ja täytäntöönpanosta (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht); <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/2018-07-28#Opschrift>

35 Maaperänsuojelulaki (Wet bodembescherming); <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003994/2017-01-01>

36 Vesilaki (Waterwet); <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2018-07-01>

37 Ympäristöä koskevaa toimintaa sääntelevä asetus (Activiteitenbesluit milieubeheer); <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2019-01-01>

38 René Seerden, Michiel Heldeweg, Public Environmental Law in the Netherlands, s. 18–19. [https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No.\\_123a\\_%282002%29\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_in\\_The\\_Netherlands\\_Auteursversie\\_-\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_2nd\\_ed.\\_Kluwer.pdf](https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No._123a_%282002%29_Public_Environmental_Law_in_The_Netherlands_Auteursversie_-_Public_Environmental_Law_2nd_ed._Kluwer.pdf)

39 ibid.

maaperää koskevia tutkimuksia ja kunnostamistoimia. Lain voimaantulo 1.1.1987 jakaa pilaantuneet alueet vanhoihin ja uusiin ja rajaa näin osin maaperän puhdistamisvastuun syntymisedellytyksiä sekä laajuutta. Muuten lakia sovelletaan kaikenlaisiin pilaantuneisiin alueisiin tekemättä eroa edelleen käytössä olevien ja hylättyjen pilaantuneiden alueiden välillä ja sen mukainen kunnostusvelvollisuus ulottuu niin ikään vesistöjen pilaantuneisiin pohjasedimentteihin.

Vastuu pilaantuneen maaperän kunnostamisesta riippuu Alankomaissa olennaisesti siitä, milloin pilaantuminen on tapahtunut. Ensisijaisessa julkisoikeudellisessa vastuussa pilaantuneen alueen kunnostamisesta on pilaantumisen aiheuttaja (13 §), joskin vastuun syntyminen edellyttää, että aiheuttaja on tai hänen voidaan olettaa olleen tietoinen toiminnan maaperää pilaavasta vaikutuksesta.<sup>40</sup> Toisaalta, jos maaperän pilaantuminen on seurausta aiheuttajan hallussa olleista ja käsittelemistä vaarallisista aineista, muodostuu vastuu ankaraksi (Burgerlijk Wetboek, Dutch Civil Code 6.175). Ennen vuotta 1975 pilaantuneiden alueiden kunnostuskustannuksista aiheuttaja on kuitenkin vastuussa vain, jos hän on toiminut tahallisesti tai törkeän huolimattomasti. Näin vanhojen pilaantumistapausten on lähtökohtaisesti katsottu kuuluvan yhteiskunnan vastuulle, jolloin niiden kustannukset korvataan julkisista varoista.

Kokonaisuudessaan järjestelmä on monimutkainen ja poikkeaa Suomen YSL:n kaltaisesta yleisestä tuottamuksesta riippumattomasta eli ankarasta ympäristövastuunormista. Aiheuttajan ensisijainen kunnostusvastuu on rakentunut kolmijakoiseksi; 1) maaperänsuojelulain 13 §:n ja 75 §:n tuottamuksellinen vastuu, joka edellyttää lainvastaisuutta, aiheuttajan moitittavaksi katsottavaa toimintaa tai sitä, että se on ”vastoin julkista auktoriteettia” 2) useita ankaran vastuun muotoja, jotka voivat olla seurausta esim. vaarallisista aineista aiheutuvista vahingoista ja 3) vanha, ennen vuotta 1975 tapahtunutta pilaantumista koskeva vastuu, joka lähtökohtaisesti on yhteiskunnan vastuuta kustannuksista ja voi vain hyvin poikkeuksellisesti kohdistua aiheuttajaan.<sup>41</sup> Tätä vastuunjakoja noudattaen maaperänsuojelulain 75 §:ssä on säädetty viranomaisten oikeudesta periä pilaantuneiden alueiden kunnostamisesta aiheutuneet kustannukset takaisin niistä vastuulliselta aiheuttajalta. Kunnostamisen tavoitetaso määrittelyssä lähtökohtana puolestaan on maaperänsuojelulain 38 §:n mukainen monikäyttöperiaate. Sen mukaan maaperä tulee pilaantumisesta

40 Maaperänsuojelulain 13 §:nmukaan ”Any person who performs operations on or in the soil as referred to in Articles 6 to 11 and who knows or could reasonably have suspected that the soil can be contaminated or affected by these operations, is obliged to take all measures that can reasonably be taken by him, required to prevent such pollution or degradation, or, if such pollution or degradation occurs, to limit and, as far as possible, rectify the pollution or degradation and its direct consequences. If the contamination or deterioration is the result of an unusual occurrence, the measures shall be taken without delay”.

41 Emma Lees, The Polluter Pays Principle and the Remediation of the Land (International Journal of Law in the Built Environment, Vol. 8 Issue: 1, s. 2–20), s. 12–13 ja Gerrit Betlem, Michael Faure, Environmental Toxic Torts in Europe: Some Trends in Recovery of Soil Clean-Up Costs and Damages for Personal Injury in the Netherlands, Belgium, England and Germany (Georgetown International Environmental Law Review, issue 3, 1998), s. 858–859.

aiheutuvien riskien luonteesta riippumatta kunnostaa sellaiseen tilaan, että maaperää voidaan käyttää kaikkiin mahdollisiin maankäyttötarkoituksiin. Monikäyttöperiaatetta ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin pilaantumisiin, jotka ovat tapahtuneet ennen vuotta 1987. Tällaisissa tapauksissa tavoitetaso on määritelty siten, että alueilta kulkeutuvat haitta-aineet on poistettava niin hyvin kuin kustannustehokkaasti on mahdollista.

Alankomaiden maaperänsuojelulaki tai muukaan ympäristösäätely ei sisällä erityisiä yksityisoikeudellisen (ankaran) vahingonkorvausvastuun perustavia säännöksiä. Tältä osin oikeustila rakentuu yleisten vahingonkorvausoikeudellisten normien varaan.<sup>42</sup>

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

Perusta Alankomaiden teollisuuskäytössä pilaantuneiden maa-alueiden laaja-alaiselle kunnostamiselle osin julkisin varoin luotiin vuonna 1991, jolloin maan hallitus ja teollisuus sitoutuivat solmimassaan sopimuksessa toteuttamaan tarpeellisia pilaantuneiden maa-alueiden kunnostustoimia seuraavan 25 vuoden aikana (Bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen, BSB). Sopimuksen mukaisesti valtio on osallistunut kiireellistä kunnostamista vaativien vakavasti pilaantuneiden alueiden kunnostamisen rahoittamiseen edellyttäen, että puhdistettavat alueet ovat olleet ja säilyvät teollisuuskäytössä myös tulevaisuudessa. Valtion rahoitusosuuden suuruus on vaihdellut riippuen siitä, milloin pilaantuminen on tapahtunut ja missä laajuudessa alueen nykyinen maanomistaja on vaikuttanut pilaantumiseen.<sup>43</sup>

Nykyisin Alankomaiden julkishallinnon voimassa oleva ympäristöpoliittinen tavoite on, että kaikki Alankomaiden pilaantuneet, vakavaa riskiä ympäristölle ja ihmisten terveydelle muodostavat, alueet puhdistetaan vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteen toteuttamiseksi maaperän kunnostustoiminta on vuodesta 2000 lähtien jaettu ohjelmallisesti ja rahoitukseltaan viiden vuoden jaksoissa, joissa valtionhallinto rahoittaa toimivaltaisista alueellisista viranomaisista (29 suurempaa kuntaa). Vuonna 2005 säädetyin maaperän kunnostamisen kustannuksia koskevan asetuksen (Besluit financiële bepalingen bodemsanering) pohjalta

42 Milieu, Implementation of the Environmental Liability Directive, The Netherlands – Country Fiché 2019, s.10 ja René Seerden, Michiel Heldeweg: Public Environmental Law in the Netherlands, s.28–29. [https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No\\_123a\\_%282002%29\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_in\\_The\\_Netherlands\\_Auteursversie\\_-\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_2nd\\_ed.\\_Kluwer.pdf](https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No_123a_%282002%29_Public_Environmental_Law_in_The_Netherlands_Auteursversie_-_Public_Environmental_Law_2nd_ed._Kluwer.pdf)

43 BSB-yhteistyön internet-sivut (viitattu 1.7.2019). <http://bsbzuid.nl/subsidie-bodemsanering/>. 1.1.2006 voimaan tulleen maaperän kunnostamisen rahoittamista koskevan säädöksen myötä aiemmat rahoitusrakenteet päivitettiin ja 1.1.2008 mennessä toimivaltaiselle viranomaiselle rekisteröitynyt yritys on voinut hakea puhdistamistukea, jonka hakuaika jatkuu 1.1.2025 asti.

käytössä on ollut useita eri rahoitusmalleja.<sup>44</sup> Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti lähtökohdiana on, että maaperän kunnostamisen tulisi tapahtua vapaaehtoisesti vastuullisen rahoituksella ja ilman viranomaisen pakkokeinoja. Tavoitteen mukaisesti valtion rahoitusta on kuitenkin myönnetty erityisesti vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen, jolloin valtio rahoittaa kunnostamista edellyttäen, että kyse on isännättömistä alueista tai terveystarpeista, eikä ketään muuta ole pidettävä juridisesti vastuullisena. Maanomistajat eivät myöskään saa oikeudettomasti hyötyä valtion rahoittaman kunnostamisen aiheuttamasta kiinteistön arvonnoususta. Yhteiskunnan rahoitus pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen kerätään yleisillä veroilla, jotka ohjataan budjetin kautta ympäristöhallinnolle. Vuoden 2014 tietojen perusteella valtion hallitus on käyttänyt maaperän kunnostamiseen noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Yksityisten tahojen investoinnit ovat olleet lähes yhtä suuret valtion puhdistamismenojen kanssa, mikä yhteensä tarkoittaa noin 300 miljoonan euron vuotuisia investointeja pilaantuneen maaperän puhdistamistoimiin.<sup>45</sup>

### **Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus**

Valtion ja aluehallinnon budjetit muodostavat vakaan, joskin monimutkaisen perustan toissijaisen vastuun rahoitusjärjestelmälle. Yhteiskunnan rahoitus pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen kerätään yleiskatteisilla veroilla, jotka ohjataan budjetin kautta ympäristöhallinnolle. Esimerkiksi jäteveron tuottoa ei ole korvamerkitty eikä mitakaan rajoitettujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuvia budjettirahoituksen muotoja ole käytössä. Budjettiperusteisen tuen tarkempi toteutustapa riippuu muun muassa pilaantumisen syntymisen ajankohdasta ja tuen hakijan oikeudellisista liitynnöistä pilaantumisen aiheuttajaan sekä edellyttää useimmiten säädettyjen rekisteröintimääräaikojen noudattamista. Pääsääntöisesti budjettirahoitus koskee kuitenkin vain vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista. Taloudellisen tuen muodosta riippuen valtion osuus voi olla jopa 70 % kunnostuskustannuksista. Pilaantuneiden alueiden kunnostamisbudjetti vuosille 2010–2015 on ollut 840 miljoonaa euroa ja vuosille 2016–2020 varoja on budjetoitu 660 miljoonaa euroa.<sup>46</sup> Budjettiperusteista tukea on ensi sijassa ohjattu neljän maaperän suojelun kustannuksia koskevassa asetuksessa luetellun tukimuodon kautta.<sup>47</sup>

Ensinnäkin julkista tukea myönnetään yksityisille yrityksille (Bedrijvenregeling, asetuksen 3 luku) sellaisten alueiden kunnostamiseen, joilla pilaantuminen on pääosin aiheutunut

44 Maaperän kunnostamisen kustannuksia koskeva asetus (Besluit financiële bepalingen bodemsanering); <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019285/2017-07-01>

45 Rijkswaterstaat, Into Dutch Soils (2014), s.38. <https://rwsenvironment.eu/subjects/soil/publications/>

46 Rijkswaterstaat in esitys "Inventory, identification and financing of contaminated sites in the Netherlands", s. 28. <https://circabc.europa.eu/sd/a/8e5e8bad-0e8c-45cf-bd02-a05ba22eb641/Presentation%20-%20Inventory%252c%20identification%20and%20financing%20of%20contaminated%20sites%20in%20the%20Netherlands.pdf>

47 Bodem+-sivusto (viitattu 1.7.2019). <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemsanering/bedrijfsterreinen/>

ennen vuotta 1975 ja joiden maanomistaja tai vuokraoikeuden haltija on rekisteröinyt alueen toimivaltaiselle viranomaiselle ennen 1.1.2008 (rekisteröintejä vastaanotettiin määräjassa yhteensä 9 877). Julkinen tuki kattaa puhdistamiskustannuksista enintään 70 % (yleensä osuus on noin 40 %). Muita kuluja, kuten maaperän tutkimuskustannuksia, ei rahoiteta. Päätöksen tuen myöntämisestä tekee paikallinen viranomainen, edellyttäen lisäksi, että kunnostettavaa aluetta käytetään tukihakemuksessa mainittuun teolliseen tarkoitukseen vähintään viisi vuotta kunnostustoimien jälkeen.

Toisekseen vuodesta 2006 käytössä ollut insolvenssitilanteita ehkäisevä yritystuki (Draagkrachtregeling, asetuksen 40 §) on menettely, jolla pyritään ehkäisemään muutoin elinkelpoisten yritysten ajautumista konkurssiin suurten maaperän puhdistamiskustannusten johdosta. Menettelyssä valtio voi ottaa maaperän kunnostuksen vastattavakseen myös vuoden 1975 jälkeen pilaantuneissa kohteissa, jos aluehallintoviranomainen on vahvistanut pilaantuneen maaperän aiheuttavan vakavia terveyshaittoja ja jos puhdistamisesta vastuullinen toiminnanharjoittaja ei todennäköisesti selviytyisi puhdistamisen kustannuksista ajautumatta konkurssiin. Tukea saanut yritys hyvittää taloudellisen kantokykynsä rajoissa erikseen määriteltävän summan valtiolle jälkikäteen.

Kolmas tukimuoto eli yhteisrahoitus (Cofinanciering, asetuksen 31 §) kattaa monenlaisia paikallisia toimenpiteitä painottaville kunnostushankkeille kohteissa, joissa pilaantuminen on kokonaan tapahtunut ennen vuotta 1987. Valtio vastaa enintään 35 % puhdistamiskustannuksista (pääsääntönä 25 %, mutta PK-yrityksille tukea voidaan myöntää enemmän eli 35 %). Monet teollisuuden ja valtion yhteiset kunnostusprojektit (mm. Bosatex, SBNS ja SUBAT, joita kuvataan tarkemmin jäljempänä) toteuttavat käytännössä tätä yhteisrahoitusmallia.

Neljänneksi kemiallisten pesuloiden toimialahankkeen, eli Bosatex-ohjelman (Bodemsanering textielreinigingsbranche, ks. myös alempana kohta 4.1) perusta on asetuksessa. Kemiallisten pesuloiden toimialan kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavana rahoitusmallina se on toiminut vuodesta 2009, alun perin itsenäisen Bosatex-säätiön muodossa. Sittenkin säätiöstä on tullut osa Alankomaiden valtion maaperänhallintoyksikköä (Bodembeheer Nederland). Ohjelman budjetti vuosille 2010–2015 oli 27,5 miljoonaa euroa ja sen piiriin on ehditty rekisteröidä yli 280 pesulakohdetta.

Kunnilla puolestaan on lakisääteinen velvollisuus tietyin edellytyksin lunastaa pilaantunut ja asuinkäyttöön kelpaamaton alue (maaperänsuojelulain 57 §, ks. aiempi jakso 1), joskaan valtion budjettirahoitusta ei ole voinut käyttää tähän tarkoitukseen. Aluehallinto (maakunta) kuitenkin tukee kuntaa rahoittamalla osan lunastushinnasta (22,5 %, maaperänsuojelulaki 83 §) edellyttäen, että kunta ei ole mitenkään ollut osallinen itse pilaantumiseen.



Alankomaissa on myös moninaisia muita julkishallinnon tukiohjelmia, joissa tuensaajalta edellytetty rahoitusosuus on vaihdellut tai sitä ei välttämättä ole vaadittu lainkaan. Maakuntien mittakaavaltaan pienemmissä tukiohjelmissä kunnat voivat saada tukea pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen, minkä lisäksi myös yritykset voivat saada avustuksia. Mahdollinen alueen arvonnousu, joka aiheutuu julkisin varoin suoritetusta kunnostamisesta, on tarkoitus periä maanomistajalta takaisin viranomaiselle. Lisäksi vuoteen 2011 asti Alankomaissa toteutettiin lakisääteistä kaupunkirakenteen uudistamista koskevaa budjetirahoitteista tukiohjelmaa (Investeringsbudget stedelijke vernieuwing, ISV), jossa isoimmille kaupunkikeskittymille myönnettiin kaupunkirakenteen uudistamisohjelman täytäntöönpanoa varten rahoitusta viisivuotisille rahoituskausille. Tukiohjelman tavoitteena oli lisätä ja parantaa kaupunkien rakenteen uudistamista esimerkiksi alueiden uudelleen järjestelyllä. Ohjelman piirissä toteutettiin myös moninaisia pilaantuneen maaperän kunnostustoimia.<sup>48</sup>

### **Lakisääteinen ilmansaasteiden vahinkorahasto**

Vuosina 1970–2008 Alankomaissa toimi erityinen ilmansaasteista koituvia yksityisoikeudellisia vahinkoja kattava toissijainen rahasto (Fonds Luchtverontreiniging, Air Pollution Fund).<sup>49</sup> Siitä maksettiin korvauksia yksityisille tilanteissa, joissa alkuperäistä ilmansaastutajaa ei kyetty osoittamaan tai näiden selvitystoimien arveltiin olennaisesti viivästyttävän korvausten maksamisprosessia. Rahaston perustamisen taustalla olivat erityisesti maanviljelijöiden viljasadoille teollisuuden runsaista päästöistä aiheutuneet vahingot. Korvausta rahastosta voitiin maksaa kenelle tahansa ilmansaasteiden johdosta vahinkoa kärsineelle taholle, jos vahingon määrä ylitti omavastuun (225 euroa). Lisäksi lisäedellytyksenä oli, ettei tapahtunut vahinko ollut ennakoitavissa eikä korvausta ollut saatavissa toista kautta, esimerkiksi vakuutuksesta. Alun perin rahaston rahoitus pohjana olivat polttoaineverot, mutta vuodesta 1988 eteenpäin rahoitus tuli valtion yleisistä verotuloista, joista rahastoon siirrettiin vuosittain budjetissa määrätty summa. Vuosien kuluessa rahaston tunnettuus väheni ja se vastaanotti yhä vähemmän korvaushakemuksia, jolloin sen hallintokustannukset suhteessa maksettuihin korvauksiin kasvoivat (ja olivat siten suunnilleen yhtä suuria, noin 80 000 euroa vuodessa). Yhtenä vaihtoehtona harkittiin rahoituspohjan palauttamista alkuperäiseksi niin, että se koostuisi teollisuudelta kerättävistä päästömaksuista. Yksityisoikeudellisten vahingonkorvausten maksamista ei kuitenkaan enää pidetty julkishallinnon tehtävänä ja näin ollen rahasto päätettiin lopulta lakkauttaa.<sup>50</sup>

48 Maaperänsuojelusääntelyn tietosivusto "Richtlijn herstel en beheer (water)bodemkwaliteit" (internet-lähde, viitattu 1.7.2019). <https://www.bodemrichtlijn.nl/Bibliotheek/beleid/beleid-van-centrale-overheid/landelijk-beleid/beleidsblad-bodemsanering-wet-bodembescherming/beleidsblad-investeringsbud95116>

49 Ympäristönsuojelulaki (Wet milieubeheer), ilmansaasteiden vahinkorahastosta kumotut § 15.26-15.28: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2019-01-01?VergelijkMet=BWBR0003245%3fg%3d2007-01-01%26v%3d0#Hoo-fdstuk15>

50 Rahaston lakkauttamista koskevan lakimuutoksen esityöt (Memorie van toelichting, 30998, nr. 3). <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vi3aqs3qztz>

### **Säädöspusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

Alankomaista lainsäädäntöön perustuvia (budjetin ulkopuolisia tai erityisiin rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuvia) rahasto- taikka vakuutusjärjestelmiä ei ole tiedossa.

### **Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

Alankomaissa eri toimialoilla on ollut monenlaisia sopimuksiin perustuvia kollektiivisen aiheuttajan vastuun rahoitusmuotoja, joista monet muistuttavat Belgian Flanderin vastavia järjestelmiä. Useita näistä on tosin nykyisin jo lopetettu.

#### **Bosatex – kemiallisten pesuloiden kollektiivinen maaperän puhdistamisohjelma**

Bosatex-ohjelma on vuonna 2009 käynnistynyt kemiallisten pesuloiden kollektiivinen maaperän puhdistamisohjelma.<sup>51</sup> Ohjelma perustui tekstiilialan Netex-toimialajärjestön ja Alankomaiden hallituksen vuonna 2005 solmimaan yhteistyösopimukseen, jonka tavoitteena oli ehkäistä ja torjua kemiallisesta pesulatoiminnasta aiheutuvaa maaperän pilaantumista. Sen toimintamallissa kemiallista pesulatoimintaa harjoittavat toiminnanharjoittajat siirsivät pilaantuneesta maaperästä koituvan ympäristövastuunsa erilliselle Bosatex-säätiölle, joka otti hoitaakseen muun muassa maaperän tutkimistoimia, lakisäätteiden kunnostamissuunnitelmien laadintaa, kunnostamistoimia sekä tarjosi konsultointia ja osaamista puhdistamis- ja jälkihoitotoimissa.<sup>52</sup> Tavoitteena oli toteuttaa toimet yhteistyössä viranomaisten ja teollisuuden toimijoiden kanssa siten, että osaamista keskittämällä toimia tehostettiin ja toiminnanharjoittajien kustannuksia saatiin näin myös laskettua. Ohjelman budjetti vuosille 2010–2015 oli 27,5 miljoonaa euroa ja sen piiriin ehti rekisteröityä yli 280 kohdetta. Nytemmin Bosatex-säätiö on yhdistetty eri maaperänsuojelutoimintoja kokoavaan valtion maaperänhallinnointiyksikköön (Bodembeheer Nederland) ja Bosatex-ohjelman itsenäinen toiminta on päättynyt. Maaperänhallinnointiyksikkö on voittoa tavoittelematon Bodemcentrumin, Bosatexin, Nazorg Bodemin ja SBNS:n (ks. alempänä rautatiealueiden puhdistamisohjelma) yhteistyöhanke, joka edistää maaperän suoje-  
lua julkishallintoa ja kaupallisia toimijoita yhdistävänä tahona.

#### **Cofize – polttoaineen jakeluasemien kollektiivinen vakuusrahasto**

Cofize (Collectief Financieel Zekerheidsfonds) on polttoaineen jakeluasemien toiminnanharjoittajien yhteisesti vuonna 1997 perustama vakuusrahasto, johon alan toimijat voivat

51 Bodem+-sivusto (viitattu 1.7.2019). <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemsanering/bedrijfsterreinen/bosatex/>

52 Maaperänsuojelusääntelyn tietosivusto "Richtlijn herstel en beheer (water)bodemkwaliteit" (internet-lähde, viitattu 1.7.2019). <https://www.bodemrichtlijn.nl/Bibliotheek/instrumenten/kostenbeheersing-tabel-toelichting-instrumenten>. Ks. myös Bosatex-esite. [http://www.bosatex.nl/uploads/files/314/81016\\_Bosatex\\_nws-bief\\_08-1.pdf](http://www.bosatex.nl/uploads/files/314/81016_Bosatex_nws-bief_08-1.pdf)

liittyä täyttääkseen lakisääteisen velvoitteensa vakuuden asettamisesta.<sup>53</sup> Ympäristön kannalta merkittävää toimintaa koskevan asetuksen (Activiteitenbesluit milieubeheer) nojalla polttoaineen jakeluasemia, joilla on maanalaisia öljysäiliöitä, operoivien toiminnanharjoittajien on asetettava vakuus turvaamaan maaperän pilaantumisen torjunta- ja puhdistustoimia.<sup>54</sup> Jakeluasemiksi katsotaan liikennekäyttöön tarkoitettujen moottoriajoneuvojen polttoainetta myyvät tai toimittavat laitokset, sen sijaan esimerkiksi satamat ja kriisitilanteiden polttoainevarastot eivät ole saman vakuudenasettamisveloitteen piirissä. Ennen toiminnan aloittamista vaadittavan vakuuden suuruus on 225 000 euroa / maanalainen öljysäiliö ja enintään 1 361 340,65 euroa / jakeluasema. zÖllyperäisen vahingon sattuessa Cofize korvaa vahingot, jos vastuutaho ei siihen kykene esimerkiksi maksukyvyttömyyden takia.<sup>55</sup> Rahasto on näin ollen toissijainen aiheuttajan ensisijaiseen vastuuseen nähden ja kattaa jakeluasematoiminnan aiheuttamasta maaperän pilaantumisesta seuraavan vastuun sekä ilmoittaa korvaavansa pilaantumisesta myös kolmannelle (ml. valtio) aiheutuneita vahinkoja. Cofize-rahasto ei siis kuitenkaan toimi vakuutuksena toiminnanharjoittajalle, vaan tämän tulee jäsenyydestään huolimatta ottaa oma vastuuvakuutus. Lisäksi, jos jakeluaseman haltijan maa-alue on jo ennen Cofize-rahastoon liittymistä todettu pilaantuneeksi, sen on maksettava rahastoon erikseen määriteltävää lisämaksua.

### **Valtion aiemmin omistamien rautatiealueiden puhdistamisohjelma**

Vuonna 1996 valtion tuolloin juuri yksityistämä rautatieyhtiö (Nederlandse Spoorwegen, NS) sekä valtio solmivat sopimuksen NS:n omistuksessa olevien pilaantuneiden rautatiealueiden puhdistamisesta.<sup>56</sup> Valtion aiemmin omistamien rautatiealueiden puhdistamisohjelman (Stichting Bodemsanering Nederlandse Spoorwegen, SBNS) tarkoituksena oli puhdistaa ennen 1995 pilaantuneet alueet ja jakaa kustannukset NS:n (40%) ja julkishallinnon (60%) kesken. Ohjelman budjetti vuosina 2010–2015 oli noin 23 miljoonaa euroa, minkä jälkeen puhdistustyöt päätettiin vuonna 2016. Vuoteen 2017 mennessä ohjelma ja sen hallinnoinnista vastannut säätiö lopetettiin.<sup>57</sup>

### **Öllyteollisuuden SUBAT-sopimus pilaantuneiden alueiden kunnostamiseksi**

Alankomaissa toimi vuosina 1991–2018 öljyalan keskinäinen, vapaaehtoinen ja sopimusperusteinen kunnostusohjelma SUBAT (Stichting Uitvoering Bodemsanering Amovering), joka perustui sopimukseen öljyalan ja Alankomaiden hallituksen välillä. Tavoitteena oli vanhojen pilaantuneiden polttoaineen jakelu- ja huoltoasemakiinteistöjen

53 Cofizen internet-sivu (viitattu 1.7.2019). <http://www.cofize.nl/page/view/zekerheid>

54 Ympäristön kannalta merkittävää toimintaa koskeva asetus (Activiteitenbesluit milieubeheer); [https://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2019-01-01#Hoofdstuk2\\_Afdeling2.11\\_Artikel2.29](https://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2019-01-01#Hoofdstuk2_Afdeling2.11_Artikel2.29)

55 Cofizen internet-sivu (viitattu 1.7.2019). <http://www.cofize.nl/page/view/faq>

56 Infraside-sivusto (viitattu 1.7.2019). [http://www.infraside.nl/definitions/definition.php?ID\\_content=971](http://www.infraside.nl/definitions/definition.php?ID_content=971)

57 DCMR Milieudienst Rijnmond, Management of soil/groundwater contamination in the Rijnmond Region, s. 15. <https://circabc.europa.eu/sd/a/80a2ded5-64d1-43c0-8264-cb3cdce88d33/Presentation%20-%20Management%20soil-groundwater%20contamination%20Rijnmond.pdf>

kunnostaminen.<sup>58</sup> Kunnostamisen kustannukset katettiin bensiinin hintaan sisällytetyllä maksulla, joten kunnostustoiminnan rahoittivat viime kädessä polttoaineen ostajat.<sup>59</sup> SUBAT-ohjelman toiminta-aikana sen piirissä puhdistettiin yli 2 000 aluetta. Ohjelman hallinto on sittemmin siirretty Stichting Bodembeheer Nederland -maaperänhallinnointiyksikön alaisuuteen lokakuussa 2018. Kunnostusohjelma on nykyisin päättynyt, eikä siitä näin ollen rahoiteta enää uusia puhdistamisprojekteja.

### **Vanhojen kaasulaitosten kunnostamisohjelma**

Alankomaiden vanhojen kaasulaitosten ja niiden maaperän kunnostamisohjelmassa toimintansa lopettaneita kaasulaitoksia kunnostettiin julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä. Ohjelmalla oli ympäristönäkökohtien ohella myös aluepoliittisia kehitystavoitteita. Vuonna 1999 solmitun aiesopimuksen "Declaration of intent on soil contamination of former gas works" mukaan kunnostamistoimenpiteet rahoitetaan pilaantumisesta vastuullisten ja alueen arvonnoususta hyötyvien kustannuksella siten, että valtio rahoittaisi puhdistamistoimista enintään 1/3. Valtion rahoitusosuus perustui maaperänsuojelulle allokoituun osuuteen yleisistä budjettivaroista.<sup>60</sup> Ohjelman toteutuksesta vastasivat maakunnat sekä kaksi suurempaa kuntaa, jotka solmivat täytäntöönpanosopimuksia kunnostuskohteiden maanomistajien kanssa. Ohjelma toteutettiin kolmen viisivuotiskauden (2000–2004, 2005–2009 ja 2010–2014) aikana. Vuoden 2008 alkuun mennessä ohjelmassa oli kunnostettu 44 aluetta.<sup>61</sup> Lisäksi vuonna 2004 projektin osanottajat osallistuivat erityiseen CasGa-projektiin, jossa kaasulaitosten kunnostamistoimia arvioitiin kokoavasti ja koostettiin erilliseen tulosraporttiin.<sup>62</sup>

## **Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukset (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)**

### **Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus**

Alankomaissa toissijaisessa kunnostusvastuussa voivat maaperänsuojelusäntelyn nojalla olla maanomistaja, vuokralainen tai viimesijassa julkishallinto. Aiemman omistajan ja nykyisen omistajan sekä vuokraoikeuden haltijan vastuu tosin koskee lähinnä velvollisuutta toteuttaa maaperätutkimukset silloin, jos teollisuuskäytössä olleella tai olevalla alueella epäillään vakavaa maaperän pilaantumista. Viime kädessä aluehallintoviranomaisella (maakunta) on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin maaperän tutkimus- ja

58 Bodem+-sivusto (viitattu 1.7.2019). <https://www.bodemplus.nl/actueel/nieuwsberichten/2018/subat-voortaan/>

59 Suomen ympäristökeskus, Maaperänsuojelun toteuttaminen lainsäädännön keinoin (1999) – Katsaus EU-lainsäädännön ja eräiden EU-maiden kansalliseen lainsäädäntöön, s. 65.

60 Bodemnieuws.NL-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://bodemnieuws.nl/cms/5104--sp-2036188198.html>

61 Kaasulaitosten kunnostamisohjelman vuosikertomus (2007) "Jaarverslag bodemsanering over 2007"; s. 84

62 Bodem+-sivusto (viitattu 1.7.2019). <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemsanering/publicaties/downloads/gasfabrieken/>

puhdistustoimiin vakavissa maaperän pilaantumistapauksissa, jos maaperänpuhdistustoimenpiteitä ei muutoin saada toimeenpannuiksi (maaperänsuojelulain 48 §). Kunnalle voi syntyä velvollisuus lunastaa maa kohtuulliseksi katsottavalla hinnalla (57-60 §). Tämä soveltuu vakavissa, ihmisten, kasvien ja eläinten terveydelle vaaraa aiheuttavissa maaperän pilaantumistapauksissa edellyttäen, että maanomistaja tai vuokraoikeuden haltija ei ole tiennyt eikä voinut tietää pilaantumisesta eikä pilaantumisen ajankohtana ole ollut tekemisissä pilaantumisen aiheuttajien kanssa. Kaiken kaikkiaan julkishallinnon vastuulle puhdistaminen on käytännössä jäänyt erityisesti 1) alueilla, joilla pilaantuminen on kokonaan tai osittain tapahtunut ennen vuotta 1975, 2) alueilla, joilla pilaantuminen on seurausta viranomaisen toiminnasta (esim. ennen valtion omistuksessa olleet alueet) ja 3) sellaisissa isännättömissä pilaantumistapauksissa, joissa aiheuttajaa/omistajaa/vuokralaista ei kyetä tehokkaasti velvoittamaan puhdistustoimiin.

Viime vuosina keskustelua on käyty niin ikään konkurssipesän ympäristövastuusta. Oikeuskäytännön valossa konkurssipesä voidaan monissa tapauksissa verrattain tehokkaasti velvoittaa huolehtimaan ympäristövelvoitteista.<sup>63</sup> Jos konkurssipesään kuuluu ympäristönsuojelulain (Wet milieubeheer) tarkoittama laitos, konkurssipesä on velvollinen noudattamaan laitosta koskevia lupavelvoitteita sekä noudattamaan lainsäädännön (ympäristönsuojelulain, maaperänsuojelulain ym.) asettamaa huolellisuusvelvoitetta. Erityissäntelyn piirissä oikeuskäytännössä on katsottu, että konkurssivelalliselle nimenomaisesti myönnetyn (toiminnanharjoittajakohtaisen, ei siirrettävissä olevan) ydinenergialain mukaisen luvan määräykset velvoittavat yhtä lailla konkurssipesää. Konkurssipesän velvollisuudesta noudattaa konkurssipesään kuuluvan laitoksen ympäristöluvan määräyksiä sekä huolellisuusvelvollisuutta seuraisi, että konkurssipesä voidaan velvoittaa aktiivisiin toimiin kyseisten lupavelvoitteiden täyttämiseksi (esim. poistamaan jätteet alueelta tai puhdistamaan maaperä). Oikeuskirjallisuudessa tuomioistuinratkaisuja on tulkittu siten, että ympäristövastuun täyttämisen kustannukset olisivat konkurssipesän, eivätkä konkurssivelallisen, velkaa. Esimerkiksi viranomaisen toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten ns. "superetusijaa" suhteessa muihin massavelkoihin ei näyttäisi kuitenkaan olevan.

## **Muut rahoitusmekanismit**

### **Kaatopaikkojen jälkihoitomaksujen rahastointi**

Vuodesta 1998 alkaen ympäristönsuojelulaki on edellyttänyt, että maakunnat järjestävät toimintansa lopettaneiden kaatopaikkojen, joille jätettä on toimitettu 1.9.1996 jälkeen, jälkihoidon ja kunnostamisen. Vuonna 2019 Alankomaissa on 19 sääntelyn piiriin kuuluvaa

63 E.H.P. Brans, J.H. van der Weide; Faillissement en milieu. Waartoe is de curator gehouden na faillissement van de onderneming? (Gemeentestem 2016/42), s. 220–224 ja siinä käsitellyt päätökset ABRvS 23 juli 2014, M en R 2014/156, m.nt Brans en Van der Weide, ABRvS 11 juni 1997 ja JOR 1997/105 (Alvat), ABRvS 23 juli 2014, M en R 2014/155.

kaatopaikkaa, jotka maakuntien aluehallintoviranomaisille jälkihoitomaksua, jonka nämä rahastoivat tarkoitusta varten perustettuihin erityisiin jälkihoitorahastoihin. Jälkihoitomaksun suuruus määritellään kaatopaikkatoiminnan kokonaiskeston ja volyymin perusteella siten, että maksetun jälkihoitomaksun kokonaismäärä korkotuloineen kattaa kaatopaikan sulkemisen jälkeiset kunnostus- ja jälkityökustannukset. Jälkihoitomaksun suuruus tarkistetaan vuosittain. Aluehallintoviranomaisten yhteisö on laatinut erinäisiä työkaluja ja oppaita rahastojen tavoitepääomaa ja sijoitusstrategiaa koskien. Useampi aluehallintoviranomainen voi myös perustaa yhteisen rahaston, mikä voi olla aiheellista erityisesti suuren kaatopaikkojen kunnostukseen liittyvän taloudellisen riskin minimoimiseksi.<sup>64</sup>

### **Valtion tukemat lainaohjelmat yrityksille**

Alankomaiden hallitus ja Alankomaiden investointipankki (NIB) sopivat vuonna 1993 erityisestä lainaohjelmasta (Bodemsaneringskrediet van de Regeling Bijzondere Financiering), jossa yrityksille myönnettiin osittain valtion takaamaa rahoitusta pilaantuneiden alueiden puhdistamista varten.<sup>65</sup> Ohjelman kohteena olivat ensisijassa yritykset, jotka eivät käytännössä saisi markkinaehtoista rahoitusta. Nykyisinkin erityisesti PK-yrityksille on saatavilla valtion takaamia yrityslainoja ympäristönsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Valtiontaukausohjelmassa (MKB BorgstellingsKrediet) valtio on taannut osan lainasummasta, kuitenkin enintään miljoona euroa. Lisäksi yrityksillä on ollut mahdollisuus saada puhdistusku- luja koskevia veroetuja ja muita tukia.

### **Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta**

Alankomaissa julkishallinnon ja teollisuuden yhteisiä ympäristöpolitiikkaa toteuttavia instrumentteja on kehitetty aktiivisesti 1980-luvulta alkaen, mikä näkyy myös sääntelykeinojen ja -strategioiden lukumäärässä ja monimuotoisuudessa. Hallitus aloitti ensimmäiset National Environmental Policy Plan (NEPP) ja NEPP Plus -ohjelmat vuosina 1989 ja 1990. Merkittävä osa sääntelyn kehitystyöstä on keskittynyt maaperänsuojeluun ja erityisesti vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostukseen. Sen sijaan tiedossa ei ole, että ympäristövastuusääntelyyn muutoin, esimerkiksi ympäristövahinkojen yksityisoikeudellisen vahingonkorvausvastuun toteuttamiseen, olisi viime vuosina ohjattu sanottavasti resursseja.

64 Esimerkiksi Drenthen maakunnan jälkihoitorahastosta lisätietoa täällä (v. 2014): <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Drenthe/CVDR340893.html>. Rahasto on erillinen oikeushenkilö, sillä on oma organisaationsa ja se voi sijoittaa tulojaan esimerkiksi valtion obligaatioihin, joukkovelkakirjalainoihin ym. velkainstrumentteihin sijoitusstrategiansa mukaisesti. Riskiprofiilia voidaan säätää mm. kaatopaikkojen jäljellä olevan toiminta-ajan sekä käytössä olevan pääoman ja tavoiteltavan pääoman välisen suhteen pohjalta. Drenthen viranomaisten valvottavana on kaksi kaatopaikkaa, Dump Meisner Noord-Drenthe BV (Ubbenassa, omistaa SITA Holding) ja Attero Noord BV (Wijsterissä). Vuonna 2016 esimerkiksi Attero Noordilta perittiin jälkihoitomaksua EUR 3 699 579. <http://drenthe.begroting-2017.nl/p12712/nazorgheffing-stortplaatsen>

65 Ernst & Young, Bodemsaneringskrediet van de Regeling Bijzondere Financiering (22.4.2016), s. 4–5.

Kuten muukin Alankomaiden hallinto, myös ympäristöhallinto on toteutettu hajautetusti (decentrale eenheidsstaat), joskin lainsäädännölliset ja hallinnolliset valtuudet ovat ensisijaisesti keskushallinnolla.<sup>66</sup> Maakuntien ja kuntien autonomia merkitsee, että ne ovat itsenäisiä paikallisen sääntelyn ja hallinnollisten tehtävien osalta oman julkisen taloutensa puitteissa, saamatta kuitenkaan olla ristiriidassa korkeampien lainsäädäntö- tai hallintoviranomaisten kanssa. Esimerkkinä delegoidusta hallinnosta on erityisesti maaperänsuojelulain järjestelmä, jossa toimivaltaisia viranomaisia ovat maakunnat ja tietyt suuremmat kunnat. Myös maakunnille osoitettu vastuu kaatopaikkojen jälkihoidon järjestämiseksi ylläpidettävien rahastojen hallinnoinnista kuvaa Alankomaille ominaista delegoidun hallinnon ja taloudellisen ohjauksen kiinteää yhteyttä. Ympäristönsuojelutarkoituksiin perustetut rahastot, jotka ovat itsenäisiä ja operatiivisiakin oikeushenkilöitä, eivät Alankomaissa olekaan olleet poikkeuksellisia. Toisaalta myös voittoa tavoittelemattomat järjestöt (NGOs) ovat aktiivisia ympäristöasioissa ja reagoivat esimerkiksi teollisuus- ja energiantuotantolaitosten lupapäätöksiin verrattain usein. Ympäristöjärjestöt tekevät paljon myös ympäristösäännösten ja lupaehtojen täytäntöönpanoa (hallintopakkoa) koskevia aloitteita.

### Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn

Yleiskuvana on, että Alankomaissa ympäristöhallinto pitää aktiivisesti yllä vuorovaikutteista keskusteluyhteyttä teollisuuden toimijoihin. Informaatio- ja oikeudellista ohjausta yhdistävä sekä toimialojen itsesääntelyä hyödyntävä toteutustapa on vuonna 2001 aloitettu BRZO+ -yhteistyö, joka kokoaa yhteen lähes 400 teollisuuden toimijaa sekä viranomaisia<sup>67</sup>. Kumppanuudelle rakentuvan ohjelman tarkoitus on tukea ympäristölle erityisen riskialtista toimintaa harjoittavien toimijoiden ympäristövelvoitteiden sekä turvallisuusmääräysten yhtenäisen noudattamisen johdonmukaista valvontaa. Se saa lainsäädännöllisen perustansa Seveso III -direktiivin implementoivasta säädöksestä (Het Besluit risico's zware ongevallen, "Brzo 2015"). Sen lisäksi, että aluehallinnon valvontaviranomaiset valvovat jäsenyryksiä kullekin yritykselle laadittavan valvontasuunnitelman mukaisesti, valvontaviranomaiset järjestävät koulutuksia, tiedottavat turvallisuusasioista ja julkaisevat ohjelman internet-sivuilla kolme kertaa vuodessa päivitettävää compliance-listausta (jossa arvioidaan ohjelman piirissä olevien yritysten suoriutumista ympäristövelvoitteistaan). Toimintaa rahoitetaan asianomaisten ministeriöiden budjeteista.

Vakuutusyhtiöillä puolestaan on ollut käytössä ympäristövahinkovakuutusten pooli- ja tietojenvaihtojärjestely (Milieupool en Kenniscentrum), johon kuuluvien vakuutusyhtiöiden

66 René Seerden, Michiel Heldeweg: Public Environmental Law in the Netherlands, s. 1–3: [https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No.\\_123a\\_%282002%29\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_in\\_The\\_Netherlands\\_Auteursversie\\_-\\_Public\\_Environmental\\_Law\\_2nd\\_ed.\\_Kluwer.pdf](https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5603874/No._123a_%282002%29_Public_Environmental_Law_in_The_Netherlands_Auteursversie_-_Public_Environmental_Law_2nd_ed._Kluwer.pdf)

67 BRZO+:n internet-sivut (viitattu 3.7.2019). <https://brzoplus.nl/samenwerking/brzo-samenwerking/>

myymät toiminnanharjoittajan ympäristövahinkovakuutukset on liitetty. Järjestelyn toiminta on kuitenkin ilmoitettu päättyväksi vuoden 2019 lopussa.<sup>68</sup>

### Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Tiedossa ei ole erityisiä vireillä olevia TOVA-järjestelmän kehityshankkeita Alankomaissa. Sen sijaan Alankomaissa on parhaillaan tekeillä mittava ympäristölainsäädännön kokonaisuudistus, jossa 26 ympäristölakia ja 5 000 lakipykälää pyritään kokoamaan ja tiivistämään yhteen ympäristö- ja suunnittelulakiin ja 350 lakipykälään (Omgevingswet) sekä neljään lakia täydentävään asetukseen. Kevään 2019 viranomaistietojen mukaan uusi laki astuisi voimaan vuonna 2021. Lain sekä siihen liittyvän digitaalisen järjestelmäkokonaisuuden täytäntöönpanoon oli helmikuuhun 2019 mennessä varattu rahoitusta 90 miljoonaa euroa.<sup>69</sup>

## 1.3 Australia

### Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö

Australia on liittovaltio, jossa suurin osa ympäristösäätelystä on toteutettu osavaltioiden (states) ja territorioiden (territories) tasolla. Kaivostoiminnan ohella maatalous ja siinä käytetyt kemikaalit sekä vanha teollisuustuotanto kemikaalipäästöineen ovat merkittävimpiä ympäristön pilaantumista aiheuttavia toimintoja. Kun harkitaan kaivosalan sääntelyn kehittämistä, viitataan usein Australiassa valittuihin malleihin ja käytäntöihin. Myös tässä maakatsauksessa keskitytään TOVA-säätelyyn Australiassa erityisesti kaivostoiminnan näkökulmasta.

Runsaasti luonnonvaroja sisältävän maaperänsä johdosta Australia on maailman johtavia kaivosteollisuusmaita. Suurin osa toimivista kaivoksista sijaitsee itä- ja länsiosissa maata, kun taas merkittävä osa jalostusvaiheen teollisuudesta on sijoittunut itärannikolle (Queensland, New South Wales, Victoria). Kemianteollisuutta on puolestaan keskittynyt erityisesti Länsi-Australiaan ja maan lounaisosiin. Kaivostoimintaa on Australiassa harjoitettu pitkään, minkä myötä myös toiminnan sellaisista ympäristöhaitoista, jotka havaitaan vasta kaivoksen lopettamisvaiheessa tai sen jälkeen, on kertynyt paljon kokemuksia. Kaivostoiminta on Australian liitto- ja osavaltioille merkittävä tulonlähde, esimerkiksi Queenslandin

68 Milieupool en Kenniscentrumin internet-sivut (viitattu 3.7.2019). <https://milieupool.verende.nl/>

69 Lainsäädäntöuudistuksen internet-sivut "Ontwikkeling van de Omgevingswet" (viitattu 1.7.2019). <https://www.omgevingswetportaal.nl/>



osavaltio keräsi verovuonna 2016–2017 kaivostoimialalta rojaltimeksuja 1,9 miljardia Australian dollaria, mikä vastasi 3,6 % osavaltion kokonaistuloista.<sup>70</sup>

Australiassa maanalaiset mineraalivarat omistaa lähtökohtaisesti valtio. Kaivostoimintaa harjoitetaan viranomaispäätöksen tai -sopimuksen nojalla. Kun kaivostoiminta päättyy, alueen hallinta vastuineen siirtyy yleensä kaivosyhtiöltä valtiolle. Australiassa on edelleen toimivia kaivoksia noin 450 ja toimintansa tilapäisesti keskeyttäneitä kaivoksia on noin 1 000. Kokonaan toimintansa lopettaneita vanhoja kaivoksia ja niiden jätealueita on erittäin paljon, sillä niitä on syntynyt 1800-luvulta alkaen. Osa niistä on syntynyt laillisen, viranomaislupien ja tapahtuma-ajan ympäristövaatimusten mukaisen kaivostoiminnan yhteydessä, mutta eivät kaikki. Kun otetaan huomioon kaiken ikäiset ja kokoiset alueet, joilla on joskus harjoitettu kaivostoimintaa, päädytään siihen, että entisiä kaivosalueita on arviokriteereistä riippuen noin 50 000–60 000.<sup>71</sup> Niiden kunnostamistarpeeseen on kiinnitetty paljon huomiota viime aikoina ja tuloksena on syntynyt sekä liittovaltion että osavaltioiden kunnostusohjelmia ja strategioita.

Vanhoista hylätyistä kaivosalueista yhteiskunnallisena ongelmana käytetään Australiassa usein yleiskäsitettä mining legacy, joka viittaa kokonaisvaltaisesti kaivoksen toiminnan päättymisen jälkeisiin ulkoiskustannuksiin, vastuisiin ja ympäristövaikutuksiin. Mainittu käsite ei siis perustu alueiden muodolliseen juridiseen statukseen vaan lähinnä siihen, että ne tarvitsevat kunnostustoimenpiteitä eikä vastuutahoa ole. Näistä alueista käytetty käsite vaihtelee osavaltioittain.<sup>72</sup>

Nykyisin Australiassa halutaan kunnostamisen lisäksi estää uusien ongelmallisten kaivosalueiden syntyminen. Aikaisempien, huonojen kokemusten perusteella on todettu, että kaivoksen lopettamisvaihe tulee tehdä suunnitelmallisesti. Ennen vuotta 2009 lopetetuista kaivoksista vain joka neljäs on lopetettu hallitusti.<sup>73</sup> Tästä syystä nykyisin aktiivisten kaivosten lopettamiseen on varauduttu aiempaa paremmin ja ohjeistusta ja sääntelyä (esimerkiksi teknisiä kaivoksen sulkemisen ohjeita kaivosjätteiden käsittelyä koskien) on annettu

70 Queensland Government (2016) Queensland Budget 2016–17, Budget Strategy and Outlook, Budget Paper Number 2 (viitattu 11.11.2019). <http://budget.qld.gov.au/budget-papers/>

71 Geoscience Australia, 2016. The Australia Institute 2017, Dark side of the boom. C. Unger, A. M. Lechner, V. Glenn, M. Edraki ja D. R. Mulligan, Mapping and Prioritising Rehabilitation of Abandoned Mines in Australia (Life of Mine, Maximising Mine Rehabilitation Outcomes, Conference 2012).

72 Osavaltiot käyttävät omassa lainsäädännössään ja hallinnossaan vaihtelevasti vanhoihin kunnostamattomiin kaivoskohteisiin liittyen ilmaisuja: "abandoned mines", "derelict", "orphan", "former" tai "legacy mines." Esimerkiksi käsite "abandoned mines" on määritelty kansallisessa vanhojen kaivosten strategiassa seuraavasti: "...mines where mining leases or titles no longer exist, and responsibility for rehabilitation cannot be allocated to any individual, company, or organisation responsible for the original mining activities" (MCMOP/MCA 2010).

73 David Laurence, Establishing a sustainable mining operation: an overview (Journal of Cleaner Production, vol. 19, iss. 2–3, 2011), s. 278–284.

sekä liittovaltiotasolla että eri osavaltioissa.<sup>74</sup> Myös kaivoksen sulkemisvaiheessa tarvittavan rahoituksen varmistamisesta on koostettu ohjeet, joilla pyritään takaamaan suurillekin sulkemiskustannuksille tarpeellinen rahoitus. Rahoitustarpeeseen varautumisessa käytetään erityisesti vakuuksia, joiden määrittämistä varten on omat laskentamallinsa. Nykyisin osavaltioilla on hallussaan noin 10 miljardin dollarin arvosta kaivosten haltijoiden asettamia vakuuksia kaivosten lopettamis- ja jälkitoimia varten, mutta nämäkään vakuusmäärät eivät välttämättä ole riittäviä.<sup>75</sup>

Yksittäisillä osavaltioilla on päävastuu vanhojen kaivosalueiden hallinnoinnista, mutta myös liittovaltiolla on eräitä kaivostoiminnan alueisiin liittyviä tehtäviä, kuten velvollisuus edistää kansallisesti merkittäviä ympäristöarvoja (esim. biodiversiteetin säilyttäminen).<sup>76</sup> Liittovaltiotason säännöksistä eniten merkitystä kaivostoiminnan kannalta on ympäristönsuojelua ja biologisen monimuotoisuuden suojelua koskevalla lailla (EPBC Act 1999). Siinä ei tosin säädetä vakuuksista, mutta sen nojalla annetuissa liittovaltion hallintopäätöksissä voidaan edellyttää ennallistamista.

Ympäristösääntelyn kokonaisuus on yhdistelmä sekä common law -muotoisia oppeja että siviilioikeudellisia säädöksiä. Ympäristönsuojelutoiminnoista vastaavat Australian keskuhallinto, osavaltiot ja aluehallinnon viranomaiset yhteisesti. Keskushallinnon toimivalta on rajattu erityisesti kansallisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin sekä asioihin, jotka koskettavat liittovaltiota ja sen toimintaelimiä. Kaikissa osavaltioissa ja territorioilla on saatettu voimaan säädökset ympäristönsuojelua ja pilaantuneiden alueiden puhdistamista koskien. Esimerkiksi Queenslandissa keskeisin ympäristönsuojelusäädös on ympäristönsuojelulaki (The Environmental Protection Act), vuodelta 1994.

Muutoin maaperän pilaantumisesta on pääsääntöisesti säädetty osavaltioiden tasolla. Sääntely velvoittaa pilaantuneen maaperään puhdistamiseen silloin, kun pilaantuminen aiheuttaa riskiä ympäristölle tai ihmisten terveydelle, jolloin muilta osin puhdistamistoimien toteuttaminen riippuu käytännössä markkinaehtoisesta kannattavuudesta (eli edellyttää, että esim. kiinteistön kehityshanke tai käyttötarkoituksen muutos arvioidaan kannattavaksi).<sup>77</sup> Eri vastuutahojen joukko vaihtelee jonkun verran osavaltioittain, sisältäen kuitenkin seuraavat: pilaantumisen aiheuttaja, todennäköisesti pilaantumisen aiheuttaneen toiminnan harjoittaja, alueen haltija, alueen omistaja, pilaantumisen

74 Ks. Kaivostoimialan ohjeistusten vertailusta esimerkiksi artikkeli Blommerde, Taplin, & Raval, Assessment of Rehabilitation Completion Criteria for Mine Closure Evaluation (Sustainable Development in the Minerals Industry, Conference, 2015).

75 The Australia Institute 2017, Dark side of the boom, s. 4 ja 12.

76 C. Unger, A M Lechner; V. Glenn, M. Edraki ja D. R. Mulligan, Mapping and Prioritising Rehabilitation of Abandoned Mines in Australia (Life of Mine, Maximising Mine Rehabilitation Outcomes, Conference 2012).

77 R. Plant, K. Wilmot ja C. Ege, Contaminated Soil Wastes in Australia (prepared for the Australian Department of the Environment, Institute for Sustainable Futures, University of Technology, 2014).

riskiä pahentanut taho ja viimesijaisena tietyt julkishallinnon viranomaiset. Näin ollen, vaikka sääntelyssä on sanallisesti omaksuttu aiheuttaja maksaa -periaate, niin käytännössä asetelman on myös katsottu rakentuvan eräänlaiselle ”julkishallinto maksaa viimesijassa” -tyyppiselle periaatteelle.<sup>78</sup> Lisäksi esimerkiksi Länsi-Australiassa toimii erityinen lakisääteinen maaperän pilaantumisviranomainen (Contaminated Sites Committee), joka voi osoittaa puhdistamisvastuun useamman vastuutahon kesken jaettavaksi. Queenslandissa puolestaan on saatettu voimaan sääntelyä, jonka nojalla myös toiminnanharjoittajaorganisaation johto sekä lähipiiri(yhtiöt) voivat joutua puhdistamisvastuuseen, erityisesti maksukyvyttömyystilanteissa.<sup>79</sup>

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

Australiassa vanhojen, toimintansa lopettaneiden, hylättyjen ja isännättömien kaivosten ympäristövaikutukset kuuluvat lähtökohtaisesti osavaltioiden ja territorioiden vastuulle. Toisaalta myös liittovaltion tasolla aiheesta on tuotettu poliittisia päätöksiä. Liittovaltio on laatinut vanhojen kaivoskohteiden kunnostusstrategian, joka saatiin pitkällisen valmistelun jälkeen valmiiksi vuonna 2010.<sup>80</sup> Strategian sisältö kattaa laajasti kaivoksiin liittyvät kysymykset, joista talous ja rahoitus ovat vain osa. Strategian taustalla olivat mallina USA:n ja Kanadan vastaavat strategiat (Crown Contaminated Sites Program, British Columbia 2012; National Orphan/Abandoned Mine Initiative, NOAMI 2011) sekä kansainvälisen luonnonsuojeluorganisaation (IUCN) ja kaivosjärjestön (ICMM) yhteisen raportin tulokset.<sup>81</sup>

Käytännössä vanhojen kaivosalueiden kunnostamisen sääntely ja järjestäminen on jätetty osavaltioiden tehtäväksi. Osavaltiot ovat itsenäisiä ja niillä on erilaisia näkemyksiä sääntelyn tarpeesta. Näin ollen jokaisella osavaltiolla on omat järjestelynsä isännättömiä kaivosalueita koskien sekä omat mallinsa kunnostusrahoituksen järjestämistä varten. Myös niiden tekemät selvitykset kaivoskohteiden lukumääristä eroavat tarkkuusasteeltaan, joten koko Australian kohteiden määrää on hankala arvioida. Eräissä osavaltioissa on muodollisesti vahvistettu erityinen hylättyjä kaivosalueita koskeva politiikka-asiakirja. Nämä valtiot ovat Länsi-Australia (engl. Western Australia, lyhennettynä WA), Uusi Etelä-Wales (engl. New South Wales), Queensland ja Tasmania.

78 ICLG, Environmental and Climate Change Law (2019), Australia (viitattu 11.11.2019). <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/australia>

79 Thomson Reuters, Practical Law, Environmental Law and Practice in Australia – Overview (viitattu 11.11.2019). [https://content.next.westlaw.com/Document/Id4af1a921cb511e38578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?contextData=\(sc.Default\)&transitionType=Default&firstPage=true&bhcp=1](https://content.next.westlaw.com/Document/Id4af1a921cb511e38578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?contextData=(sc.Default)&transitionType=Default&firstPage=true&bhcp=1)

80 Minerals Council of Australia, Strategic Framework for Management of Abandoned Mines in the Mineral Industry (2010).

81 IUCN-ICMM Roundtable on Restoration of Legacy Sites. Report 2–3. 11.2008 Toronto, Canada.

Seuraavassa kuvataan esimerkkinä, miten Länsi-Australiassa on politiikkatasolla edetty ja päätetty. Länsi-Australian kaivosalalla toimivaltainen viranomainen (The Department of Mines and Petroleum, DMP) on vuodesta 2010 lähtien aktiivisesti uudistanut kaivoksen lopettamiseen liittyvää sääntely- ja politiikkakehystä. Osavaltion hallituksen hylättyjä kaivoksia koskeva politiikka julkaistiin tammikuussa 2016.<sup>82</sup> Politiikka edellyttää, että vanhat hylätyt alueet priorisoidaan ottaen huomioon merkittävät yhteisölle ja ympäristölle aiheutuvat riskit, ja että alueeseen liittyvät mahdolliset arvot on tunnistettava ja suojattava. Sen julkaisemisen jälkeen perustettiin kunnostusohjelma, jossa esitetään yksityiskohtaiset puitteet hylättyjen kaivosten priorisointiin ja myöhempään kunnostamiseen ja/tai hallintaan. Edellä mainituilla politiikkauudistuksilla on kolme pääaluetta: 1) kaivoksen sulkemisen suunnittelujärjestelyjen parantaminen. Tästä seuraa, että kaikilta kaivosalueilta, jotka kuuluvat voimassaolevan vuoden 1978 kaivoslain (Mining Act) soveltamisalaan, edellytetään kaivoksen sulkemissuunnitelmaa; 2) riittävän taloudellisen turvajärjestelmän luominen uusien kaivosalueiden lopettamista varten (Mining Rehabilitation Fund Act, MRF); ja 3) kehitetään asianmukainen politiikka- ja tiedotusmateriaali vanhojen hylättyjen kaivosten hallintaa ja kunnostamista varten.

Queenslandin osavaltiossa sääntely ja politiikka ovat eriytyneet vanhan ja nykyisen kaivostoiminnan osalta. Nykyisen kaivostoiminnan osalta uusi lainsäädäntö tuli voimaan marraskuussa 2019. Uuden mineraali- ja energiavaroista annetun lain (Mineral and Energy Resources; Financial Provisioning Act) tärkeinä muutoksina on, että kaivosyhtiöt veloitetaan kehittämään edistyksellisiä kunnostus- ja sulkemissuunnitelmia ja varmistetaan että kaivostoiminnan jälkeen alue kunnostetaan asteittain turvalliseen tilaan, joka ei aiheuta ympäristöhaittoja tai estä muuta maankäyttöä.<sup>83</sup> Lisäksi vanhojen kaivosalueiden kunnostussääntelyä ollaan uudistamassa. Kaivosasioista vastaava ministeriö (Department of Natural Resources, Mines and Energy DNRME) on julkaisut yleispiirteisen politiikka-asiakirjan (Abandoned Mines Management Policy), jossa hylättyjen kaivosten ongelmaa lähesytään.<sup>84</sup> Siinä kuvataan tehdyt toimenpiteet ja ehdotetaan laajasti erilaisia keinoja, joilla vanhojen kaivosalueiden riskit poistetaan ja mahdollisuuksien mukaan saadaan alueet hyödylliseen uuteen käyttöön. Erityisesti täsmennetään osavaltion hallituksen tavoitteita ja periaatteita hallinnoida hylättyjä kaivoksia. Uudistuksen tärkeänä tavoitteena on laajentaa keinovalikoimaa siten, että esimerkiksi alueiden uudelleenkäyttöä saadaan lisättyä. Lisäksi Queenslandissa on laadittu perusteellinen ehdotus valtion vastuulle jääneiden

82 Kaivosviranomaisen internet-sivut (viitattu 11.11.2019). <http://www.dmp.wa.gov.au/Environment/Abandoned-mines-projects-18193.aspx>

83 Queensland, Mineral and Energy Resources (Financial Provisioning) Act; <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/asmade/act-2018-030#>

84 Queenslandin ympäristöviranomaisen internet-sivut (viitattu 1.11.2019). <https://environment.des.qld.gov.au/management/policy-regulation/mining-rehab-reforms>

vanhojen kaivosten hallinnoinnista.<sup>85</sup> Yhteenveto ehdotuksen vuonna 2019 toteutetusta lausuntomenettelystä on julkaistu.<sup>86</sup>

### **Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus**

Seuraavassa on kuvattu, miten esimerkiksi kahdessa Australian osavaltiossa (Queensland ja Länsi-Australia) on toteutettu budjettirahoitus, joka perustuu yleisiin veroihin.

Queenslandissa on edelleen lukuisia sellaisia vanhoja kaivoskohteita, joilla toiminta on loppunut ja joille ei ole osoitettavissa kunnostamisesta vastuullista tahoa. Nykyisten arvioiden mukaan Queenslandin osavaltion omistamilla mailla sijaitsee 120 hylättyä kaivosta (abandoned mines), joiden ympäristöongelmia eivät viime aikaiset lainsäädännön uudistuksetkaan (erit. yllä kuvattu Mineral and Energy Resources; Financial Provisioning Act) voi suoraan ratkaista. Täten kooltaan ja ongelmiltaan merkittävimpiä hylättyjä kaivoskohteita kunnostetaan vuonna 2000 perustetussa Queenslandin hylättyjen kaivosten kunnostusohjelmassa (Abandoned Mine Lands Program, AMLP). Vuoden 2013 jälkeen ohjelma on kunnostanut vanhojen kaivoskohteiden rakennelmia 138 eri kohteessa.<sup>87</sup> Sen julkinen rahoitus perustuu yleisiin verotuloihin.<sup>88</sup> Osavaltion vakuusjärjestelmän uudistuksen myötä on tarkoitus, että jatkossa ohjelmassa voitaisiin käyttää myös vakuusjärjestelmään rahastoituja varoja, jotka ohjautuisivat näin vanhojen kaivosten kunnostamistoimiin.<sup>89</sup>

Toisaalta esimerkiksi Länsi-Australiassa pilaantuneita alueita koskevassa laissa (Contaminated Sites Act) on säädetty erityisestä rahastosta pilaantuneiden alueiden hallintaa varten (Contaminated Sites Management Account). Osavaltion ympäristöministeriö (Minister of Environment) hallinnoi varojenkäyttöä ja ohjaa rahaston varoja tutkimus- ja puhdistustoimiin sellaisilla pilaantuneilla alueilla, joista vastuu on osavaltiolla (nk. unallocated crown land). Rahaston määrärahat ovat pääasiassa peräisin yleisistä verotuloista, minkä lisäksi pientä tuloa tulee myös maa-alueita koskevasta tietopalvelusta sekä kunnostettujen alueiden myynnistä. Rahaston vuosittainen budjetti on ollut noin 1,3 miljoonaa Australian dollaria, mikä vuodesta 2006 alkaen tarkoittaa yhteensä lähes 16 miljoonaa dollaria.

85 Queensland Treasury, Achieving Improved Rehabilitation for Queensland: Addressing the State's Abandoned Mines Legacy (2018). [https://s3.treasury.qld.gov.au/files/8243\\_Abandoned-Mines-Discussion-Paper\\_v61.pdf](https://s3.treasury.qld.gov.au/files/8243_Abandoned-Mines-Discussion-Paper_v61.pdf)

86 Queensland Financial Assurance Project Management Office (2019). <https://s3.treasury.qld.gov.au/files/Consultation-report-Abandoned-Mines-and-Associated-Risks.pdf>

87 Queensland Government, Abandoned Mine Management in Queensland (viitattu 11.11.2019). <https://www.qld.gov.au/environment/land/management/abandoned-mines/management>

88 Queensland Treasury, Achieving Improved Rehabilitation for Queensland: Addressing the State's Abandoned Mines Legacy (2018), s. 9. [https://s3.treasury.qld.gov.au/files/8243\\_Abandoned-Mines-Discussion-Paper\\_v61.pdf](https://s3.treasury.qld.gov.au/files/8243_Abandoned-Mines-Discussion-Paper_v61.pdf)

89 Mineral and Energy Resources (Financial Provisioning) Act 2018, division 2 section 3. <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/asmade/act-2018-030#pt.1-div.2>

### **Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus**

Useissa Australian osavaltioissa kaivoksilta peritään kaivostoiminnan yhteydessä maksua, jonka tulot käytetään vanhojen kaivosten lopettamistoimiin. Tällainen maksu on käytössä ainakin Etelä-Australiassa, Länsi-Australiassa ja Pohjoisterritoriossa. Maksut ohjataan viranomaisten hallinnoimiin rahastoihin, joka eivät ole erillisiä organisaatioita. Niiden varoja on käytetty muun muassa vesiensuojelutoimiin useissa vanhoissa kaivoskohteissa.

Etelä-Australian osavaltiossa toimii kaivosalueiden kunnostusrahoitus (Rehabilitation Fund; EARF). Rahasto perustuu kaivoslakiin (Mining Act) ja sen tarkoitus on helpottaa hylättyjen kaivosalueiden kunnostamista. Rahastoa hallinnoivana osavaltion viranomaisena toimii Department of State Development. Kunnostamisen ohella rahasto voi rahoittaa myös kunnostusmenetelmien kehittämistyötä. Varat rahastoon kootaan osana rojalta, joka peritään osavaltiolle kaivostoiminnan harjoittajilta niiden mineraalien hyödyntämisyoloihin perustuen.

Länsi-Australiassa kunnostusrahoitus toimii nimellä Mining Rehabilitation Fund (MRF) ja se perustuu vuonna 2012 säädettyyn lakiin kaivosten ennallistamisrahastosta (Mining Rehabilitation Fund Act).<sup>90</sup> Kyseessä on osavaltion talousarviosääntelyn tarkoittama erityiseen tarkoitukseen perustettu rahasto, jonka varat pidetään erillään yleisistä budjettivaroista. Rahaston varat on tarkoitettu sijoitettavaksi edelleen siten, että myös rahastotuotot olisivat käytettävissä rahoittamaan kaivosten ennallistamistoimia. Rahaston tarkoitus on rahoittaa hylättyjen kaivosalueiden kunnostusta osavaltion alueella. Sen varojen käyttö on keskitetty pääasiassa uusiin kohteisiin, joskin sen korkotuloja käytetään myös vanhojen kaivosten ennallistamiskustannuksiin. Toiminnan rahoittamiseksi kaivoslaissa (Mining Act) säädettyä kaivostoimintaa harjoittavilta toiminnanharjoittajilta kerätään vuosittain kaivosvakuusmaksua. Rahastoa varten kerättävä vuotuinen maksu erillisen säännöksen mukaisesti 1 % vuotuisesta toiminnanharjoittajan vastuuden määrästä. Pienimuotoinen toiminta, jonka arvioidut ympäristövaikutukset jäävät kustannuksiltaan alle 50 000 Australian dollarin, on vapautettu maksuvelvollisuudesta. Muista osavaltioista poiketen Länsi-Australia ei enää vaadi, että kaivosten haltijat asettaisivat rahastomaksun maksamisen lisäksi myös toiminnan lopettamista koskevan vakuuden. Tästä huolimatta rahastolla ei ole vaikutusta aiheuttajan, käytännössä siis kaivoksen haltijan, ensisijaiseen vastuuseen, eikä rahastojärjestelmä siis vapauta alueen vuokralaista tai toiminnanharjoittajia niiden oikeudellisista velvoitteista tehdä lain edellyttämiä kunnostustöitä. Jos hylätyllä alueella

<sup>90</sup> Mining Rehabilitation Fund Act 2012; [https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc\\_25925.htm/\\$FILE/Mining%20Rehabilitation%20Fund%20Act%202012%20-%20%5B00-d0-05%5D.html?OpenElement](https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_25925.htm/$FILE/Mining%20Rehabilitation%20Fund%20Act%202012%20-%20%5B00-d0-05%5D.html?OpenElement)

toteutetaan kunnostustöitä rahaston varoilla, niin kustannukset voidaan jälkikäteen periä takaisin vastuutahoilta (tarvittaessa tuomioistuinkäsittelyn jälkeen).<sup>91</sup>

Pohjoisterritorion vastaavan tyyppinen kaivosten ennallistamisrahasto (Mining Remediation Fund) on perustettu osana vuoden 2013 kaivoslainsäädännön uudistusta (The Mining Management Amendment Bill 2013, MMA). Rahaston ensisijainen tarkoitus on rahoittaa vanhojen hylättyjen kaivosten kunnostustoimia, minkä lisäksi rahastosta voidaan myös kattaa kaivosten valvontakustannuksia mahdollisten tulevien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi.<sup>92</sup> Rahaston varat kootaan vuotuisella käteismaksulla, joka kohdistuu uuteen kaivostoimintaan. Maksu määräytyy toiminnanharjoittajan asettaman vakuuden suuruuden perusteella siten, että maksu on 1 % vakuuden määrästä. Kertyneestä summasta vähintään kolmannes sijoitetaan rahastoon.

### **Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

Esimerkiksi pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen tai budjetin ulkopuolisen rahaston kaltaisia säädösperusteisia kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavia toissijaisia järjestelmiä ei Australian kaivostoiminnan piiristä ole. Yllä kuvattuja vanhojen kaivosten ennallistamisrahastoja voidaan pitää kollektiivisen ympäristövastuun lakisäätteenä toteuttamismuotona, joskaan ne eivät organisatorisesti ole erillisiä (itsenäisiä) järjestelmiä ja täten kuuluvat käsitteellisesti budjettiperusteisen vastuun alle tässä katsauksessa.

### **Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

Sopimusperusteisia kollektiivisen aiheuttajan vastuun toteuttamismalleja Australian kaivostoiminnan piiristä ei ole tiedossa.

### **Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukset (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)**

#### **Lakisäätteen toissijainen toimimisvelvollisuus**

Osavaltioista esimerkiksi Queenslandissa viranomaisella on mahdollisuus kohdistaa toimimisvelvollisuus ympäristön puhdistamiseksi tai ympäristövahingon torjumiseksi varsinaista toiminnanharjoittajaa laajemmalle piirille. Tämän on mahdollistanut ympäristönsuojelulakiin vuonna 2016 tehty lakimuutos nk. vastuuketjun laajentamisesta. Sen myötä

91 Mining Rehabilitation Fund Act 2012; [https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc\\_25925.htm/\\$FILE/Mining%20Rehabilitation%20Fund%20Act%202012%20-%20%5B00-d0-05%5D.html?OpenElement](https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_25925.htm/$FILE/Mining%20Rehabilitation%20Fund%20Act%202012%20-%20%5B00-d0-05%5D.html?OpenElement)

92 Pohjois-Territorion ympäristöviranomaisen internet-sivut (viitattu 10.11.2019). <https://dpir.nt.gov.au/mining-and-energy/mine-rehabilitation-projects/about-legacy-mines/levy-and-security>

toimintavelvoite voidaan kohdistaa niin ikään ns. toiminnanharjoittajan lähipiiriin ympäristönsuojelumääräyksellä (environmental protection order, EPO), joka käytännössä merkitsee hallintopakkoa. Toimintavelvoite voi koskea pilaantumisriskin poistamista tai jo tapahtuneen pilaantumisen puhdistamista. Jos toiminnanharjoittaja on laiminlyönyt ympäristöluvan mukaiset velvoitteensa tai tällaista laiminlyöntiä on pidettävä todennäköisenä esimerkiksi maksukyvyttömyyden johdosta, viranomainen voi kohdistaa määräyksen toiminnanharjoittajankin sijaan suoraan tämän lähipiiriin kuuluvaksi katsottavaan tahoon, jolloin velvoittamisessa on kyse pikemmin vastuun samaistamisesta kuin toissijaisesta vastuusta.<sup>93</sup> Jos taas tällä tavoin velvoitettu taho (joko toiminnanharjoittaja tai tämän lähipiiriin kuuluva) ei noudata asetettua toimintavelvoitetta, viranomainen voi toteuttaa tarvittavat toimet itse ja periä kustannukset vastuutaholta jälkikäteisesti (cost-recovery notice).<sup>94</sup> Lähipiiriin voivat kuulua kaikki sellaiset tahot, jotka ovat merkittävästi hyötynneet toiminnanharjoittajan ympäristön kannalta merkityksellisestä toiminnasta tai jotka ovat asemansa puolesta voineet vaikuttaa toiminnanharjoittajan ympäristövelvoitteidensa noudattamiseen. Queenslandin ympäristönsuojelulainsäädäntö asettaa vastuutahojen piirin tässä suhteessa poikkeuksellisenkin laajaksi, sillä toistaiseksi vastaavaa sääntelyä ei ole muissa Australian osavaltioissa.

Kaiken kaikkiaan Australian osavaltioiden ympäristösääntely kuitenkin oikeuttaa viranomaisen perimään sille ympäristövelvoitteen täytäntöönpanosta aiheutuneet kustannukset vastuulliselta toiminnanharjoittajalta jälkikäteen, jos viranomainen on itse toteuttanut tarpeelliset toimet aiheuttajan laiminlyötyä kyseiset velvoitteensa. Joissakin osavaltioissa (New South Wales, Victoria) on erikseen säännöksiä tällaisten vaateiden etusijasta muihin konkurssivelkoihin nähden.<sup>95</sup>

## **Muut rahoitusmekanismit**

### **Vakuudet**

Australiassa kaivostoiminnan harjoittajien edellytetään asettavan vakuuden kattamaan kaivoksen lopettamiskustannuksia. Uusien kaivosten osalta yleisin osavaltioissa käytössä oleva vakuuden muoto on ”bond”. Käytännössä se tarkoittaa sovittua viranomaisen käytettäväksi saatettua rahasummaa, josta viranomainen voi jättää osan palauttamatta, jos kaivoksen määrätty ympäristövaatimukset eivät täyty sen sulkemisvaiheessa. Tällöin vakuusvarat jäävät toimivaltaisen viranomaisen käytettäväksi, kunnes kaivos on suljettu

93 Queenslandin ympäristöhallinnon internet-sivut (viitattu 24.4.2019). <https://environment.des.qld.gov.au/management/env-policy-legislation/policy-legislation-faqs.html>

94 Queensland Department of Environment and Heritage Protection, Guideline for Cost Recovery Notice (2016), s. 2. <https://environment.des.qld.gov.au/assets/documents/compliance/cm-gl-ext-cost-recovery-notice.pdf>

95 INSOL, International Environmental Claims in Insolvency and the Liability of Insolvency Practitioners (2015), s. 11–12.



asianmukaisesti. Vakuuden määrä perustuu toiminnanharjoittajan laatimaan ja viranomaiselle toimittamaan laskelmaan mahdollisista riskeistä ja niiden suuruudesta. Yleensä nämä vakuudet vastaavat nykyään suuruusluokaltaan täysimittaisia (100 %) ennakoituja toiminnan lopettamiskustannuksista (näin esimerkiksi Pohjoisterritoriossa).

Queenslandissa kaivos- ja energiatoimialan vakuusjärjestelmä on toisaalta uudistettu vuonna 2019 voimaantulleella lailla (Mineral and Energy Resources (Financial Provisioning) Act). Uusi vastuunrahoitusjärjestelmä (Financial Provisioning Scheme) koskee pieniä kaivoskohteita (small scale mining tenure) lukuun ottamatta kaikkia lain tarkoittamaa luvanvaraista luonnonvaroja hyödyntämistoimintaa harjoittavia toiminnanharjoittajia, joiden arvioidut ennallistamiskustannukset ylittävät lakisääteiset raja-arvot. Vastuun rahoittaminen toteutetaan kahdessa osassa: ensinnäkin ennen toiminnan aloittamista toiminnanharjoittajan on asetettava vakuus valvontaviranomaisen (scheme manager) määräämässä muodossa ja laajuudessa. Toiseksi toiminnan lopettamisen ja kohteen ennallistamista seuraavan ympäristöluvan kumoamisen yhteydessä toiminnanharjoittajan on maksettava erillinen viranomaisen määrittämä vakuusmaksu mahdollisten vielä tämän jälkeen tulevaisuudessa realisoituvien kustannusten, kuten valvonta-, hallinto-, tai jälkitoimien kustannusten, kattamiseksi. Uudistuksella perinteisten viranomaiselle asetettavien vakuuksien rinnalle on luotu vakuusrahasto (scheme fund). Toiminnan laadusta ja valvontaviranomaisen määrittelemästä riskitasosta riippuen toiminnanharjoittaja voi joko asettaa vakuuden perinteisessä muodossa (esimerkiksi pankkitakauksena tai vakuutuksena) tai maksaa tapauskohtaisesti määritettävän vakuusmaksun tähän uuteen vakuusrahastoon. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa vakuusmaksu määritellään kolmiportaisen riskiasteikon pohjalta vastaamaan arvioituja toiminnan loppumisen jälkeisiä ennallistamiskustannuksia. Sen sijaan mahdollisia ennakoimattomia ympäristövahinkoja ja niistä kolmansille koituvia vahinkoja ei ole tarkoitettu katettavaksi uudistuksen jälkeenkään.

Viranomaiselle asetettavan vakuuden täydestä kattavuudesta on kuitenkin myös osavaltiokohtaisia poikkeuksia. Nimittäin Länsi-Australiassa kaivosten ennallistamisrahaston (Mining Rehabilitation Fund) myötä aiemmista pysyvistä kaivoskohtaisista lopettamisvakuuksista on tarkoitus luopua ja siirtyä sen sijaan kaivoksilta vuosittain määrättäviin maksuihin, joiden suuruus perustuu toiminnan laajuuteen ja riskeihin kussakin yksittäisessä kaivoskohteessa.<sup>96</sup> Kyseisellä uudistuksella on pyritty vahvistamaan kaivosten ympäristövastuusääntelyn ohjausvaikutusta siten, että se edistäisi kaivosalueiden vaiheittaistakunnostamista jo niiden toiminta-aikana. Tältä pohjalta vuosittainen maksu myös alenee, jos aluetta kunnostetaan. Toisaalta Länsi-Australian nykyistä maksujärjestelmää on myös kritisoitu siitä, että siitä puuttuvat vakuusjärjestelmään sisältyvät kannusteet ennallistamistoimiin ryhtymiseksi toiminnan loputtua, sillä toiminnanharjoittajan ei enää tarvitse

<sup>96</sup> Rahastoa kuvattu tarkemmin edellä jaksossa 2.3.

ryhtyä ennallistamistoimiin siitä syystä, että saisi viranomaiselle asettamansa vakuuden vapautettua.<sup>97</sup>

### **Vapaaehtoiset vakuutukset**

Australiassa erityisiä ympäristövakuutustuotteita (vahinko- sekä vastuuvakuutuksia) on vapailla markkinoilla saatavilla moneen tarkoitukseen ja niiden rooli vastuiden hallinnassa sekä niiden sisällöllinen kattavuus ovat molemmat vaihtelevia.<sup>98</sup> Australian omien markkinoiden ohella vakuutuksia on hankittu USA:n ja Iso-Britannian vakuutusmarkkinoilta. Markkinoiden on ympäristövelvoitteita koskevien vakuutusten osalta katsottukin olevan edelleen kehitysvaiheessa.<sup>99</sup>

### **Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta**

Australiassa kaivostoimintaa on paljon ja eri osavaltioissa on omaksuttu erilaisia sääntelyvaihtoehtoja, mistä syystä kaivostoiminnan vastuiden sääntelystä on saatavilla erilaisia käyttökelpoisia malleja ja vaihtelevia kokemuksia. Toisaalta maan erityspiirteeksi on luettava se, että Australiassa valtio omistaa pääasiassa maanalaiset mineraalivarat. Tällöin alueen hallinta vastuineen palaa kaivosyhtiöltä valtiolle kaivostoiminnan päättyessä. Nykyisin toimivia kaivoksia on noin 450.

Vanhoja, toimintansa lopettaneiden kaivoskohteiden määrä on noin 50 000–60 000 ja niihin viitataan yleiskäsitteellä mining legacy. Vanhoista, hylätyistä kaivoksista on aiheutunut paljon ympäristöongelmia, joiden estämiseksi muun muassa sääntelyä on kehitetty monella rintamalla. Toiminnan lopettamisvaiheen kustannusten hallitsemiseksi Australian osavaltiot ovat kehittäneet vakuusjärjestelmiään, millä on pyritty välttämään vastuiden päätyminen valtiolle alimitoitettujen vakuuksien johdosta. Kehitystyö on tarkoittanut sekä laajempia järjestelmätason uudistuksia että esimerkiksi vakuuksien mitoituslaskureiden perustavanlaatuisia kehittämistä.

Lisäksi Australian liittovaltio sekä useimmat osavaltiot ovat laatineet vanhojen kaivosalueiden kunnostusta koskevia strategioita. Tällaisten strategioiden mallina on käytetty USA:n ja Kanadan strategioita (Crown Contaminated Sites Program, British Columbia 2012; National Orphan/Abandoned Mine Initiative, NOAMI 2011) sekä kansainvälisen

97 Mining Legacies -internet-sivusto (viitattu 11.11.2019). <http://www.mininglegacies.org/mines/west-aust/>

98 Thomson Reuters, Practical Law, Environmental Law and Practice in Australia – Overview (viitattu 11.11.2019). [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Id4af1a921cb511e38578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?transitionType=CategoryPageItem&contextData=\(sc.Default\)&comp=pluk#co\\_anchor\\_a940645](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/Id4af1a921cb511e38578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?transitionType=CategoryPageItem&contextData=(sc.Default)&comp=pluk#co_anchor_a940645)

99 ICLG, Environmental and Climate Change Law (2019), Australia, kohta 11. <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/australia>

luonnonsuojeluorganisaation (IUCN) ja kaivosjärjestön (ICMM) yhteisen raportin tuloksia. Toisaalta osavaltioiden ollessa itsenäisiä kaivossääntelynsä suhteen, on niillä kaikilla oma kaivoslainsäädäntönsä ja omat mallinsa kaivosten kunnostamisen rahoitusta varten. Lisäksi eräissä osavaltioissa on erityinen hylättyjä kaivosalueita koskeva politiikka-asiakirja.

Pääasiallisena lähestymistapana strategioissa on, että vanhat ja nykyisin toimivat kaivokset käsitellään omina ryhminään. Toimivien kaivosten kohdalla lähdetään aiheuttajan vastuusta, jonka toteuttamiseksi kaivosten lakkauttamissuunnitelmia parannetaan ja vakuusjärjestelmiä kehitetään täyden kattavuuden suuntaan. Vanhat hylätyt alueet priorisoidaan yhteisölle ja ympäristölle aiheutuvien riskien mukaisessa järjestyksessä, minkä myötä niitä kunnostetaan strategiassa määritellyllä tavalla. Käytännössä tällaisten vanhojen alueiden kunnostus tapahtuu osavaltion kustannuksella, vaikka aiheuttajan vastuuta sovelletaan-kin aina kun se on mahdollista. Osavaltiot kuitenkin saavat kaivostoiminnasta rojaltiloja, minkä lisäksi eräät osavaltiot keräävät kaivosyhtiöiltä myös muita maksuja, joten tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkemmin yksilöidä, kuinka suuri osuus vanhojen kohteiden kunnostusrahoituksesta perustuu yleiseen verotukseen.

### **Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn**

Selvityksen yhteydessä ei ilmennyt erityisiä liityntöjä Australian toissijaisten vastuujärjestelmien ja yksittäisten yritysten tai toimialojen itsesääntelyn välillä.

### **Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat**

Varsinaisia toissijaisten vastuun sääntelyn muutoksia tai -kehityshankkeita Australiassa ei ole tiedossa. Pikemminkin TOVA-tilanteiden ennaltaehkäisyyn tähtääviä kehityshankkeita kuitenkin on vireillä, esimerkiksi Queenslandissa tekeillä oleva kaivos- ja energiatoimialan vakuusjärjestelmän uudistaminen (*Financial Provisioning Scheme*). Uudistuksen kaivosvakuuksia koskevat muutokset tulevat voimaan vuoden 2019 aikana (*Mineral and Energy Resources (Financial Provisioning) Act*). Niiden myötä toiminnanharjoittajan tulee asettaa vakuus, joka toiminnalle määriteltävän riskitason perusteella joko määrätään maksettavaksi yhteiseen rahastoon (*pooled fund*) tai asetettavaksi rahavakuutena (esim. pankkitakaus tai vakuutus). Vakuuden suuruus määritellään arvioitujen kunnostuskustannusten suuruuteen perustuen kehitetyllä laskentamallilla. Vakuusjärjestelmän hallinnosta ja valvonnasta vastaa tätä varten nimetty uusi valvojaviranomainen (*scheme manager*).<sup>100</sup>

100 Queensland Resources Council, internet-sivut (viitattu 12.11.2019). <https://www.qrc.org.au/policies/rehabilitation/>

## 1.4 Belgia (Flanderi)

### Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö

Belgian on liittovaltio, jakautuen kielialueittain sekä hallinnollisesti kolmeen: yhtäältä flamin-, ranskan- ja saksankieliseen yhteisöön (community), joilla kullakin on oma parlamentti ja hallitus ja toisaalta Flanderin, Vallonian ja Brysselin hallintoalueeseen (region) sekä yhteensä kymmeneen maakuntaan. Tämä maakatsaus keskittyy Flanderin sääntelyyn.<sup>101</sup> Flanderi on pinta-alaltaan noin 13 599 km<sup>2</sup> suuruinen alue, jonka asukasluku on noin 6,4 miljoonaa. Alue on jaettu viiteen provinssiin ja nämä edelleen 308 kuntaan. Kunnat on ryhmitelty 27 kuntayhtymään, joissa keskimäärin on noin 200 000 asukasta. Flanderi on näin yksi Euroopan tiheimmin asutuista alueista. Vuodesta 1980 lähtien alueen hallinto on ollut yhtenäinen, joten Flanderin yhden parlamentin ja yhden hallituksen toimivalta kattaa sekä yhteisön (community) että alueen (region). Kaiken kaikkiaan ympäristösääntelyä voidaan antaa liittovaltion, aluehallinnon, yhteisöjen, provinssien ja kuntien tasolla.<sup>102</sup> Ympäristölainsäädäntöä on toisinaan esitetty kodifioitavaksi yhteiseen muotoon liittovaltiossa, joskaan tätä edistäviä virallisia toimenpiteitä ei tämän maakatsauksen laatimishetkellä ole ollut tiedossa.

Toimivalta ympäristöasioissa on pääosin hajautettu alueelle. Alueet (Flanderi, Vallonia ja Brysselin alue) myöntävät lähes yksinomaisesti ympäristölupia ja valvovat lupien noudattamista. Erillisiä ympäristölainsäädäntöä täytäntöönpanevia viranomaisia alueella on useita. Liittovaltion viranomaisella on toimivaltaa lähinnä työturvallisuuteen ja radioaktiivisiin aineisiin liittyen. Liittovaltiolla ja alueilla on kuitenkin tiettyjä yhteistyörakenteita (ns. sopimuksia) ympäristöasioissa, esimerkiksi maanalaisia, maaperän pilaantumisen riskiä aiheuttavia öljysäiliöitä koskien.<sup>103</sup> Lisäksi kunnilla on tärkeä rooli erityisesti paikallistason ympäristöpäästösten ja sääntelyn täytäntöönpanossa.<sup>104</sup>

Flanderin ympäristöhallinto on yhdistelmä ympäristöhallinnon alueellisia osastoja ja erityisiä, erikoistuneita julkisoikeudellisia laitoksia, joille tiettyjä julkisen vallan tehtäviä on

101 Flanderi muodostuu Belgian hollanninkielisestä osasta ja Vallonia sekä ranskan- että saksankielisestä osasta. Vaikka Bryssel on erillinen hallintoalue eli region, se ei ole erillinen community. Brysselin alueella on oma parlamentti ja hallitus, mutta niiden toimivallat eivät ole verrannollisia Flanderin ja ranskankielisten osien parlamenttien ja hallitusten toimivaltaan. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/Communes](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/Communes)

102 Liittovaltion säädöksistä käytetään nimitystä wet (lait, loi) ja kolmen yhteisön (hollannin-, ranskan- ja saksankielisen yhteisön) sekä Flanderin ja Vallonian hallintoalueiden antamista säädöksistä decretet. Täytäntöönpanosäädöksistä käytetään nimitystä besluit.

103 ICLG, Environmental and Climate Change Law (2019), Belgium, kohta 1.1 (viitattu 2.7.2019). <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/belgium#chaptercontent4>

104 Thomson Reuters Practical Law, Environmental Law and Practice in Belgium – Overview, kohta 2 (viitattu 2.7.2019). [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-5135?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-503-5135?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk)

siirretty.<sup>105</sup> Flanderin ympäristöhallinto (Departement leefmilieu, natuur & energie, LNE) vastaa Flanderin ympäristöpolitiikan toteuttamisesta. Se valvoo koko ympäristöhallinnon alan budjettikonaisuutta, henkilöstöpolitiikkaa ja koordinoi toimintoja. Toinen keskeinen viranomaislainen on vuonna 1981 perustettu jätehuollosta ja maaperän kunnostamisesta vastaava viranomaistaho OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest), joka valmistelelee jätehuoltoon liittyvää lainsäädäntöä sekä toimeenpanee ja valvoo jättesääntelyä ja maaperän kunnostamiseen liittyviä toimia. Flanderin ympäristölaitos (Vlaamse Milieumaatschappij, VMM) on asiantuntijalaitos, jonka toimialaan kuuluvat erityisesti vesistöjen ja ilmanlaadun tilan raportointi. Ympäristöneuvosto eli Minaraad on puolestaan Flanderin hallituksen neuvoa-antava toimielin, jonka antamilla suosituksilla ei ole oikeudellista sitovuutta.

Ympäristövastuuta määrittävä sääntely on Flanderissa hajautunut useaan säädökseen. EU:n ympäristövastuudirektiivi on implementoitu ympäristöpolitiikan DABM-säädöksen (Decreet algemene bepalingen milieubeleid) vuonna 2007 lisätyillä säännöksillä (15. luku), joita sovelletaan tiettyihin säädöksessä erikseen listattujen toimintojen aiheuttamien vahinkojen korjaamiseen<sup>106</sup> Ympäristödirektiivin tarkoittamissa ympäristövahinkotapauksissa toimivalta on jakautunut siten, että liittovaltiolle kuuluvat erityisesti merialueet sekä tuontieläimiä, -kasveja koskevat ja GMO-peräiset asiat ja aluehallinnolle loput, eli luontovahingot sekä maa-, ilma- ja vesialueille aiheutuneet vahingot alueellaan.<sup>107</sup>

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu tulee Flanderissa tavallisimmin kyseeseen siten, että toimivaltainen ympäristöviranomaislainen (tyypillisesti OVAM) velvoittaa hallintopäätöksellään toiminnan keskeytettäväksi tai lopetettavaksi tai esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistettavaksi. Ympäristölupalaki (Omgevingsvergunningendeceet) sisältää yhden yhteisen lupajärjestelmän ympäristönsuojelu- ja maankäyttöasioissa. Flanderin omat yleiset ympäristönsuojelusäännökset on koottu kolmiosaiseen VLAREM I-III-säädöskokonaisuuteen (Besluit algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne).<sup>108</sup> Jätteen käsittelyä ja jätehuolto koskevissa asioissa sovelletaan VLAREMA-täytäntöönpanosäädöstä (Besluit betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen) ja maaperän pilaantumisen osalta maaperänsuojelu- ja puhdistamislain (Decreet bodemsanering

105 ICLG, Environmental and Climate Change Law (2019), Belgium, kohta 1.1 (viitattu 2.7.2019). <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/belgium#chaptercontent4>

106 Ympäristönsuojelun yleislaki (DABM); <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=21926>

107 Milieu, Implementation of the Environmental Liability Directive, Belgium – Country Fiché 2019, s.14.

108 Ympäristönsuojelusäädös (VLAREM II): <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=263>

en de bodembescherming)<sup>109</sup> lisäksi maaperän puhdistamista koskevaa VLAREBO-täytäntöönpanosäädöstä (Besluit bodemsanering en de bodembescherming)<sup>110</sup>.

Aiheuttamisperiaatteelle rakentuvan maaperänsuojelusääntelyn nojalla maaperän puhdistamisesta ja tarpeellisista maaperätutkimuksista vastaa ensisijaisesti pilaantumisen aiheuttaja. Puhdistamista koskeva sääntely erottaa ”uuden pilaantumisen” ja ”vanhan pilaantumisen”, joiden rajakohtana ajallisesti on 29.10.1995. Uusiin pilaantumistapauksiin sovelletaan ankaraa vastuuta, mutta vanhempaa maaperän pilaantumisen vastuuta arvioidaan siviilioikeudellisten vahingonkorvausoikeuden normien mukaisesti.<sup>111</sup> Uusissa tapauksissa puhdistamisvelvollisuus syntyy aina, jos maa-aineksen haitta-ainepitoisuus ylittää säädettyt raja-arvot. Vanhoissa tapauksissa pilaantunut maaperä tulee puhdistaa vain, jos se aiheuttaa potentiaalisesti vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.<sup>112</sup>

Äkillisten maaperän pilaantumista aiheuttavien onnettomuuksien varalta maaperänsuojelulaissa on säännökset nopeutetusta menettelystä, joilla pyritään mahdollisimman nopeaan ja tehokkaaseen toimintaan akuuteissa tilanteissa. Toimivaltainen viranomainen (OVAM) voi pilaantumista koskevan ilmoituksen saatuaan ryhtyä torjunta- ja puhdistustoimiin viipymättä ja riittävin resurssein samalla, kun vastuu pilaantumisesta säilyy kuitenkin sen aiheuttajalla. Menettely koskee vain vastuun julkisoikeudellista puolta, joten mahdollisen vahingonkärsijän on korvauksia saadakseen nostettava vahingonkorvauskanne yleisessä tuomioistuimessa.

Yksityisoikeudellinen vastuu ympäristövahingosta perustuu pääsääntöisesti tuottamukselle, jolloin ympäristösääntelyn tarkoittamaa vahinkoa kärsineet tahot voivat saada korvausta yksityisoikeudellisten vahingonkorvaussäännösten perusteella edellyttäen, että vahingonaiheuttajan todetaan toimineen moitittavasti ja aiheuttaneen näin vahinkoa. Tietyin edellytyksin vastuu ympäristövahingosta voi muodostua myös ankaraksi, jos sen perustava erityislainsäädäntö soveltuu tapaukseen. Esimerkiksi vaarallisen jätteen tuottaja tai maaperän pilaantumista vastikään aiheuttanut ympäristöluvanvaraisen toiminnan toiminnanharjoittaja voivat erityissääntelyn nojalla olla ankarassa vastuussa ympäristön pilaantumisesta aiheutuvasta vahingosta. Lisäksi yksityisoikeudellisia tuotevastuuta koskevia säännöksiä on tulkittu verrattain laajasti, jolloin esimerkiksi viallisesta laitteiston

109 Maaperänsuojelulaki (Decreet bodemsanering en de bodembescherming); <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=304>

110 Maaperän puhdistamista koskeva täytäntöönpanosäädös (VLAREBO); <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=22989>

111 ICLG, Environmental and Climate Change Law (2019), Belgium, kohta 5.1 (viitattu 2.7.2019). <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/belgium#chaptercontent4>

112 European Commission, Study on Analysis of integrating the ELD into 11 national legal frameworks, Final Report (2013), s.22. [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_study.pdf)

asennuksesta aiheutunut maaperän pilaantuminen on perustanut tuotevastuusäännösten mukaisen vastuun.<sup>113</sup>

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

Flanderin ympäristöpolitiikka erityisesti maaperänsuojelun alalla on jo verrattain pitkään ollut kunnianhimoista. Sen tavoitteena on, että alueen kaikki vanhat pilaantuneet alueet tulisivat puhdistetuiksi vuoteen 2036 mennessä. Varsinaisen sääntelyn ohella ympäristöpoliittisia päämääriä tavoitellaan esimerkiksi julkishallinnon (käytännössä kuntien ja OVAM:n) solmimilla puitesopimuksilla, joilla erityisesti maaperän puhdistamistoimia toteutetaan systemaattisesti suurempina kokonaisuuksina. Pilaantuneet alueet on tunnistettu keskeiseksi ympäristöhaasteeksi, johon huomattava osa Flanderin budjettiperusteisesta ympäristöhallinnon rahoituksesta on näin ollen ohjattu.

### Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus

Yleinen toissijaisen vastuun rahoitustapa Flanderissa on budjettirahoitus ympäristön puhdistustoimiin. Hallitus kontrolloi erityistä Minafonds-ympäristörahastoa (Mileu en Natuur Fonds), jossa on kyse budjetin erillisrahastosta laajasti eri ympäristön- ja luonnonsuojelutarkoituksiin.<sup>114</sup> Minafonds-rahastosta on säädetty laissa (Decreet fonds voor de preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur als gewestdienst met afzonderlijk beheer) ja sen rahoitusperusta on pääasiassa moninaisissa eri ympäristöperusteisissa veroissa ja maksuissa.<sup>115</sup> Rahaston tulot koostuvat ympäristöveroista, kuten jäteverosta ja Flanderin osuudesta liittovaltion tason ympäristöverosta, ympäristösääntelyn (mm. metsästyslain, vesilain, lannoitelain) nojalla perittävistä maksuista, ympäristösääntelyn rikkomus- ja sakkomaksuista, pohjaveden käyttömaksusta, EU:n Flanderille myöntämistä ympäristö- ja luonnonsuojelutuksista sekä mahdollisista muista rahoituslähteistä, kunhan ne liittyvät rahaston tarkoitukseen.<sup>116</sup> Rahoituspohja perustuu siis ympäristöliitännäisille tuloille, joskaan suoraan kytkeä ympäristölle aiheutettuun pilaantumisen riskiin rahaston tulovirralla ei kuitenkaan ole. Varojen keräämisestä vastaavat pääasiassa ympäristöhallinto (Departement Omgeving van de Vlaamse) ja OVAM. Vastaavasti varojen käyttö on hajautettu eri viranomaisille, jotka voivat edelleen toteuttaa kunnostushankkeita itse ja myöntää rahoitusta myös yksityisille. Flanderin aluehallinto osoittaa OVAM:lle vuosittain myös erikseen maaperän puhdistustoimiin tarkoitettun määrärahan.

113 Milieu, Implementation of the Environmental Liability Directive, Belgium – Country Fiché 2019, s. 11.

114 Ghentin yliopistolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn sähköpostitse saadut vastaukset, 20.5.2019.

115 Erityislaki Minafonds-rahastosta (Decreet fonds voor de preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur als gewestdienst met afzonderlijk beheer); <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=310>

116 Ghentin yliopistolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn sähköpostitse saadut vastaukset, 20.5.2019.

OVAM voi myöntää lisäksi myöntää yksityishenkilöille, yrityksille sekä toisille viranomaisille vanhojen (ennen 29.10.1995) pilaantuneiden alueiden puhdistamiseksi budjettiperusteista ns. yhteisrahoitusta (Co-Financing).<sup>117</sup> Viranomaisen budjetista katettavan tuen ehtona on, että rahoituksen hakija on hankkinut pilaantuneen maa-alueen (tai osan siitä) ennen 1.6.2008 päättynyttä määräaikaa. Rahoitusta ei kuitenkaan myönnetä takautuvasti jo tehtyihin puhdistustöihin. Hakijayrityksille kertyneistä puhdistamiskustannuksista voidaan korvata enintään 35% ja muiden, eli yksityishenkilöiden ja viranomaisten, enintään 50%. Yleinen rahoituksen yläraja on joka tapauksessa 200 000 euroa / hakemus. Säädosperusta ja tarkemmat edellytykset yhteisrahoituksen myöntämisestä sisältyvät maaperän suojelun täytäntöönpanosäädökseen (VLAREBO 54. luku 1-17 §).

### **Julkinen tuki koskien pilaantunutta maaperää maksukyvyttömyystilanteissa**

Flanderin maaperänpuhdistus ja -suojelulaisissa on säännökset kahdesta konkurssitilanteisiin soveltuvasta julkisen tuen muodosta, joilla pyritään turvaamaan pilaantuneen maaperän puhdistaminen maksukyvyttömyydestä huolimatta. Ensimmäisessä on kyse etukäteisestä julkisesta tuesta maaperän pilaantumista koskevaa lakisäätöistä (maaperän puhdistus- ja suojelulain 123 §) kartoitusta varten. Konkurssipesän pesänhoitaja voi pyytää OVAM:lta tukea maaperän tutkimisen rahoittamiseksi, jos konkurssipesässä ei ole tähän tarvittavia varoja eivätkä pesän velkojat suostu tutkimusta rahoittamaan.<sup>118</sup> Toinen OVAM:n budjetista rahoitettava tukimuoto on nimetty pesänhoitajan menettelyksi (protocol curatoren) ja siinä pesänhoitaja voi pyytää OVAM:ia ostamaan konkurssipesään kuuluvan pilaantuneeksi todetun kiinteistön nimellisellä yhden euron kauppahinnalla, jos kiinteistön arvo ei todennetusti riitä kattamaan sen puhdistamiskustannuksia.<sup>119</sup> Puhdistamiskustannuksina huomioidaan myös esimerkiksi kiinteistöllä olevien jätteiden poiskuljetuksen kustannukset.<sup>120</sup> Tiukan harkinnanvaraisessa menettelyssä OVAM arvioi tapauskohtaisesti pilaantumisen vakavuutta suhteessa konkurssipesän koko varallisuuteen. Vuodesta 2009 sovelletun (ja vuonna 2016 uudistettu) menettelyn on viimesijaisena vaihtoehtona tarkoitus ehkäistä arvottomien pilaantuneiden alueiden hylkäämistä konkurssitapauksissa.<sup>121</sup>

117 OVAM:n internet-sivut (viitattu 20.5.2019). <https://www.ovam.be/samen-besturen/samen-saneren/cofinanciering>

118 OVAM:n internet-sivut (viitattu 2.5.2019). <https://www.ovam.be/protocol-curatoren>

119 Ghentin yliopistolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn sähköpostitse saadut vastaukset, 20.5.2019.

120 OVAM:n internet-sivut (viitattu 2.5.2019). <https://www.ovam.be/protocol-curatoren-geeft-bedrijfsterreinen-nieuwe-toekomst>

121 OVAM on hankkinut menetelmällä useita alueita ja tiedottaa internet-sivuillaan myös sellaisista konkurssipesien kiinteistöistä, joiden se katsoo voitavan tulla myydyksi vapailla markkinoilla. Tällä pyritään edistämään potentiaalisen ostajan löytymistä.



## Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

### **Vanha kaivosvahinkojen korvausrahasto**

Belgiassa ei käytännössä ole ollut kaivostoimintaa enää vuoden 1994 jälkeen. Viime vuosisadalla kaivostoiminnan kuitenkin vielä ollessa merkittävä elinkeino, kaivoslaki asetti kaivoksen haltijan ankaraan vastuuseen toiminnan aiheuttamista vahingoista maan pinnalla (käytännössä vahingot ilmenivät esimerkiksi rakennusten sortumisvahinkoina). Tämän vastuun täyttämistä turvaamaan ylläpidettiin kansallista kaivostoiminnan vahinkorahastoa.<sup>122</sup> Rahasto oli erillinen oikeushenkilö, joka toimi toissijaisen vastuun rahoitusmuotona maksukyvyttömyystilanteiden varalta. Yksityiset vahingonkärsijät saattoivat vaatia korvausta rahastosta, jos kaivosyhtiö voitiin katsoa vastuulliseksi mutta toiminta kaivoksella oli päätynyt ja kaivosyhtiö oli maksukyvytön. Korvausvaadeprosessissa rahastosta tuli vahingonaiheuttajan surrogaatti, eli vahingonkärsijät saattoivat osoittaa korvausvaatimuksensa suoraan rahastolle, joka pyrki perimään varoja vastuussa olevalta kaivostoimijalta jälkikäteen. Järjestelmän rahoitus kerättiin kaivosyhtiöiltä hiilentuotantomääriin perustuvalla (verovähennyskelpoisella) maksulla. Kunkin kaivosyhtiön rahastoon maksamista maksuista 30 % talletettiin yhtiökohtaiselle tilille ja loput yleiselle rahastotilille, josta varoja voitiin käyttää yhtiökohtaisen tilin varojen loputtua. Kaivostoimija oli oikeutettu yhtiökohtaiselle tililleen kertyneiden varojen palautukseen sitten, kun viisitoista vuotta oli kulunut maksuvelvollisuuden perustaneen kaivostoiminnan päättymisestä. Aikanaan rahasto on ollut ilmeisen merkittävä instituutio kaivosvahinkotapauksissa. Kaivostoiminnan hiljennyttyä 1990-luvulla rahaston varat ja vastuut siirrettiin vuonna 1997 perustettuun yhtiöön, N.V. Mijnschade en Bemaaling Limburgs Mijng gebied. Sen toiminta keskittyi alkuun erityisesti Limburgin alueelle, jolla aikanaan sijaitsi hiilikaivos.<sup>123</sup> Nykyisin vanhan rahaston toiminnasta on jäljellä lähinnä kyseisen yhtiön raportointilinja, jonne voi ilmoittaa historiallisesta kaivostoiminnasta aiheutuneista rakennusvaurioista, kuten halkeamista seinissä. Käytännössä viimeisimmät korvaukset ovat peräisin 1990-luvulta ja vain sen aikaisiin kaivoslupiin liittyviä korvauksia onkin enää haettavissa.<sup>124</sup>

### **Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

Flanderin sopimusperusteisen kollektiivisen aiheuttajan vastuun rahoitusmekanismit muistuttavat monessa määrin Alankomaiden vastaavia järjestelmiä. Alla kuvatut toimialojen rahastot keskittyvät pilaantuneen maaperän ympäristöongelmien ratkomiseen.

122 Hubert Bocken, *Alternative Financial Guarantees under the ELD (European Energy and Environmental Law Review, vol. 18 (2009))*, s. 162.

123 Ons mijnverleden -sivusto (internet-lähde, viitattu 2.5.2019). <https://www.cosimo.be/onsmijnverleden/heusden-zolderhasselt>

124 Ons mijnverleden -sivusto (internet-lähde, viitattu 2.5.2019). <https://www.cosimo.be/onsmijnverleden/heusden-zolderhasselt>

### **Vlabotex – kemiallisten pesuloiden pilaaman maaperän puhdistamisrahasto**

Kemiallisten pesuloiden toimialan maaperän puhdistamisrahasto ja -ohjelma Vlabotex on ollut toiminnassa vuodesta 2007, jolloin Vlabotex vzw vahvistettiin toimivaltaiseksi organisaatioksi toteuttamaan kemiallisten pesuloiden pilaaman maaperän puhdistamista. Itsenäisen ja voittoa tavoittelemattoman organisaation toimintaa valvoo ympäristönsuojeluviranomainen OVAM. Kemialliset pesulat (sekä aktiiviset että toimintansa jo lopettaneet) voivat siirtää käyttämistään kemikaaleista koituneen maaperän puhdistusvelvoitteensa Vlabotexille liittymällä sen jäseneksi ja maksamalla vuosittaisen (toiminnan laajuudesta, maaperän pilaantumisen vakavuudesta ym. seikoista riippuvan) jäsenmaksun. Vlabotex huolehtii tarvittavista puhdistustoimista toimiaikanaan, joka järjestelmää perustettaessa asetettiin 30 vuodeksi. Rahoituksen keräys on jaettu puoliksi siten, että 50 % rahoituksesta kerätään kemiallisen pesulatoiminnan toiminnanharjoittajilta jäsenmaksuina ja toiset 50 % saadaan Flanderin ympäristöhallinnon budjetista vuosittaisena tukena, joka keskimäärin on 1,5 miljoonaa euroa vuodessa.<sup>125</sup> Vuoden 2015 jälkeen Vlabotex ei kuitenkaan ole solminut enää uusia jäsen sopimuksia.<sup>126</sup>

### **Bofas – polttoaineen jakeluasemien pilaaman maaperän puhdistusrahasto**

Polttoaineen jakeluasemien toimialakohtainen kollektiivinen maaperän puhdistusrahasto Bofas vzw on perustettu vuonna 2004. Se sai alkunsa Belgian liittovaltion, Flanderin, Vallonian ja Brysselin alueiden keskinäisestä yhteistyösopimuksesta, jonka tarkoitus on yhdessä öljytoimialan kanssa järjestää jakeluasemien pilaaman maaperän puhdistamista.<sup>127</sup> Keskinäisten yhteistyösopimuksen noudattamista ja Bofasin toimintaa valvomaan on perustettu alueiden välinen maaperän puhdistamiskysymyksiin erikoistunut toimielin (interregionale bodemsaneringscommissie, IBC), jossa jokaisella alueella on kaksi edustajaa (Flanderin molemmat edustajat ovat työsuhteessa OVAM:iin). Bofas rahoittaa suljettujen asemien maaperän puhdistamista, neuvoo toimivien asemien maaperän puhdistamisessa, valvoo puhdistustoimia sekä suorittaa tarkastuksia. Tietyissä tapauksissa (jos aseman on tarkoitus jatkaa toimintaansa) maaperän puhdistamiskustannuksiin tarjottava rahoitus voi olla enintään 62000 euroa. Bofasin rahoitus on peräisin öljytoimialalta sekä bensiinin ja dieselin hinnassa polttoaineen kuluttajilta kerättävästä maksusta. Bofasin toiminta-aikaa on toistuvasti pidennetty ja näillä näkymin se jatkuu 31.12.2021 asti. Hakemuksia uusilta järjestelmän piiriin hakeutuvilta asemilta otettiin marraskuuhun 2019 asti.<sup>128</sup>

125 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/vlabotex>

126 Vlabotexin internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <http://www.vlabotex.be/nl>

127 Bofasin internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.bofas.be/nl>

128 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/bofas-vzw>

### **Valmisteilla oleva Promaz-rahasto lämmitysöljysäiliöiden pilaaman maaperän puhdistamiseksi**

Belgian liittovaltio, Flanderin, Vallonian ja Brysselin alue suunnittelevat uuden öljysäiliöistä koituvan maaperän pilaantumisen puhdistamisrahaston (Fonds bodemsanering gasolietanks verwarming) perustamista. Rahaston on tarkoitus kattaa yksityisten lämmitykseen tarkoitettujen öljysäiliöiden vuodoista aiheutuvan maaperän pilaantumisen puhdistamiskustannuksia (toiminnan yksityiskohdista ei tämän katsauksen valmisteluvaiheessa ole vielä ollut saatavilla tarkempia tietoja).<sup>129</sup> Yhteistyösopimuksen neuvottelut ovat kesken ja niiden arvioidaan valmistuvan vuoden 2019 lopulla. Tämän jälkeen alkaisi kolmen vuoden pituinen rekisteröinti-aika, jolloin ohjelmaan piiriin olisi mahdollista rekisteröidä takautuvasti myös sellaisia pilaantuneita alueita, joilla puhdistamistöihin olisi jo ehditty ryhtyä.<sup>130</sup>

### **Tersana – rahasto autohuolto ja -korjaamotoimialan pilaaman maaperän puhdistamiseksi**

Virallisesti joulukuusta 2018 alkaen toiminut Tersana on autohuolto- ja korjaamoalan toimijoiden (Traxion, Febelcarin, Fedagrimin ja Unionin) perustama rahasto (Fonds voor garage- en carrosseriesector), jonka tarkoitus on edistää pilaantuneen maaperän kunnostamista sekä tuottaa myös maaperän kunnostushankkeissa tarvittavaa asiantuntija-apua.<sup>131</sup> Autohuolto- ja korjaamoalan yritykset voivat rahastoon liittymällä siirtää maaperän puhdistamisveloitteensa rahaston hoidettaviksi, jolloin jäsenmaksu määräytyy tapauskohtaisesti kunkin jäsenyrityksen arvioitujen puhdistusveloitteiden kustannuksen perusteella. Tersanan rahoituspohjasta 40 % on julkishallinnon budjetista myönnettävää tukea ja 60 % jäseniltä kerättäviä jäsenmaksuja. Sen toiminta-ajan on ilmoitettu jatkuvan vuoden 2036 loppuun asti.<sup>132</sup>

## **Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukeinot (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)**

### **Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus**

Flanderissa maaperän puhdistamisesta ja tarpeellisista maaperätutkimuksista vastuullinen taho määräytyy maaperänsuojelusääntelyn nojalla. Ensisijaisessa vastuussa on aiheuttaja, jos tämä on selvästi osoitettavissa, mutta toissijaisesti puhdistusvastuuseen voivat joutua kyseisellä alueella toimiva toiminnanharjoittaja sekä maanomistaja tai pitkäaikainen

129 Promazin internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://promaz.be/>

130 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/fonds-bodemsanering-gasolietanks-verwarming>

131 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/fonds-voor-garage-en-carrosseriesector>

132 Tersanan internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <http://www.tersana.be/>

vuokraoikeuden haltija. Kuitenkin tiettyjen vastuusta vapauttavien poikkeusedellytysten täyttyessä puhdistamisesta vastaa Flanderissa viime sijassa viranomainen (eli OVAM).<sup>133</sup>

Konkurssipesän (ts. konkurssipesän pesänhoitajan) on huolehdittava pilaantumista kartoittavan maaperätutkimuksen toimittamisesta konkurssipesään kuuluvilla alueilla, joilla on harjoitettu ympäristön pilaantumisen vaaraa sisältävää toimintaa (maaperänpuhdistus- ja suojelulain 123 §). Niin kutsutuilla riskialueilla tarkoitetaan alueita, joilla sijaitsee tai on sijainnut ympäristölle riskialtis, Flanderin ympäristölainsäädännössä listattu laitos (tehtaat, konepajat, varastot ym. luvanvaraiset laitokset). Toimenpiteille on säädetty 60 päivän määräaika siitä, kun pesänhoitaja on tullut tietoiseksi konkurssipesään kuuluvan maa-alueen pilaantumisen riskistä.<sup>134</sup> Sen sijaan konkurssilainsäädäntö ei sisällä sellaisia erityissäännöksiä, jotka asettaisivat ympäristövelvoitteiden kustannukset etusijalle muihin konkurssipesän vastuisiin (massavelkoihin) nähden.<sup>135</sup>

---

133 Ghentin yliopistolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn sähköpostitse saadut vastaukset, 20.5.2019.

134 Tehokkaan ja maaperänsuojelutavoitteet täyttävän käytännön ja pesänhoitajien konkurssivarallisuuden realisoitumisen edistämiseksi OVAM sekä Flanderin asianajajaliitto ovat sopineet menettelystä tietyistä julkisista tukitoimista konkurssipesään kuuluvaa pilaantunutta maaperää koskien (2016).

135 Konkurssimenettelyä koskevat keskeiset säännökset sisältyvät Belgian säädöskokoelman XX osaan sekä 1.5.2018 voimaan tulleeseen uuteen insolvenssisäädökseen. Lähtökohtaisesti ympäristövastuun (environmental liability) asema on yhtäläinen konkurssipesän muiden vakuudettomien velkojen kanssa. Getting the Deal Through, Restructuring & Insolvency, Belgium, kohdat 1 ja 41 (viitattu 2.7.2019). <https://gettingthedealthrough.com/area/35/jurisdiction/31/restructuring-insolvency-2019-belgium/>

## Muut rahoitusmekanismit

### Viranomaisten ja toiminnanharjoittajien väliset sopimukset

Ympäristöviranomaisena Flanderin OVAM neuvottelee ja solmii jatkuvasti myös erillisiä, tapauskohtaisesti neuvoteltavia sopimuksia yksittäisten merkittävien yritysten kanssa vapaaehtoisen maaperän puhdistamisen järjestämiseksi. Tällaisilla sopimuksilla ei kuitenkaan voida ohittaa tai kiertää maaperänsuojelusääntelyn velvoitteita eikä niihin välttämättä liity julkista rahoitusta. Sopimuksia viranomaisen kanssa ovat solmineet esimerkiksi alla kuvatut yhtiöt.<sup>136</sup>

<p>NMBS group (rautatiealueet)<sup>137</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taustalla rautatiekonsernin jakautuminen erillisiin yhtiöihin, josta seuranneen maaperän tutkimus- ja puhdistamisvelvoitteen käytännön toteuttamiseksi NMBS Group ja OVAM solmivat maaperän puhdistamissopimuksen vuonna 2006.</li> <li>• 20 vuoden sopimuskauden tarkoitus taata realistinen toteuttamissuunnitelma ja 66 miljoonan euron tasaisesti toiminta-ajalle jakautuvaa budjetti.</li> <li>• Vuoteen 2013 mennessä tarvittavat maaperätutkimukset suoritettu ja NMBS siirtyi puhdistamaan alueita OVAM:n vahvistaman suunnitelman mukaisesti.</li> </ul>
<p>De Lijn (kuljetusyritys)<sup>138</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Lijn ja OVAM solmivat sopimuksen 2008 koskien kuljetusyrityksen hallussa olevien noin 60 maaperältään pilaantuneen huolto- ja varastointialueen puhdistamista Flanderissa.</li> <li>• Sopimuskausi 10 vuotta, jonka aikana De Lijn toteuttaa priorisointiin perustuvan tutkimus- ja puhdistamissuunnitelman ja raportoi siitä nimetyille OVAM:n kontaktihenkilölle.</li> </ul>
<p>Umicore-Nystar (teräskonserni)<sup>139</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perustana Umicoren, Flanderin hallituksen ja OVAM:n vuonna 2004 solmima sopimus koskien vanhojen pilaantuneiden maa-alueiden tutkimista ja puhdistusta noin 9 km<sup>2</sup> alueella.</li> <li>• Sekä Umicore että sopimukseen myöhemmin liittynyt Nyrtar (osa Umicore-konsernia) huolehtivat pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamisesta 15 vuoden sopimuskauden aikana.</li> <li>• Umicoren hankebudjetti on 62 miljoonaa euroa</li> </ul>
<p>Zeebruggen satama<sup>140</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OVAM ja Zeebruggen satama solmivat vuonna 2013 satama-alueiden kestävään käyttöön ja maaperän laadunhallintaan tähtäävän sopimuksen.</li> <li>• Pyrkimyksenä tehokkaampi tietojenvaihto satama-alueella, josta alueita luovutetaan yksityisten yritysten käyttöön.</li> <li>• Sopimusaika 10 vuotta (ei tarkempaa tietoa budjetista).</li> </ul>

### Vakuus pilaantuneen maa-alueen vaihtaessa omistajaa

Eräänlaisena maaperän kunnostustoimien rahoitusta turvaavana mekanismina Flanderissa toimii lakisäätäinen omistuksenvaihdon yhteydessä edellytettävä puhdistamismakuus.

136 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/samen-besturen/samen-saneren/bedrijfsspecifieke-overeenkomsten>

137 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/nmbs>

138 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/de-lijn>

139 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/samen-besturen/samen-saneren/convenant-umicore-nyrtar-vlaamse-overheid-ovam> ja <https://www.ovam.be/sites/default/files/atoms/files/Convenant%20OVAM%2C%20Umicore%2C%20Nyrtar%2C%20Vlaamse%20overheid.pdf>

140 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/bodem/bedrijfsspecifieke-overeenkomsten/haven-van-zeebrugge>

Maaperänpuhdistamis- ja suojelulainlaki edellyttää (Suomen YSL:n 139 §:n mukaisen selontekovelvollisuuden tavoin), että alueen luovuttajan on annettava siirronsaajalle maaperän tilaa koskevat tarpeelliset tiedot omistuksenvaihdon yhteydessä. Tätä varten hankittava maaperätodistus kertoo kiinteistön perustietojen lisäksi, onko se kunnoltaan ns. riskialue. Jos kyseessä on pilaantunut tai riskialue, jonka puhdistamista ei vielä ole täysin suoritettu, viranomaisen voi edellyttää, että omistuksenvaihdon osapuolet asettavat taloudellisen vakuuden. Vakuus turvaa tällöin pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannusten maksun, jos puhdistamisesta vastaava taho ei jatkossa suoriutuisi velvoitteistaan. Vakuus voidaan asettaa esimerkiksi tilinpanttaussopimuksena, pankkitakauksena tai kiinteistökiinnityksenä. Vakuuden asettaminen on pääsääntö, johon viranomaisen voi tapauskohtaisesti myöntää myös poikkeuksia (esim. konkurssipesän pesänhoitaja voi hakea poikkeusta tai vakuus voidaan jättää vaatimatta BOFAS-ohjelmaan hyväksytyyn kiinteistön kohdalla).<sup>141</sup>

### Vapaaehtoiset vakuutukset

Flanderissa (eikä koko Belgiassa) ole yleistä säännöstä, joka velvoittaisi toiminnanharjoittajia hankkimaan ympäristövakuutuksen, pakollisesta ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä puhumattakaan.<sup>142</sup> Vapailla markkinoilla on tarjolla erityyppisiä ympäristövakuutus tuotteita, jotka voivat koskea äkillisiä ympäristövahinkoja, maaperän tai pohjaveden puhdistamiskustannuksia sekä ympäristön pilaantumisesta kolmansille aiheutuvien vahinkojen korvaamista.

### Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta

Flanderissa ympäristöpolitiikalla on vahva tausta ja sen moninaiset ratkaisut (sääntelykeinot, rahoitusmallit ym.) ovat ilmeisen pitkälle kehittyneitä. Erityisesti Flanderin pienellä pinta-alalla ja suurella väestötiheydellä on tähän selkeä vaikutuksensa, sillä maapinta-alaa ei yksinkertaisesti ole hukattavaksi esimerkiksi pilaantumisen aiheuttamaan alueen käyttökelvottomuuteen.<sup>143</sup> Julkisen ja yksityisen sektori ylläpitävät aktiivista vuoro-vaikutussuhdetta, ja monia ympäristöpolitiikan toimenpiteitä toteutetaan näiden tahojen yhteistyönä. Muun muassa yritysmaat maaperän pilaantumista koskevat sopimukset

141 OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019). <https://www.ovam.be/bodem/bodemattesten-en-overdrachten/overzicht-financi%C3%ABle-zekerheden-en-verbintenissen>

142 Tietty ympäristönsuojeluvaihtoehtojen alaiset toiminnot ovat velvoitettuja hankkimaan riittävän yksityisen vastuuvakuutuksen (esim. jätettä käsittelevät laitokset ks. art. 1.3.3.1 and art. 5.2.1.8 §2 VLAREM II, maaperän puhdistamisen toimeenpanijat, ks. art. 8 §1 and 9 §1 VLAREBO).

143 Tästä hyvänä osoituksena on lakisääteinen ns. "kuvaileva" maaperätutkimus, joka koskee alueita, joilla harjoitetaan tai on harjoitettu maaperän pilaantumisen kannalta riskialtista toimintaa. Maaperänsuojelulain nojalla maanomistajan on suoritettava maaperätutkimus, kun ko. maa-alueen hallinta siirtyy tai viimeistään 31.1.2027 mennessä. Ks. OVAM:n internet-sivusto (viitattu 2.7.2019): <https://www.ovam.be/sites-op-particuliere-gronden>

ja maaperän pilaantumisen toimialakohtaisten rahastojen perustamismenettely ovat tästä hyviä esimerkkejä. Uusien maaperän puhdistamisrahastojen perustamista varten on julkaistu myös erityinen opas viranomaisen toimesta.<sup>144</sup>

Toisaalta kuitenkin budjettiperusteisella julkisella rahoituksella on oma vahva roolinsa. Flanderin hallituksen alaisen Minafondsien kautta julkisia verovaroja ohjataan vuosittain julkisoikeudellisen ympäristövastuun piiriin kuuluvien toimenpiteiden toteuttamiseen.

### **Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn**

Erityisesti edellä jaksossa 4 kuvattujen sopimusperusteisten kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavien maaperän pilaantumista torjuvien järjestelmien taustalla vaikuttaa kunkin toimialan aloitteellisuus ja itsesääntely Flanderissa. Sosiaalisen toimiluvan tyyppiset itsesääntelykeinot ovat edesauttaneet erityisesti vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostustoimintaa. Toimialojen itse perustamien (uusien ja osin vielä valmisteilla olevien) rahastojen ja puhdistusohjelmien perusteella vaikuttaa siltä, että kollektiivista ympäristövastuuta tukeva itsesääntely on laajentunut ja kattaa nykyisin entistä enemmän myös toimintaan liittyvän, mutta vielä realisoitumattoman pilaantumisriskin hallintaa ja ennalta varautumista.

### **Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat**

Tiedossa ei ole laajempia toissijaisen rahoitusjärjestelmän uudistushankkeita. Julkishallinto kuitenkin kannustaa teollisuutta kehittämään omia kollektiivisia vastuurahastoja tai -ohjelmia, joiden perustamiseen on saatavilla menettelyoppaita ja runsaasti muuta tietoa sekä julkishallinnon tukirahoitusta. Viranomaisilla on myös jatkuvasti vireillä neuvotteluja merkittävien teollisuusyritysten kanssa yhtiökohtaisista sopimuksista ympäristön (ja erityisesti pilaantuneen maaperän) kunnostamiseksi.

Vuonna 2018 Flanderissa tehtiin merkittäviä aluetason ympäristösääntelyn uudistuksia. Ympäristölupajärjestelmää yhtenäistettiin ja maaperänsuojelusääntelyä uudistettiin lisäämällä muun muassa pakollisia maaperätutkimuksia koskien uusia velvoitteita. Toimet liittyivät Flanderin ympäristöhallinnon tavoitteeseen toteuttaa kaikkien vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistaminen vuoteen 2036 mennessä.

144 Menettelyopas "Opriching bodemsaneringsorganisaties: Draaiboek I: 'Vorbereidend werk voor indienen erkenning'" saatavilla OVAM:n internet-sivujen kautta: <https://www.ovam.be/sites/default/files/Draaiboek-I-Opriching-BSO.pdf>

## 1.5 Itävalta

### Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö

Itävalta on liittovaltio, joka koostuu yhdeksästä osavaltiosta. Viranomaisten toimivalta ympäristönsuojeluasioissa jakautuu liittovaltion ja osavaltioiden kesken saaden perustansa ympäristösääntelyn kutakin osa-alueita koskettavasta sektorilainsäädännöstä. Liittovaltiotason ympäristöviranomaisia ovat ympäristöasioista vastaava ministeriö (vuodesta 2017 lähtien Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT), tätä aiemmin Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, BML-FUW) sekä liittovaltion ympäristövirasto (Umweltbundesamt), jonka vastuupiiriin kuuluvat niin ikään ympäristötieteellinen tutkimus sekä valvonta. Umweltbundesamt ylläpitää esimerkiksi pilaantuneiden alueiden rekisteriä ja päättää kunnostettavien alueiden priorisointijärjestyksestä. Osavaltioilla (Länder) on laajat valtuudet ympäristöasioissa, joissa niiden tulee toisaalta huolehtia myös liittovaltion lainsäädännön täytäntöönpanosta. Osavaltiotason viranomaisia ovat osavaltion hallintovirasto (Amt der Landesregierung) sekä alueellinen virasto (Bezirkshauptmannschaften), joita Itävallassa toimii yhteensä noin 100.<sup>145</sup> Lisäksi jokaisessa osavaltiossa toimii lakisääteinen ”ympäristöasiamies” (Umweltanwaltschaft), jonka tehtäviin kuuluu valvoa yleistä etua ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluasioissa sekä neuvoa osavaltion asukkaita ympäristöliitännäisessä viranomaisasioinnissa. Osavaltioiden viranomaiset voivat delegoida myös kunnille (Gemeinden) päätäntävaltaa ympäristöasioissa.

Itävallassa keskeisimmät ympäristövastuun järjestämiskysymykset ovat liittyneet pilaantuneen maaperän puhdistamiseen ja kunnostamiseen, johon osoitetut resurssit ovat vastaavasti olleet huomattavia. Painopiste on vanhoissa pilaantuneissa alueissa (Altlasten). Vuodesta 2018 tiedot pilaantuneista alueista on koottu tarkoitusta varten perustettuun viranomaisportaaliin (Altlasten Portal), joka sisältää myös ihmisten terveydelle ja ympäristölle vaaraa aiheuttavien pilaantuneiden alueiden tiedot kokoavan lakisääteisen rekisteröintijärjestelmän.

Lukuun ottamatta EU:n ympäristövastuudirektiivin implementointisäännöksiä, Itävallassa ei ole yhtä yleistä ympäristövastuun perustavaa säädöstä, vaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun perustavia normeja on eri yhteyksissä ympäristönsuojelun sektorilainsäädännössä. Sektorilainsäädäntö on ympäristövastuun näkökulmasta hajanaista ja vastuun syntyedellytykset vaihtelevat. Yleisen, ankaran vastuun ympäristövahingosta perustavan korvaussäännöksen (vrt. Suomessa YVL) puuttumista on selvityksissä pidetty itävaltalaisen

145 National Experiences in Key Questions of Environmental Liability Environmental Liability Comparative Study, Justice and Environment 2017, s. 12: [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2017/ELD\\_study\\_web.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2017/ELD_study_web.pdf)



ympäristövastuujärjestelmän heikkoutena.<sup>146</sup> Keskeinen ympäristövastuun perustuva säädös on ankaralle vastuulle rakentuva vesilaki (*Wasserrechtsgesetz, WRG 1959*), johon myös pilaantuneen maaperän kunnostamisvastuu perustuu.<sup>147</sup> Vesilain mukaan sen vastaisella toiminnallaan ympäristön pilaantumista aiheuttanut taho on aiheuttamisperiaatetta noudattaen kustannusvastuussa toimenpiteistä, joilla pilaantumisesta ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuva vaara eliminoidaan. Toimivaltainen viranomainen voi yleistä etua suojatakseen antaa määräyksen tällaisen vaaran poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä taikka teettää työn pilaantumisesta vastuullisen tahon kustannuksella. Aiheuttajan ankaraan vastuun sisältäviä säädöksiä ovat myös mm. metsälaki (*Forstgesetz*), kaivannaislaki (*Mineralrohstoffgesetz*), ydinvastuulaki (*Atomhaftungsgesetz*) ja tuotevastuulaki (*Produkthaftungsgesetz*). Lisäksi tärkeä säädös on jätelaki (*Abfallwirtschaftsgesetz, AWG 2002*), jonka nojalla kiinteistön omistaja voi toissijaisesti olla velvollinen puhdistamaan alueen jätteistä.

EU:n ympäristövastuudirektiivin mukainen julkisoikeudellinen ympäristövastuu on Itävallassa toteutettu yhdellä liittovaltiotasoisella (vesistöjä ja maaperää koskevalla) ympäristövastuulailla (*Bundes-Umwelthaftungsgesetz, B-UHG*) sekä yhdeksällä osavaltiokohtaisella ympäristövastuulailla (*Landes-Umwelthaftungsgesetze, L-UHG*).<sup>148</sup> Niitä sovelletaan vain direktiivin voimaantulon (20.6.2009) jälkeisiin ympäristövahinkoihin. Toimivaltaa on jaettu siten, että liittovaltion ympäristövastuulaki kattaa vesistövahingot ja osavaltioiden säädökset koskevat suojelluille luontotyypeille aiheutuvia vahinkoja. Sen sijaan maaperävahinkoja säännellään sekä liittovaltiotasolla että osavaltiotasolla. Ympäristövastuulait velvoittavat vain ammatillisia toiminnanharjoittajia. Itävallassa ympäristövastuudirektiivin seurauksena säädetyillä ympäristövastuulaeilla ei ole perustettu uusia toissijaisen vastuun rahoitusjärjestelmiä. Sädökset eivät velvoita toiminnanharjoittajia asettamaan pankkivakuutta, hankkimaan vakuutusta tai asettamaan muuta vakuutta ympäristövahingon varalle. Käytännössä ympäristövastuudirektiivin implementointisäännösten merkitys

146 Austria – Environmental Liability 2012, National ELD Report, s. 23 [http://www.justiceandenvironment.org/\\_files/file/2012/2012%20ELD%20report%20Austria.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/2012%20ELD%20report%20Austria.pdf), ks. internet-lähde: <http://www.mondaq.com/Austria/x/206958/Waste+Management/Environment+2013+Austria>

147 Vesilaki (WRG) katsottavissa täällä: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010290> ja jätelaki (AWG) täällä:

148 Liittovaltion ympäristövastuulaki (B-UHG) täällä: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006304>

Lakia muutettiin vuonna 2018 EUTI:n tulkinnan seurauksena: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-529/15#>, ks. artikkeli <https://www.schoenherr.eu/publications/publication-detail/austria-parliament-adopts-comprehensive-environmental-package/> (Itävallan kansallinen ympäristövastuulaki ei tunne vahingonaiheuttajan mahdollisuutta puolustautua korvausvaatimuksilta sen perusteella, että vahinkoa aiheuttanut toiminta on ollut viranomaisen myöntämän luvan mukaista)

on jäänyt tähän mennessä pieneksi. Vuoteen 2017 mennessä yhtäkään ympäristövastuudirektiivin mukaista vahinkotapausta ei ollut raportoitu.<sup>149</sup>

Maaperän pilaantumisen osalta osavaltioiden viranomaiset ovat velvollisia ilmoittamaan epäillyistä pilaantuneista alueista liittovaltion viranomaisille, mutta Itävallassa ei kuitenkaan ole ollut ympäristövahinkotietoa kokoavaa tietokantaa. Kansainvälisissä selvityksissä itävaltaisten toiminnanharjoittajien on arvioitu olevan keskimäärin verrattain heikosti tietoisia toimintaansa liittyvän ympäristövahingonvastuun sisällöistä ja laajuudesta.<sup>150</sup>

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

Itävallassa viranomaisten velvollisuus on sekä akuuteissa että kiireettömämmissä pilaantumistapauksissa tunnistaa pilaantumisen aiheuttaja ja kartoittaa tarpeellisten korjaustoimien laajuus ja kiireellisyys. Välitöntä vesistöille tai ihmisten terveydelle aiheutuvaa vaaraa sisältävissä tilanteissa (kuten esim. öljyvuoto tai räjähdeterkkien aineiden pääsy ympäristöön) viranomaisten on vahingonvaaran poistamiseksi viivytyksettä ja tarvittaessa itse täytäntöön pantava tarpeelliset torjuntatoimet, jos aiheuttajataho laiminlyö velvoitteitaan. Tällöin kertyneet kustannukset peritään aiheuttajalta jälkikäteen, joskaan suoritettujen torjunta- ja kunnostustoimien kustannusten jääminen viranomaisen lopullisesti maksettavaksi ei ole poikkeuksellista.<sup>151</sup> Budjettiperusteinen toissijainen vastuu rajoittuu julkisoikeudellisen vastuun rahoittamiseen eikä tiedossa ole, että yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia olisi maksettu valtion budjetista.

### Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus

Tärkeimmän rahoituslähteen toissijaisen vastuun piirissä olevissa tilanteissa, joissa aiheuttajaa ei kyetä tehokkaasti saattamaan vastuuseen, suoritettaville puhdistus- ja ennallistamis- ym. toimille muodostaa liittovaltion budjetti. Yleinen käytäntö on, että puhdistamiskustannukset katetaan vuosittaisista tarkoitukseen osoitetuista budjettimäärärahoista. Pääsääntöisesti ovat liittovaltion yleisistä budjettivaroista puhdistus- ja ennallistamistoimiin myönnettyt varat olleet verrattain rajallisia, mikä on toistuvasti johtanut vähintään toimenpideaikataulujen venymiseen pilaantuneissa kohteissa.<sup>152</sup>

149 National Experiences in Key Questions of Environmental Liability Environmental Liability Comparative Study, Justice and Environment 2017 s. 15: [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2017/ELD\\_study\\_web.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2017/ELD_study_web.pdf)

150 OECD Environmental Performance Overview, Austria. 2013, s. 59: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264202924-en.pdf?expires=1551175287&id=id&accname=ocid194948&checksum=083E5914F5A3AC3A-2F9BF5E7D30A827C>

151 Itävallan ympäristöhallinnolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 17.6.2019.

152 Itävallan ympäristöhallinnolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 17.6.2019.

### **Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus**

Yleisestä budjettirahoituksesta poikkeuksena Itävallassa on vanhojen, ennen vuotta 1989 pilaantuneiden alueiden osalta käytössä oleva erillinen Altlastenbeitrag-järjestelmä, josta rahoitetaan pilaantuneiden alueiden kunnostusta rajatulta maksajaryhmältä kerättävään veroin. Vanhojen, ennen vuotta 1989 pilaantuneiden alueiden kunnostamiseksi tuli 1.7.1989 voimaan oma erityislakinsa, Altlastensanierungsgesetz eli ALSAG.<sup>153</sup> Lain tavoite on edistää pilaantuneiden alueiden vapaaehtoista kunnostamista tarjoamalla julkista rahoitusta, jolla voidaan kattaa osa kunnostuskustannuksista. Pilaantuneilla alueilla ("Altlasten") tarkoitetaan sellaisia vanhoja kaatopaikkoja ("Altablagerungen") ja muita vanhoja teollisuusalueita ("Altstandorte"), jotka aiheuttavat vaaraa ympäristölle ja ihmisille. ALSAG:ssa on säännökset muun muassa järjestelmää rahoittavan veroluonteisen maksun kantamisesta, pilaantuneiden alueiden rekisteröimisestä ja arvioinnista. Järjestelmässä vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista rahoitetaan jätteen kaatopaikkakäsittelyyn, väliaikaiseen varastointiin ja ulkomaille vientiin kohdistuvalla erityisellä verolla, jonka määrä lasketaan käsitellyn jätteen bruttopainon pohjalta. Verovelvolliset, eli kaatopaikkaa operoivat, jätteitä varastoivat tai jätettä ulkomaille vievät toiminnanharjoittajat kantavat veroa itsearviointiinsa perustuvana maksuna ja ilmoittavat viranomaiselle viimeistään kalenterikuukautta seuraavan kuukauden (rekisteröintijakson) 15. päivänä kyseiseltä ajanjaksolta kertyneen veron määrän ja tilittävät sen viranomaiselle oma-aloitteisesti sähköisessä asiointijärjestelmässä.<sup>154</sup> Nykyisin veroa kerätään vuosittain noin 50 miljoonaa euroa, joista 85 % osoitetaan pilaantuneiden alueiden puhdistus- ja kunnostustoimiin ja loput 15 % maaperätutkimuksiin erityisesti maaperänsuojelulain mukaisen prioriteettiluokituksen määrittämiseksi. Kokonaisverokertymä on kuitenkin tasaisesti laskenut huippuvuosiensa tasosta (vuonna 2003 veroa kerättiin noin 97 miljoonaa euroa). Aiemmin vanhojen alueiden kunnostamisessa on voitu edetä kansallisen kunnostusohjelman aikataulun mukaisesti kohti ohjelman päättymistä vuonna 2050, mutta nykyisen arvion mukaan ohjelmaan osoitetut taloudelliset resurssit eivät sitä enää mahdollista.<sup>155</sup>

ALSAG-järjestelmä kuuluu liittovaltion ympäristöministeriön hallinnonalaan. Osavaltiot huolehtivat pilaantuneeksi epäiltyjen alueiden selvittämisestä ja rekisteröimisestä, joista tiedot on lokakuusta 2018 alkaen koottu ympäristöhallinnon *Altlasten Portal* -sivustolle.<sup>156</sup> Yhteensä vanhoiksi kaatopaikoiksi ja muiksi vanhoiksi alueiksi rekisteröityjä alueita järjestelmässä on paljon: 69 000 tammikuussa 2019, joista vanhoja kaatopaikkoja

153 ALSAG-laki luettavissa kokonaisuudessaan täällä <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010583>

154 Tarkemmin ALSAG-järjestelmän veron maksamisesta, ks. <https://www.bmf.gv.at/zoll/fuer-unternehmen/altlastenbeitrag/altlastenbeitrag.html#Beitragsschuldner>.

155 Itävallan ympäristöhallinnolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 17.6.2019.

156 Altlasten Portal -sivusto: <https://www.altlasten.gv.at/>

(*Alttablagerungen*) 6541 ja muita rekisteröityjä alueita (*Altstandorte*) 62460. Vuoden 2019 tammikuussa pilaantuneiksi kohteiksi järjestelmässä oli merkitty yhteensä 304 pilaantunutta aluetta, joista 164 oli merkitty jo puhdistetuiksi tai ns. turvatuiksi, 140 aluetta ei ollut vielä puhdistettu. Epäiltyjä pilaantuneita alueita on rekisteröity yhteensä 1 895, joista vanhoja kaatopaikkoja 733 ja muita vanhoja kohteita 1 162. Vuoteen 2019 mennessä järjestelmässä on myönnetty rahoitusta yhteensä 348 kunnostusprojektille, joihin myönnetyn rahoituksen yhteismäärä on ollut noin 1 217 miljardia euroa.<sup>157</sup>

ALSAG-järjestelmällä koottuja varoja tulee käyttää vain, jos mikään muu laki tai asetus ei tarjoa riittävää oikeusperustaa vanhan pilaantuneen alueen korjaustoimenpiteille. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ensisijainen vastuu, eli velvollisuus ryhtyä asianmukaisesti maaperän kunnostustoimenpiteisiin ja kantaa näistä aiheutuvat korjauskustannukset, kuuluu pilaantumisen aiheuttajalle, perustuen suurimmassa osassa tapauksia yllä kuvattuun vesilakiin. Toisaalta myös aiheuttaja voi hakea rahoitusta kunnostamistoimiin ALSAG-järjestelmässä. Tukea saavan on aina maksettava omavastuuosuus, joka vaihtelee välillä 5–45 % ja on pilaantumisesta vastuulliseksi katsotulle hakijalle korkeampi.<sup>158</sup> Kunnostettavan alueen mahdollinen arvonnousu jää yleensä maanomistajan hyödyksi. Niiltä osin, kun aiheuttajatahoa ei kyetä saattamaan vastuuseen eikä kyseessä ole yksityisomistuksessa oleva alue, katetaan tarpeelliset, prioriteettiluokituksen mukaisesti määräytyvät kunnostustoimet ympäristöministeriön hallinnoimin verovaroin, jolloin kunnostustoimenpiteiden suorittaminen annetaan ympäristöhallinnon alaisen *BALSA GmbH* -yhtiön tehtäväksi. Tähän mennessä 16 aluetta on tunnistettu tällaisiksi tapauksiksi, joista yhdeksän on julkisin varoin puhdistettu ja loppujen kunnostustyö on parhaillaan käynnissä. Kustannukset ovat näiltä osin olleet tähän mennessä noin 243,8 miljoonaa euroa.<sup>159</sup>

ALSAG-järjestelmän vahvuus on erityisesti priorisointimenettely, jossa määritellään pilaantuneiden kohteiden kunnostustarpeet ja toteuttamisjärjestys. Sen järjestelmälliseen priorisointiin verrattuna esimerkiksi vesilain puhdistamisvastuun systematiikka, jossa kaikki pilaantuneet kohteet ovat juridisesti samassa asemassa eikä viranomaisilla siten ollut juridisia perusteita asettaa kohteita kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen, on Itävallan ympäristöhallinnossa koettu jossain määrin ongelmalliseksi. Toisaalta ALSAG-järjestelmän kyky toteuttaa aiheuttamisperiaatetta on myös kyseenalaistettu, sillä sen mukaisen veronkantorvelvollisuuden ulkopuolelle jää merkittäviä toimialoja. Muun muassa kaivosjäte, tietyt laatuvarmennetut rakennusjätteet, terästeollisuuden kuonat ja jätteenpolttolaitosten

157 Altlasten Portal, internet-lähde 24.6.2019: <https://www.altlasten.gv.at/finanzierung/foerderungen.html>

158 Kommunal Kredit Altlastensanierung-ohjeistus (Eine Umweltförderung des BMNT – managed by Kommunalkredit Public Consulting), s. 6: [https://www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user\\_upload/media/umweltfoerderung/Dokumente\\_Betriebe/Altlasten/Infoblatt\\_Antragstellung\\_Altlastensanierung.pdf](https://www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user_upload/media/umweltfoerderung/Dokumente_Betriebe/Altlasten/Infoblatt_Antragstellung_Altlastensanierung.pdf)

159 Altlasten Portal, internet-lähde 24.6.2019: <https://www.altlasten.gv.at/finanzierung/massnahmen.html>, Lisätietoa *BALSA GmbH* yhtiöstä: [http://www.balsa-gmbh.at/cms/front\\_content.php?idart=1&changelang=2](http://www.balsa-gmbh.at/cms/front_content.php?idart=1&changelang=2)

tuhkat eivät kerrytä ALSAG-järjestelmän mukaista veroa, vaikka kyseisiä aineksia käsittelevät toimialat ovat vanhastaan kuuluneet maaperän pilaantumista aiheuttaneisiin teollisuudenaloihin ja nykyisetkin, sinänsä vanhoihin pilaantumistapauksiin syyttömät toiminnanharjoittajat voivat hyötyä järjestelmän piirissä kunnostettavien alueiden uudesta potentiaalista.<sup>160</sup>

### Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Säädösperusteisia kollektiivista aiheuttajan vastuuta toteuttavia järjestelmiä, kuten esimerkiksi vakuutuksiin tai erityisiin rahastoihin perustuvia TOVA-järjestelmiä, ei ole eikä tällaisia järjestelmiä ole aiemminkaan ollut Itävallassa käytössä. Yllä kuvattua ALSAG-säädökseen perustuvaa, osana julkishallinnon budjettia operoitavaa *Altlastenbeitrag*-veronkantojärjestelmää voidaan kuitenkin pitää eräänlaisena kollektiivisen ympäristövastuun lakisääteisenä toteuttamismuotona, jossa jätettä käsittelevät toimijat rahoittavat maksamansa jäteveron muodossa vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista.

### Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Ei tiedossa toimialojen itse ylläpitämiä vastuurahastoja tai kunnostusohjelmia.

### Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukset (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

#### Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus

Ympäristövastuudirektiivin (soveltamisalaltaan verrattain rajallisten) täytäntöönpanosäädösten ohella Itävallassa ei ole yleistä ympäristövahinkotilanteissa toimimisvelvoitteen perustavaa vastuusäädöstä. Sen sijaan toissijainen toimimisvelvollisuus perustuu tiettyihin sektorilainsäädännön säädöksiin ja näistä erityisesti vesilakiin (*Wasserrechtsgesetz, WRG 1959*) sekä jätelakiin (*Abfallwirtschaftsgesetz, AWG 2002*), joissa molemmissa on säännökset maanomistajan toissijaisesta vastuusta. Vesilain (WRG, 31 §) vastaisesta toiminnasta aiheutuneen pilaantumisen johdosta kustannukset voidaan 138 § nojalla periä toissijaisesti maanomistajalta, jos tämä on sallinut pilaantumisen, eikä ole asianmukaisesti ryhtynyt vahingon torjuntatoimiin. Sama koskee kiinteistönomistajan seuraajaa, jos tämä tiesi tai tämän olisi pitänyt tietää pilaantumisesta. Ylipäätään toimimisvelvoite pilaantumisen estämiseksi voidaan vahingonvaaraa sisältävissä tilanteissa ulottaa verrattain laajaan piiriin vesilain nojalla. Sitä vastoin jätelain (AWG, § 74) nojalla kiinteistön omistaja voidaan, jos jätehuollosta vastuullista tahoa ei kyetä velvoittamaan puhdistustoimiin ja jos kiinteistön omistaja on sallinut jätteiden varastoinnin tai hävittämisen

160 Altlasten Portal, internet-lähde 24.6.2019: <https://www.altlasten.gv.at/finanzierung/altlastenbeitrag.html>

alueella ja laiminlyönyt asiaankuuluvia suoja-toimia toissijaisesti, velvoittaa puhdistamaan alueensa jätteistä. Vastuu on mahdollista edelleen ulottaa kiinteistön uuteen omistajaan, jos tämän katsotaan olleen tietoinen jätelain vastaisesta toiminnasta alueella. Jos omistajatahoa ei kyetä velvoittamaan toimiin, kunta on velvollinen puhdistamaan alueen sille lainvastaisesti jätetyistä yhdyskuntajätteistä (*Siedlungsabfälle*). Viime kädessä, kun mitään muuta tahoa ei saada kustannusvastuuseen, viranomaisen on suoritettava jätelaissa tarkoitettu puhdistaminen haettuaan ensin toimilleen hyväksyntää ympäristöministeriöltä, joka ko. lainkohdan mukaisesti voi hyväksyä toimet vain käytettävissään olevien budjettimäärärahojen rajoissa.<sup>161</sup>

Vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamisen osalta viimesijainen vastuu puhdistamisesta ja sen kustannuksista kohteissa, joissa mitään muuta tahoa ei kyetä saattamaan vastuuseen kustannuksista, jää ALSAG-sääntelyn nojalla niin ikään liittovaltiolle, jonka tulee toteuttaa pilaantumisen torjunta- ja puhdistustoimet prioriteettiluokituksen mukaisesti julkisin budjettivaroin. Käytännössä puhdistaminen on tällöin annettu ympäristöhallinnon BALS GmbH -yksikön hoidettavaksi.<sup>162</sup>

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden osalta Itävallassa on lähtökohtana, että ympäristösääntelyn konkurssivelalliselle asettamat velvoitteet säilyvät voimassa ja sitovat maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen seurauksena konkurssipesää vastaavasti. Konkurssipesän pesänhoitaja ottaa hoitaakseen kaikki pesän omaisuuteen liittyvät velvoitteet, joten pesänhoitaja edustaa niin ikään konkurssivelallista ympäristöviranomaisten kanssa asioitaessa. Jos konkurssipesä on laiminlyönyt ympäristövelvoitteiden täyttämisen, ympäristöviranomaisen voi itse ryhtyä tarvittaviin (puhdistamis)toimenpiteisiin, joista maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen jälkeen viranomaiselle kertyvät kustannukset saavat velkojien maksunsaantijärjestyksessä etusijan tavallisiin konkurssivelkoihin nähden.<sup>163</sup> Näin ollen aineiston perusteella tällaiset julkisoikeudelliset ympäristövastuusaatavat voidaan Itävallassa periä konkurssipesästä ns. tavallisten konkurssivelkojen saatavia paremmalla etusijalla.

## Julkishallinnon tukiohjelmat

### Ympäristötukijärjestelmä

Itävallassa laaja-alaisesta ympäristötukijärjestelmästä on säädetty liittovaltion ympäristötukilaissa ("*Umweltförderungsgesetz*"). Ympäristötukijärjestelmä on toiminut vuodesta 1993 alkaen ja sitä varten rahoituksen hallinnoinnista huolehtivaksi yksiköksi on

161 Jätelaki (AWG) luettavissa täällä, ks. 73–74 § <https://www.jusline.at/gesetz/awg>

162 Ks. ALSAG-sääntelyn tarkempi kuvaus kappaleessa 2.3.

163 Internet-lähde, Getting the Deal Through -katsaus 2019: Restructuring and Insolvency in Austria, kohta 41 <https://gettingthedealthrough.com/area/35/jurisdiction/25/restructuring-insolvency-2019-austria/>

perustettu Kommunalkredit Public Consulting GmbH, joka toimii ympäristöministeriön (*Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus*) alaisuudessa. Rahoitusta haetaan tarkoitusta varten perustetun ympäristötukiportaalin kautta.<sup>164</sup> Budjettiperusteista ympäristötukea voidaan myöntää erilaisiin hankkeisiin, esimerkiksi energiatehokkuutta lisääviin ja ilmastotavoitteita edistäviin teknologia- ja kehityshankkeista sekä vesien suojelua edistäviin hankkeisiin. Myös yllä kuvatun ALSAG-sääntelyn mukainen vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostustuki kanavoidaan soveltuviin rahoituskohteisiin tämän ympäristötukijärjestelmän ja *Kommunalkredit Public Consulting* -yhtiön kautta. Kyse on siis julkishallinnon yleisiin verotuloihin perustuvasta budjettirahoituksesta moninaisesti ympäristönsuojelua edistäviin tarkoituksiin siten, että rahoituksesta on säädetty yhdessä laissa ja sen käytännön toteuttaminen on ohjattu hallintotehtävää hoitavalle yhtiölle.

### **Julkishallinnon ja toimialan (/teollisuuden) yhteiset kumppanuusohjelmat**

Ei tiedossa aktiivisia julkishallinnon ja yksittäisten toimialojen yhteisiä TOVA-järjestelmää tukevia kumppanuusjärjestelmiä.

### **Muut rahoitusmekanismit**

#### **Yksityiset vakuutusmarkkinat**

Ensisijaisen vastuun piirissä olevien toiminnanharjoittajien yksityisiltä markkinoilta hankkimien vastuuvakuutusten merkitys ympäristövastuun järjestelmässä on arvioitu melko rajalliseksi. Yksityisillä vakuutuksilla on arvioitu olevan toimivat markkinat vain tietyillä tehokkaasti järjestäytyneillä toimialoilla (esimerkiksi polttoaineiden jakeluasemat).<sup>165</sup> Tiettyissä määrin toiminnanharjoittajien yleiset vastuuvakuutukset voivat kattaa ympäristön pilaantumisvahinkoja, yleensä ennakoimattoman ympäristössä ilmenneen häiriön aiheuttamia esinevahinkoja. Henkilövahingot sekä ympäristölainsäädännön vastaisesta toiminnasta aiheutuneet vahingot jäävät yleensä tällaisen vakuutussuojan ulkopuolelle.<sup>166</sup>

### **Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta**

Itävallan valtiosäännön (liittovaltio) johdosta ympäristösääntely muodostuu kahdelle sääntelytasolle, jossa osavaltiokohtaiset ympäristönsuojelusäännökset johtavat alueelliseen variaatioon ja tekevät omalta osaltaan kokonaisuudesta verrattain monimutkaisena. Kuten Suomessa, ympäristövastuu rakentuu yhtäältä julkisoikeudelliselle vastuulle (jossa kiintopisteenä on nykyisin liittovaltiotasoinen ympäristövastuulaki, B-UHG),

<sup>164</sup> Kommunalkredit GmbH -yksikön sivusto: <https://www.umweltfoerderung.at/betriebe.html>

<sup>165</sup> Itävallan ympäristöhallinnolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 17.6.2019

<sup>166</sup> Ks. internet-lähde Practical Law: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-503-1951?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1#co\\_anchor\\_a553242](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-503-1951?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1#co_anchor_a553242)

yksityisoikeudelliselle vastuulle sekä rikosvastuulle. Suomesta poiketen Itävallassa ei kuitenkaan ole yksityisoikeudellisen ympäristövahinkoa koskevan ankaran vastuun tukena nimenomaista vastuun perustavaa normia. Oikeuskirjallisuudessa on puollettu uuttakin yksityisoikeudellista, ankaralle vastuulle rakentuvaa ympäristövastuulakia, jonka velvoittamat tahot vastaisivat (julkisoikeudellisen vastuun perustavaa) liittovaltion ympäristövastuulaissa (B-UHG) omaksuttuja. Toistaiseksi yksityisoikeudellisen vastuun määrittävät kuitenkin edelleen vahingonkorvausoikeudellisten korvaussäännösten syy-yhteyttä ja tuotamusta koskevat säännökset, asettaen vahingonkärsijän näyttökynnyksen verrattain korkealle.<sup>167</sup> Kokonaisuudessaan korvausvastuun sääntelyn voidaan Itävallassa katsoa olevan keskeisiltä osin samankaltaisessa vaiheessa kuin Suomen ympäristösääntely oli ennen yksityisoikeudellisten ympäristövahinkojen korvausvastuuta koskevan YVL:n voimaantuloa vuonna 1995.

### **Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn**

Moninaiset voittoa tavoittelemattomat ympäristöjärjestöt koostavat Itävallassa verrattain aktiivisesti ympäristövastuuseen ja -vahinkoihin liittyvä tietoa tuoden esille myös nykyisen sääntelyn mahdollisia aukkoja ja puutteita. Tiedossa ei kuitenkaan ole toimialojen tai yksittäisten yritysten sellaista itsesääntelyä tai muuta tietopohjaa, jolla olisi erityistä vaikutusta TOVA-järjestelmän kannalta.

### **Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat**

Toissijaisen vastuun sääntelyä koskevia säädösmuutoksia tai -kehityshankkeita ei ole tiedossa.<sup>168</sup> Vanhoja pilaantuneita alueita koskevan ALSAG-sääntelyn uudistustyö on parhailaan käynnissä, mutta siinä ehdotetut muutokset eivät merkitse muutoksia toissijaiseen vastuuseen vaan eräisiin yksityiskohtiin (kuten verotulojen korvamerkintätapaan sekä ensisijaiseen vastuun tiiviimpään soveltamiseen jätelain vastuusäännösten perusteella sekä pilaantuneiden maiden arviointi- ja priorisointimenettelyyn).

## **1.6 Kanada**

### **Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö**

Kanada on perustuslaillinen monarkia, jonka muodollinen valtionpäämies on Yhdistyneen kuningaskunnan monarkki. Käytännössä ylintä todellista valtaa käyttää kuitenkin

<sup>167</sup> Ks. tarkemmin Stephanie Nitsch: Applying Analogous Strict Liability Based on Dangerousness to Harmonize Environmental Liability in Austria, *University of Vienna Law Review*, Vol. 2 (2018) s. 44, 55

<sup>168</sup> Itävallan ympäristöhallinnolle lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 17.6.2019.



pääministeri. Alueellisesti Kanada koostuu kymmenestä provinssista ja kolmesta territoriosta. Oikeusjärjestelmä on common law -muotoinen kaikkialla Kanadassa lukuun ottamatta Quebecia, jossa yksityisoikeudelliset säännökset noudattavat ranskalaistyyppistä civil law -järjestelmää.<sup>169</sup> Sekä oikeuskäytännössä että esimerkiksi keskeisissä ympäristösääntelyn kehitysvaiheissa Kanada on huomattavasti tukeutunut USA:ssa tehtyihin uudistuksiin, mitä osoittaa esimerkiksi Kanadan ympäristövahinkorahasto EDF:n perustaminen pian USA:n CERCLA- ja OPA-ympäristönsuojelusäädösten voimaantulon jälkeen.<sup>170</sup>

Vastuu ympäristönsuojelun turvaamisesta ja täytäntöönpanosta on jakautunut kansalliselle (liittovaltion) viranomaisille sekä aluehallinnon (provinssien) viranomaisille. Liittovaltion ympäristölainsäädäntö voi soveltua toimintaan sen valtiosisäisestä sijainnista riippumatta, kun taas provinssien sääntely soveltuu vain kyseisen provinssin alueella harjoitettuun toimintaan.<sup>171</sup> Provinssit, jotka ovat verrattain autonomisia oman alueensa hallinnon järjestämisen suhteen, vastaavat suurimmasta osasta yhteiskunnallisia toimintoja. Niillä on myös keskeinen toimivalta paikallisissa ja yksityisten omistusta koskevissa asioissa, joten käytännössä merkittävä osa ympäristösääntelystä on provinssien tasolla säädettyä, täytäntöön pantua ja valvottua. Tämän lisäksi myös paikallishallinto panee toimeen ympäristövelvoitteita ja -sääntöjä.<sup>172</sup>

Ympäristösääntelyä toimeenpanevia liittovaltion viranomaisia ovat ensinnäkin ministeriöt, eli ympäristöministeriö (Environment and Climate Change Canada) luonnonvarainministeriö (Natural Resources Canada) ja kalastuselinkeinoministeriö (Fisheries and Oceans Canada) sekä myös liikenneministeriö (Transport Canada), erillinen ympäristövaikutusten arviointiviranomainen (Canadian Environmental Assessment Authority) ja luonnonperinnöstä vastaava viranomaislaitos (Parks Canada Agency). Ympäristön pilaantumistapausten edellyttämissä pelastustoimi- ja hätätilaviranomaisten toimissa liittovaltio ja provinssit tekevät tarvittaessa yhteistyötä.

Kanadan ympäristösääntelyn perustana on aiheuttaja maksaa -periaate. Ympäristövastuusta on säännelty sekä liittovaltion että provinssien ja territorioiden tasolla. Liittovaltion tasolla keskeisintä ympäristövastuuta koskevaa lainsäädäntöä ovat liittovaltion ympäristönsuojelulaki (Canadian Environmental Protection Act, CEPA),<sup>173</sup> laki

169 Quebecin yksityisoikeudellisen civil law -järjestelmän taustasyöt ovat historialliset ja julkis- ja rikosoikeus ovat sielläkin kuitenkin common law:n mukaisia.

170 Harry J. Wruck, Federal Environmental Damages Fund (The Advocate vol. 62, part 2 (2004), s. 221.

171 Chambers and Partners, Environmental Law 2018 – Canada, s. 5 ja 7. [https://www.lawsonlundell.com/media/news/578\\_Chambers%20Global%20Practice%20Guide%20-%20Environmental%20Law%202018.pdf](https://www.lawsonlundell.com/media/news/578_Chambers%20Global%20Practice%20Guide%20-%20Environmental%20Law%202018.pdf)

172 ICLG, Environmental and Climate Change Law (2019), Canada, kohta 1.1 (viitattu 30.7.2019). <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada>

173 Liittovaltion ympäristönsuojelulaki (Canadian Environmental Protection Act); <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-15.31/>

ympäristövaikutusten arvioinnista (Canadian Environmental Assessment Act),<sup>174</sup> vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva laki (Transportation of Dangerous Goods Act)<sup>175</sup> sekä kalastuslaki (Fisheries Act)<sup>176</sup>. Säädösperusta merikuljetuksissa sattuneista öljyvuoodoista seuraavalle ympäristövastuulle sisältyy merilakiin (Canada Shipping Act),<sup>177</sup> arktisten vesien suojelulakiin (Arctic Waters Pollution Prevention Act)<sup>178</sup> ja lakiin vastuusta merenkulussa (Marine Liability Act, MLA)<sup>179</sup>. Kaivoksia sekä öljy- ja kaasutoimialaa koskien vastuukysymyksistä on pääosin säädetty provinssien tasolla. Lisäksi vastuuta määrittävää erityissääntelyä muun muassa eri liikennemuotoja koskien on kattavasti.

Liittovaltion ympäristönsuojelulain (CEPA) säännökset koskevat muun muassa vaarallisten aineiden käsittelyyn liittyvää vastuuta. Jos vaarallista ainetta on päässyt ympäristöön, toimivaltainen viranomainen voi CEPA:n nojalla ryhtyä toimiin ympäristön suojelemiseksi. Lisäksi CEPA:ssa on säädetty myös velvollisuudesta ilmoittaa tapahtuneesta haitallisen aineen päästöstä. Laki ei kuitenkaan sisällä kattavampia säännöksiä ympäristön pilaantumisesta seuraavan vastuun täytäntöönpanon taloudellisista instrumenteista.<sup>180</sup> Liittovaltion kalastuslaki puolestaan soveltuu lavean muotoilunsa johdosta käytännössä kaikkiin vesistöihin, joissa kaloja esiintyy. Laki kieltää haitallisten aineiden päästämisen vesistöihin tai mihin tahansa paikkaan, josta se voi lopulta päätyä vesistöön, joten siinä säädetty ympäristövastuu ulottuu laajalle. Kalastuslain nojalla muodostuva common law -muotoinen vastuu ympäristön pilaantumisesta voi ulottua sekä haitallisen aineen omistajaan, hallussapitäjään ja tahoihin, jotka myötävaikuttivat haitallisen aineen pääsyyn ympäristöön. Vahinkona voidaan vaatia korvattavaksi kaikkia päästön torjunnan ja vahingon korjaamisen kustannuksia sekä muita päästöstä seuranneita kielteisiä vaikutuksia.<sup>181</sup>

Liittovaltion ympäristösääntelyn ohella jokaisella provinssilla on oma ympäristönsuojelulainsäädäntönsä, jota sovelletaan kyseisen provinssin alueella. Esimerkiksi Albertan ympäristönsuojelulain (Environmental Protection and Enhancement Act, EPEA) kielto päästää ympäristöön pilaavaa ainetta luo perustan ympäristövastuulle, joka on muodoltaan

174 Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (Canadian Environmental Assessment Act); <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/>

175 Vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva laki (Transportation of Dangerous Goods Act); <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/t-19.01/>

176 Kalastuslaki (Fisheries Act); <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-14/>

177 Merilaki (Canada Shipping Act); <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-10.15/>

178 Arktisten vesien suojelulakiin (Arctic Waters Pollution Prevention Act); <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/a-12/>

179 Laki vastuusta merenkulussa (Marine Liability Act); [https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annualstatutes/2001\\_6/FullText.html](https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annualstatutes/2001_6/FullText.html)

180 NOAMI, Report on the Legislative, Regulatory, and Policy Framework Respecting Collaboration, Liability, and Funding Measures in relation to Orphaned/Abandoned, Contaminated, and Operating Mines in Canada (2007), s. 50. <http://www.abandoned-mines.org/wp/wp-content/uploads/2015/06/JurisdictionalLegislativeReview2007.pdf>

181 Jonty T. Bogardus, Environmental Liability: Are You Insured? (2005). s. 4.

ankaraa ja yhteistä.<sup>182</sup> Ontarion ympäristönsuojelulaissa on niin ikään säädetty aiheuttajan yksityisoikeudellisesta korvausvastuusta, joka vastaavasti on tuottamuksesta riippumatonta.<sup>183</sup>

Kaivostoimialan sääntelyä on syytä tarkastella erikseen., sillä kaivosteollisuuden asema Kanadan taloudessa on merkittävä.<sup>184</sup> Kaivosteollisuutta on kaikissa provinseissa, joista merkittävimpiä tuotannoltaan ovat Ontario, Quebec, Brittiläinen Kolumbia ja Saskatchewan.<sup>185</sup> Tosin viime vuosina kaivosteollisuus on kamppailut maailmanlaajuisesti laskeneiden raaka-ainehintojen kanssa. Kaivostoimialan tuottavuuden volatilitteetti ja verrattain vaikea ennustettavuus on mitä ilmeisimmin aiheuttanut erityisiä haasteita kaivostoimialan ympäristövastuujärjestelmän kehitystyölle Kanadassa. Yleistä huolta on aiheuttanut se, että vastuujärjestelmän perustan muodostavien kaivosten haltijoiden asettamien vakuuksien on arvioitu vastaavan monesti vain murto-osaa kaivosten tosiasiallisista jälki- ja ennallistamistoimien kustannuksista.<sup>186</sup>

Omistusoikeus mineraaleihin ja muihin maaperän luonnonvaroihin kuuluu Kanadassa provinseille ja territorioille.<sup>187</sup> Kaivostoimintaa koskeva lainsäädäntö muodostuu sekä liittovaltion että provinssien sääntelystä. Kaikilla kymmenellä provinssilla sekä Yukonin territorilla on omat kaivoslakinsa, joita muut kaivostoimialaan soveltuvat säännökset ja politiikat täydentävät. Liittovaltion tasolla on säännelty Nunavutin ja Luoteisterritorioiden (Northwest Territories, NWT) kaivostoiminnasta, minkä lisäksi liittovaltion tason ympäristösääntely (kuten YVA-laki ja kalastuslaki) on otettava huomioon. Provinseilla ja alueilla puolestaan on päävastuu kaivoksia koskevan ympäristösääntelyn täytäntöönpanosta mm. lupaharkinnan ja -määräysten muodossa. Historiallisista ja kunkin alueen erityispiirteistä

182 Albertan ympäristönsuojelulaki (Environmental Protection and Enhancement Act); <http://www.qp.alberta.ca/documents/acts/e12.pdf> sekä Albertan provinssin ympäristöhallinnon ohjeistus "Environmental Tools"; s. 1.3. [http://aep.alberta.ca/about-us/environmental-tools-guide/for-tool-developers/overview-of-environmental-tools-fact-sheets/documents/Legal\\_Statutory\\_Liability.pdf](http://aep.alberta.ca/about-us/environmental-tools-guide/for-tool-developers/overview-of-environmental-tools-fact-sheets/documents/Legal_Statutory_Liability.pdf)

183 Ontarion ympäristönsuojelulaki (Environmental Protection Act); <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e19#BK138>

184 Monien mineraalien ja metallien osalta Kanada on yksi suurimmista tuottajamaista (esim. kaliumkarbonaatin suurin tuottaja ja yksi suurimmista muun muassa alumiinin, timanttien, kullan, nikkelin, uraanin, koboltin ja titaanikonstraattien). Kanadalaiset kaivosyhtiöt ovat myös maailmanlaajuisesti merkittäviä toimijoita. Lähes 50% kaikista listatuista kaivosyhtiöistä on listattu Toronton pörssiin (TSX ja TSX-Venture).

185 Getting the Deal Through, Mining – Canada (2019), kohta 3 (viitattu 30.7.2019). <https://gettingthedealthrough.com/area/22/jurisdiction/7/mining-2014-canada/>

186 Robyn Allan, Toward Financial Responsibility in British Columbia's Mining Industry (2016), s. 34: [https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward\\_financial\\_responsibility.pdf](https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward_financial_responsibility.pdf)

187 Kaivostoiminnan verotus Kanadassa on vuoden 2016 tiedon mukaan pysynyt viime vuosikymmenet melko muuttumattomana. Veroja ja muita royalty-maksuja kaivostuotannosta kannetaan provinseille, territorioille ja myös liittovaltiolle riippuen alueesta. Verojen suuruus ja määrätymisperusteet vaihtelevat niin ikään alueittain. Government of Canada, Exploration and Mining in Canada: an Investor's Brief, s. 20: [https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mineralsmetals/pdf/mms-smm/poli-poli/pdf/Investment\\_Brief\\_e.pdf](https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mineralsmetals/pdf/mms-smm/poli-poli/pdf/Investment_Brief_e.pdf) ja Natural Resources Canada internet-sivut (viitattu 30.7.2019). <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/taxation/mining-taxation-regime/8890#tab3>

johtuen kaivostoiminnan sääntelyssä on huomattaviakin alueellisia eroja ja ympäristön-suojelun painotukset vaihtelevat alueittain. Vastaavasti myös kaivoksen haltijalta vaadittavan vakuuden määräytymisperusteet ja suuruus vaihtelee.<sup>188</sup>

Kaivossääntelyn keskeisenä negatiivisia ympäristövaikutuksia rajoittavia säännöksiä ovat toiminnanharjoittajan velvollisuus laatia kaivoksen lopettamissuunnitelma ja asettaa riittävät vakuudet, jotta esimerkiksi maksukyvyttömyystilanteessa viranomaisilla on käytössään riittävät varat kunnostamistoimenpiteiden hoitamiseksi. Kanadasta löytyy kuitenkin useita esimerkkejä tapauksista, joissa kaivoksen konkurssiin ajautumisen jälkeen sen asettamat vakuudet ovat osoittautuneet täysin riittämättömiksi kattamaan kaivoskohteen kunnostamista.<sup>189</sup> Tältä pohjalta sääntelyn kyky vastata kaivostoiminnan negatiivisiin ympäristövaikutuksiin ja ns. pahimman tapauksen skenaarioihin on erityisesti ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen toimesta kyseenalaistettu. Merkittävien kaivostoiminnasta aiheutunut ympäristöongelma ovat hylätyt ja isännättömät kaivokset (orphan and abandoned mines), joilla tarkoitetaan kaivoksia, joiden omistaja on tuntematon tai ei kykene tai ei suostu kaivoskohteen kunnostus- ja jälkitoimiin. Tällaisia hylättyjä ja isännättömiä kaivoskohteita on koko Kanadassa arvioilta yli 10 000. Niiden ympäristöongelmien kirjoon kuuluu muun muassa kaivannaisjätteitä, pölyperäisiä ilmansaasteita, maaperän pilaantumista, saostusaltaiden vuotamista sekä maisemahaittoja. Ympäristöongelmaa ratkomaan perustettiin vuonna 2002 kansallinen hylättyjen kaivosten toimintaohjelma (National Orphaned/Abandoned Mines Initiative, NOAMI), jossa tietoa on kerätty muun muassa hylättyjen kaivosten tietokantaan sekä selvitetty omistus- ja vastuukysymyksiä ja mahdollisia rahoitusmalleja. NOAMI:lla ei kuitenkaan ole varsinaista toimivaltaa tai rahoitusta kaivosten kunnostamiseen vaan se toimii ainoastaan kansallisen kehitystyön foorumina. Lisäksi suurimmalla osalla provinseista on omat hylättyjen kaivosten kunnostamiseen tähtäävät ohjelmansa.<sup>190</sup>

Provinssien sääntelyn nojalla kaivoksia operoivien toiminnanharjoittajien on asetettava vakuus turvaamaan kaivostoimintansa ennallistamis- ja jälkitoimivelvoitteiden täyttämistä (esimerkiksi maksukyvyttömyystilanteessa). Tällaista kaivosvakuutta ei siis ole (Suomen kaivosvakuuksien tavoin) tarkoitettu kattamaan kaivoksen toiminta-aikana tai myöhemmin mahdollisesti syntyvien yllättäviä ympäristövastuita, kuten äkillisten ympäristövahinkojen kustannuksia. Toki kaivoksen haltija on yhtä lailla ympäristövahinkotapauksissa

188 Ramsey Hart ja Dawn Hoogeveen, Introduction to the Legal Framework for Mining in Canada (2012), s. 2. <https://miningwatch.ca/sites/default/files/Introduction%20to%20the%20Legal%20Framework%20for%20Mining%20in%20Canada.pdf>

189 Tällaisia tapauksia ovat olleet muun muassa Nansen-kultakaivos Yukonissa, Cantung-kaivos Lounaisterritoriossa sekä Jerichon timanttikaivos Nunavutissa.

190 Gilles Tremblay ja Charlene Hogan, Canada's National Orphaned and Abandoned Mines Initiative (NOAMI) esitys, s. 28. <https://gnssn.iaea.org/RTWS/rsis-public/Shared%20Documents/Meetings/2nd%20Workshop,%202014,%20Canada/Presentations/Gilles%20Tremblay,%20May%201,%202014.pdf>

vastuussa, mutta näiltä osin varsinaista toissijaista vastuunrahoitusjärjestelmää provinssien kaivossääntely ei tunne. Vakuudet eivät liioin toteuta kollektiivista vastuuta eikä Kanadassa ole kaivostoimialalta yhteisesti rahoitettuja lakiin perustuvia rahastoja tai poolijärjestelyitä. Nykyisen vakuuksiin perustuvan ympäristövastuun rahoitusjärjestelmän on Kanadassa kuitenkin nähty yksiselitteisimmin toteuttavan aiheuttamisperiaatetta. Kaivoskohtaisesti talletetut vakuudet varmistavat, että kukin kaivostoimintaa harjoittava taho yksin vastaa oman toimintansa ympäristövaikutuksista. Toimet nykyisten kaivosten vastuunrahoitusjärjestelmän kehittämiseksi vaikuttaisivatkin painottuvan kaivosten ennallistamiskustannuksia turvaavien vakuusmekanismien kehittämiseen koko toimialan yhteisten vastuurahastomallien sijaan.<sup>191</sup> Vanhoja hylättyjä ja isännättömiä kaivoksia varten (kun kunnostamiseen ei ole osoitettavissa enää mitään maksukykyistä vastuutahoa) provinssit ylläpitävät budjetista rahoitettavia kunnostusohjelmia. Kuitenkin kaivoksen haltijan maksuvyttömyys ja siitä johtuva julkisoikeudellisten velvoitteiden (mm. ympäristövelvoitteiden ja (kaivos)verojen) laiminlyönti on käytännössä johtanut tyypillisesti siihen, että kaivostoiminnan rasittamat alueet ovat palautuneet julkiseen omistukseen. Tällöinkin julkishallinto siis monesti päätyy lopulta vastaamaan jälkitoimien kustannuksista alueella.<sup>192</sup>

Myös maaperän pilaantumista koskevasta sääntelystä ja sen täytäntöönpanosta provinssilla on päävastuu. Provinssien sekä paikallishallinnon tasolla toteutetaan moninaisia maaperän tilaa koskevia sekä pilaantumisen ehkäisemiseen ja pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen tähtäviä hankkeita. Viranomaisten toimivaltuudet maaperän pilaantumistapauksissa ovat varsin laajat ja keinot julkisoikeudellisen ympäristövastuun täytäntöön panemiseksi moninaisia.<sup>193</sup> Vahingonkorvauskanteet ympäristön pilaantumisesta aiheutuneen vahingon johdosta common law:n alla ovat olleet verrattain harvinaisia, eikä niitä juuri ole päätyntä ylempiin oikeusasteisiin.<sup>194</sup>

191 Ernst & Young, Report & Recommendations for BC's Mine Reclamation Financial Security Policy (2017), s. 29. [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-mining/documents/reclamation-and-closure/bc\\_mem\\_ey\\_report\\_on\\_mine\\_reclamation\\_security\\_final.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-mining/documents/reclamation-and-closure/bc_mem_ey_report_on_mine_reclamation_security_final.pdf)

192 W.R. Cowan ja W.O. Mackasey, Rehabilitating Abandoned Mines in Canada: a Toolkit of Funding Options (2006), s. 17 ja 22. <http://www.abandoned-mines.org/pdfs/ToolkitFundingReport.pdf> Robyn Allan, Towards Financial Responsibility in British Columbia's Mining Industry (2016), s. 36–37. [https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward\\_financial\\_responsibility.pdf](https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward_financial_responsibility.pdf)

193 Ks. Summary of Canadian Environmental Law for Non-Canadian Practitioners: <https://www.bennettjones.com/Publications-Section/Updates/A-Summary-of-Canadian-Environmental-Law-for-Non-Canadian-Practitioners>

194 Bennett Jones, A Summary of Canadian Environmental Law for Non-Canadian Practitioners (2013), kohta XII (viitattu 30.7.2019). <https://www.bennettjones.com/Publications-Section/Updates/A-Summary-of-Canadian-Environmental-Law-for-Non-Canadian-Practitioners>

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

Kanadassa yleisiin verotuloihin perustuva budjettiperusteinen toissijaisen vastuun rahoitus on merkittävässä roolissa, vaikkakin tietyillä toimialoilla on myös kehittyneitä ympäristövastuun rahoitusmekanismeja. Äkillisissä vaara- ja vahinkotilanteissa viranomaisilla on tarvittaessa verrattain laajat toimivaltuudet. Resurssit on kohdistettu ensi sijassa alueellisille ja paikallistason viranomaisille, joiden toimia rahoitetaan yleisin budjettivaroin. Rahoituksen muodot kattavat sekä julkishallinnon organisoimia pitkäkestoisempia puhdistusohjelmia että yksittäistapauksissa ad hoc -tyyppistä viimesijaista rahoitusta. Esimerkiksi kaivosyhtiöiden konkurssien seurauksena julkishallinto on kustantanut niin liittovaltion kuin provinssien tasolla budjetistaan mittavia ympäristön puhdistamistoimia. Budjettiperusteisesti ei kuitenkaan makseta yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia ympäristön pilaantumisesta aiheutuneista vahingoista.<sup>195</sup>

### Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus

Sekä liittovaltion että provinssien ja territorioiden yleisistä budjettivaroista rahoitetaan monia ympäristön pilaantumisen torjunta- ja kunnostustoimenpiteitä. Erityisesti provinssit ylläpitävät erityyppisiä budjetinsisäisiä rahastoja, joista rahoitetaan ympäristön tilaa parantavia toimia ja myös ympäristöhallinnon alaan kuuluvia hätätoimenpiteitä tarvittaessa. Esimerkiksi Albertassa toimivan ympäristönsuojelu- ja kehittämisrahaston (Environmental Protection ja Enhancement Fund) varat on tarkoitettu laajasti ympäristön tilaa parantaviin toimiin sekä ympäristöhallinnon toimialaan kuuluviin hätätoimenpiteisiin, missä tarkoituksessa rahaston varoja ohjataan ympäristöhallinnon ja muille julkishallinnon viranomaisille sekä myös yksityistahoille. Rahaston rahoituspohja koostuu ympäristöperusteisista veroista ja maksuista sekä siihen ohjatuista määrärahoista. Vastaavasti Ontariossa ympäristöviranomaisen (Ministry of the Environment, Conservation and Parks, MECP) hallinnoima, yleisistä budjettivaroista rahoitettu ympäristöpuhdistusrahasto (Environmental Clean-Up Fund, ECF) toimii viimesijaisena rahoituslähteenä TOVA-tilanteissa. Siitä voidaan rahoittaa esimerkiksi välttämättömät veden pilaantumisen torjuntatoimet tai maa-alueen puhdistaminen pääasiassa merkittävämmissä pilaantumistapauksissa. Ontarion ECF-rahasto kattaa ainoastaan jo todetut pilaantumistapaukset eikä sitä ole tarkoitettu rahoittamaan ennaltaehkäiseviä toimia tai korvaamaan kolmansille aiheutuneita vahinkoja. Jos vastuutaho on tiedossa, viranomaisen pyrkii perimään torjuntatoimien kustannukset täysimääräisinä takaisin jälkikäteen. Toinen Ontarion ympäristöministeriön hallinnoimista vastuurahoista (Provincial Liability Fund, PLF) keskittyy julkishallinnon

<sup>195</sup> Ontarion provinssin ympäristöhallinnolle (Ontario Ministry of the Environment, Conservation and Parks) lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 24.6.2019.

omistuksessa tai hallinnassa olevien pilaantuneiden kohteiden ympäristöriskien hallintaan. Sitäkin rahoitetaan Ontarion provinssin yleisin verovaroin.<sup>196</sup>

Liittovaltion tasolla vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista varten on vuonna 2005 aloitettu kansallinen 15-vuotinen pilaantuneiden alueiden puhdistamisohjelma (The Federal Contaminated Sites Action Plan, FCSAP). Yleisin verovaroin rahoitetun, budjetillaan 4,54 miljardin dollarin ohjelman tarkoituksena on kunnostaa valtion omistuksessa olevia vanhoja, ennen 1.4.1998 pilaantuneita alueita, kuten esimerkiksi hylättyjä kaivosalueita.<sup>197</sup>

Myös provinssien budjettiperusteisesti rahoitetuissa kunnostusohjelmissa kunnostetaan vanhoja pilaantuneita alueita (ns. brownfield-alueita). Esimerkiksi Albertassa julkishallinto on laatinut vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamisstrategian, jonka tavoitteena on luoda kannusteita kunnostamistoimille ja vastuunäkökohtia selkeyttämällä tehostaa kunnostamistoimia. Sen myötä kunnostamistoimia toteuttavien on mahdollista esimerkiksi saada verohelpotuksia<sup>198</sup>. Brittiläisessä Kolumbiassa alueellinen ympäristöministeriö (Ministry of Forests, Lands and Natural Resource Operations, MFLNRO) on puolestaan vuodesta 2003 toteuttanut pilaantuneiden alueiden kunnostamisohjelmaa (The Crown Contaminated Sites Program, CCSP) vanhojen kaivosalueiden, kaatopaikkojen, tienvarsien, öljyn- ja kaasunporauskohteiden sekä muiden teollisuuskohteiden kunnostamiseksi. Käytännössä 90 % kohteista on kuitenkin ollut historiallisia, ns. isännättömiä kaivoskohteita, joiden kunnostusta ohjelmassa on rahoitettu provinssin yleisillä verotuloilla.<sup>199</sup>

### **Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus**

Ympäristön kunnostamista rahoitetaan yleisiin verovaroihin perustuvan budjettirahoituksen lisäksi vanhojen, hylättyjen kaivosalueiden ja öljy- ja kaasunporauskohteiden osalta kyseisiltä toimialoilta kerättävillä varoilla. Provinssit vastaavat rahoituksen keräämisestä tällaisten hylättyjen kohteiden kunnostamiseksi. Alla kuvataan hylättyjen öljyn- ja kaasunporauskohteiden sekä hylättyjen kaivosten kunnostamisen rahoittamista esimerkinomaisesti Albertassa, Saskatchewanissa, Ontariossa ja Manitobassa.

196 Ontarion provinssin ympäristöhallinnolle (Ontario Ministry of the Environment, Conservation and Parks) lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 24.6.2019.

197 Environment Canadan internet-sivut (viitattu 30.7.2019).<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/federal-contaminated-sites/funding.html>

198 Brownfield Redevelopment Working Group, Alberta Brownfield Redevelopment – Practical Approaches to Achieve Productive Community Use, Final Report (2012), s. 4–6 ja 9. [https://auma.ca/sites/default/files/brownfield\\_redevelopment\\_working\\_group\\_final\\_report\\_practical\\_approache.pdf](https://auma.ca/sites/default/files/brownfield_redevelopment_working_group_final_report_practical_approache.pdf)

199 Robyn Allan, Toward Financial Responsibility in British Columbia's Mining Industry (2016), s. 30. [https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward\\_financial\\_responsibility.pdf](https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward_financial_responsibility.pdf)

Albertassa energia-alan valvontaviranomaisen (Alberta Energy Regulator, AER) valvoma öljy- ja kaasutoimiala rahoittaa yhteisesti provinssissa sijaitsevien hylättyjen öljyn- ja kaasunporauskohteiden kunnostusohjelmaa. Hylätyllä öljy- ja kaasulähteellä tarkoitetaan sellaista toimintansa lopettanutta kohdetta, jonka lopettamis- ja jälkitoimiin veloitettavissa olevaa tahoja ei ole tiedossa. Tällaisen kohteen lopettamis- ja jälkitoimista huolehtii viime kädessä Albertan hylättyjen alueiden puhdistamisyksikkö (Alberta Oil and Gas Orphan Abandonment and Reclamation Association, OWA).<sup>200</sup> OWA:n toiminta rahoitetaan pääasiassa öljy- ja kaasutoimialan energiayhtiöltä sekä jätteenkäsittelyluvan nojalla toimintaa harjoittavilta, öljykentän jätteitä käsitteleviltä toimijoilta perittävällä vuosittaisella ns. ”kunnostusmaksulla” (orphan levy, jonka perustana Oil and Gas Conservation Act).<sup>201</sup> Albertan ympäristöhallinto, OWA ja öljytuottajien etujärjestöt määrittävät kunnostusmaksun suuruuden vuosittain. Kunnostusmaksu kohdistetaan koko toimialalle yhteisenä kokonaissummana, joka kuvastaa siis arvioitua (erityisten vastuujärjestelmien (License Liability Rating, LLR, ja Oilfield Waste Liability, OWL mukanaan määriteltyä) kyseisen toimialan kokonaisvastuuta ja perustuu tulevan vuoden aikana realisoituviksi ennustettuihin kunnostuskustannuksiin, mahdollisiin aiemmilta vuosilta seuraaviin kunnostusvelkoihin sekä viranomaisen tarpeelliseksi katsomaan hätätilannerahoitukseen. Kunkin yksittäisen toimijan maksettavaksi määräytyvä summa puolestaan kuvastaa kyseisen toimijan laskennallista osaa koko toimialan arvioidusta vastuusta. Esimerkiksi kaudelle 2018/19 määrätty kunnostusmaksun kokonaismäärä on 45 miljoonaa Kanadan dollaria, joka jyvitetään maksuvelvollisten öljy- ja kaasuyhtiöiden kesken.<sup>202</sup> OWA:n toteuttama kunnostusohjelma koskei ainoastaan hylättyjen kohteiden kunnostamista, eikä se siis sovellu esimerkiksi ylläpitävissä pilaantumistapauksissa pikaisesti suoritettavaan toimenpiteisiin. Hylättyjen kohteiden akuuttia kunnostustarvetta kuitenkin kuvastaa se, että Albertan hallitus on lisäksi ilmoittanut lainoittavansa OWA:aa 235 miljoonalla dollarilla vuosina 2018–2020. Laina on tarkoitettu maksaa takaisin kaasu- ja öljytoimialan maksamilla kunnostusmaksuilla.<sup>203</sup> Kunnostusmaksun lisäksi OWA:lle ohjataan myös toiminnanharjoittajan asettama vakuus, milloin esimerkiksi maksukyvytön vakuuden asettanut taho ei enää kykene huolehtimaan lopettamis- ja jälkitoimivelvoitteistaan.<sup>204</sup>

Albertan tapaan vastaavasti Saskatchewanilla on öljy- ja kaivostoimialan rahoittama lakisääteinen hylättyjen öljyn- ja kaasunporauskohteiden kunnostamisohjelma (Orphan Inventory). Toiminnanharjoittajien asettamien vakuuksien tehtävä on kattaa öljyn- ja

200 Ks. AER Directive 006, s. 5 <https://www.aer.ca/documents/directives/Directive006.pdf>

201 Oil and Gas Conservation Act: [http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=006.cfm&leg\\_type=Acts&isbncln=9780779797325](http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=006.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779797325)

202 AER, Bulletin 2018–07, s. 1. <https://www.aer.ca/documents/bulletins/Bulletin-2018-07.pdf>

203 Lisäksi Kanadan hallitus on sitoutunut tukemaan lainan korkokulujen maksua 30 miljoonalla dollarilla.

204 OWA:n tilinpäätös 2017–2018, s. 8 ja 24. <http://www.orphanwell.ca/wp-content/uploads/2018/10/OWA-2017-18-Ann-Rpt-Final.pdf>



kaasunporaustoiminnan lopettamis- ja porauskohteiden ennallistamiskustannuksia ja ne tarkastetaan kuukausittain. Myös Saskatchewanissa öljy- ja kaasunporaajatoimijoiden on vuosittain maksettava hylättyjen kohteiden kunnostamisrahastolle (Saskatchewan Oil and Gas Orphan Fund, SOGOF) kunnostusmaksu, jonka määrä perustuu koko toimialan arvioituun vastuuseen. Lisäksi poraustoiminnan aloittamisen yhteydessä jokaisen toimijan on maksettava kiinteä 10 000 dollarin ns. rahastomaksu (orhan fund fee), jota ei palauteta ja joka vastaavasti tallennetaan SOGOF-rahastoon.<sup>205</sup>

Toimintansa lopettaneiden ja hylättyjen kaivosten kunnostustoimia rahoitetaan vastaavasti mineraaleja louhivalta toimialalta perittävillä maksuilla. Ontariossa yksityisellä maalla toimintaa harjoittavilta kaivoksilta ja kivilouhoksilta peritään louhintamaksua, jonka suuruus yhteensä on 11,5 senttiä / tonni ja josta puoli senttiä (eli 0,005 dollaria) ohjataan hylättyjen kaivosten kunnostamista varten perustettuun rahastoon (Abandoned Pits & Quarries Rehabilitation Fund). Vuodesta 1997 rahastoa hallinnoinut Ontarion luonnonvara- ja metsäministeriö (Ministry of Natural Resources and Forestry, MNRF) on tehnyt kunnostustoiminnassa yhteistyötä kaivosteollisuuden kanssa. Lisäksi tarkoitusta varten perustettu kumppanuusyhtiö (The Ontario Aggregate Resources Corporation, TOARC) toteuttaa rahaston rahoittamia kivilouhosten ennallistamistöitä.<sup>206</sup> Itse varojenkeräysmenetelmää on pidetty tehokkaana, mutta perittävän maksun pienuus sekä riippuvuus mineraalien kysynnän suhdannevaihteluista rajoittavat rahaston tosiasiallisia mahdollisuuksia suorittaa kunnostustoimia. Onkin arvioitu, että Ontarion ohjelmalta kuluu vuosikymmeniä kaikkien piirissään olevien kaivosten kunnostamiseen.<sup>207</sup>

Manitobassa kiviaineksia louhivien toimijoiden on maksettava ennallistamismaksua (0,12 dollaria / tonni) vanhojen kivilouhosten kunnostamista rahoittavaan ennallistamisrahastoon (Quarry Rehabilitation Reserve Fund). Vuonna 1992 aloitetussa kunnostusohjelmalla vanhoja, ehtyneitä kohteita ennallistetaan siten, että ne ovat turvallisia ja vakaita ja vastaavat kunnoltaan ympäröiviä alueita. Ohjelmaan voidaan hyväksyä sekä hiljattain ehtyneitä kaivoksia ja louhoksia että myös vuosikymmeniä vanhoja kohteita. Maanomistajalta ei vaadita erityistä omavastuusuutta.<sup>208</sup>

205 Saskatchewan ympäristöviranomaisen internet-sivut (viitattu 30.7.2019). <https://www.saskatchewan.ca/business/agriculture-natural-resources-and-industry/oil-and-gas/liability-management/orphan-fund-procurement-program/orphan-fund-fee>

206 TOARC:n internet-sivut (viitattu 30.7.2019). <https://toarc.com/legacy-pits-quarries-maap/>

207 W.R. Cowan ja W.O. Mackasey, Rehabilitating Abandoned Mines in Canada: a Toolkit of Funding Options (2006), s. 24. <http://www.abandoned-mines.org/pdfs/ToolkitFundingReport.pdf>

208 Manitoban ympäristöviranomaisen internet-sivut (viitattu 30.7.2019). <https://www.manitoba.ca/iem/mines/sustain/quarry.html> W.R. Cowan ja W.O. Mackasey, Rehabilitating Abandoned Mines in Canada: a Toolkit of Funding Options (2006), s. 28–31. <http://www.abandoned-mines.org/pdfs/ToolkitFundingReport.pdf>

## Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Kanadassa toissijaisen vastuun rahoituksen kannalta merkittäviä ovat liikennöinnin vastuusääntelyn yhteyteen perustetut vastuunrahoitusjärjestelmät, joiden rahoitus perustuu rajattujen maksajaryhmien, käytännössä kunkin liikenneinfrastruktuurin käyttäjien, maksamiin maksuihin.

## Kansallinen laivaliikenteen öljyvahinkorahasto

Kanada, kuten Suomikin, on jäsen merkittävimmissä kansainvälisissä öljyn ja muiden vaarallisten aineiden merikuljetuksia koskevissa vastuujärjestelmissä. Kansallisella tasolla merkittävä vastuunrahoitusjärjestelmä on merenkulun vastuulaissa (The Marine Liability Act, MLA) säädetty, kansainvälisiä vastuunrahoituskeinoja täydentävä laivaliikenteen öljyvahinkorahasto (The Ship-source Oil Pollution Fund, SOPF).

SOPF on perustettu vuonna 1989 merikuljetusten ympäristövastuun toissijaiseksi rahoitusjärjestelmäksi. SOPF kattaa alusperäisten öljyvuotojen torjunta- ja puhdistamiskustannuksia, kun näitä kustannuksia ei saada perityksi vahingon aiheuttajalta tai kun kyseessä on ns. isännätön vahinko. SOPF kattaa niin puhdistamiskustannuksia, yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia kuin ennaltaehkäisevien toimien (preventive actions) kustannuksia, kun niitä ei saada perityksi vahingon aiheuttajalta tai kun kyseessä on ns. isännätön vahinko. Kansainvälisiin öljysuojarahastoihin (IOPC Fund ja Supplementary Fund) verrattuna SOPF:n kattavuus onkin laajempi. Rahaston soveltuvuutta ei ole rajattu merillä kulkevien öljytankkereiden rahtina kuljettaman öljyn vuotamisesta aiheutuviin vahinkoihin vaan se kattaa myös muunlaisista aluksista (tavalliset rahtilaivat, risteilyalukset, lautat, kalastusalukset ym.) rahtina kuljetetun sekä myös polttoaineena käytetyn öljyn aiheuttamien vahinkojen kustannuksia. Sen korvauspäätöksissä ei tehdä myöskään eroa öljyn laadun ("persistent" tai "non-persistent oil") perusteella. Lisäksi SOPF kattaa myös sellaiset öljyvahingot, joiden aiheuttaja jää tuntemattomaksi. Suurin osa rahaston kattamista vahingoista ovat haaksirikkojen, hylättyjen alusten ja hylkyjen aiheuttamia.

SOPF:lla on myös oikeussuojaa ("access to justice") turvaava tehtävä. Öljyvuodon johdosta vahinkoa kärsinyt taho voi halutessaan kääntyä suoraan rahaston puoleen, jolloin rahasto on käytännössä varsinaisen vastuutahon surrogaatti.<sup>209</sup> Näissä tapauksissa rahasto vastaanottaa ja käsittelee korvausvaatimuksen ja perii maksamaansa summaa jälkikäteen vahingon aiheuttajalta. Korvauksiin rahastosta ovat oikeutettuja niin viranomaistahot, kunnat, liittovaltio sekä yksityistahot, joskaan yksityistahoille maksetuista korvauksista ei tätä katsausta varten ole löytynyt tarkempaa tietoa.

209 Vahinkoa kärsineen tahon toimista riippuen SOPF toimii siis "as a fund of last resort or a fund of first resort"-periaatteella.

SOPF:n varat vuoden 2018 maaliskuussa olivat yli 405 miljoonaa dollaria. Alun perin varat ovat peräisin SOPF:ia edeltäneestä, vuonna 1973 perustetusta merenkulun vastuurahastosta (the Maritime Pollution Claims Fund, MPCF), jonka varat sittemmin siirrettiin SOPF:lle. Nykyisin Kanadan liikenneministeriöllä on MLA:ssa säädetty toimivaltuus periä kuljetetun öljyn perusteella määrättyä maksua öljynkuljetustoimialalta (kuluttajahintaindeksiin sidotun maksun suuruus 2018–2019 kaudella olisi 52.38 senttiä / tonni), mutta vuoden 1976 jälkeen erityisiä veroja tai maksuja ei ole tarvinnut kerätä. Sen sijaan Kanadan valtiovarainministeriö ohjaa rahastolle kuukausittain korkotuottoa, minkä lisäksi rahastoon ohjataan myös aiheuttajilta takaisinperittyjä korvauksia sekä merkittävän onnettomuuden sattuessa liikenneministeriön määräämiä lisämäärärahoja. Vuoden 2017–2018 tilikauden ajalta rahasto sai korkotuottoa jopa 6 179 165 dollaria (vuosina 2016–2017 määrä oli 3 214 795 dollaria).<sup>210</sup>

Vuosina 2017–2018 SOPF vastaanotti 32 korvaushakemusta määrältään yhteensä yli 7 miljoonaa Kanadan dollaria (pienin vaatimus 1 329 dollaria ja suurin 2 431 746 dollaria). Uusien korvausvaateiden yhteismäärä oli rahaston toiminta-ajan suurin tähän mennessä. Samana ajanjaksona SOPF myönsi korvauksia yhteensä 2,7 miljoonaa Kanadan dollaria ja peri yhteensä 258 691 dollaria vastuutahoilta takaisin (viiden eri öljyvahinkotapahtuman johdosta). Kokonaisuudessaan yhteensä 45 tapausta oli käsiteltyssä. Rahaston lähes kolmen vuosikymmenen historian aikana vain yhteensä neljä korvausvaadetta on tullut kunnilta ja 19 satamilta. Käytännössä merkittävin korvausten saaja on rannikkovartiosto.<sup>211</sup>

SOPF:lle on sen toiminta-aikana toimitettu yli 400 korvausvaadetta ja rahastosta on katettu vahinkokustannuksia tähän mennessä yli 26 miljoonan dollarin edestä. Sen toimintaa ja hallintoa kehitetään edelleen aktiivisesti ja erityisesti korvausten hakijoiden piiriä on pyritty laaventamaan rannikkovartioston ohella muun muassa satamiin, paikallishallinnon viranomaisiin ja yksityisiin yrityksiin. Loppuvuodesta 2018 alkaen SOPF:ssa lanseerattiin pienemmille korvausasioille (alle 35 000 dollaria) tarkoitettu yksinkertaistettu menettely, jossa korvausasia käsitellään 60 päivän kuluessa. Lisäksi hiljattain poistettiin maksettavan korvauksen vahinkokohtainen yläraja ja lanseerattiin erityinen hätätilannerahoitus (emergency funding) Kanadan rannikkovartiostolle poikkeuksellisia olosuhteita varten.

### **Rautatieliikenteen vahinkorahasto**

Kanadan liikennelakia (Canada Transportation Act, CTA) uudistettiin raideliikenteen turvallisuutta koskevalla lailla (Safe and Accountable Rail Act, SARA) vuonna 2013. Uudella sääntelyllä pyrittiin kehittämään vahingonkorvausjärjestelmää merkittävien liittovaltiotasolla säädeltyjen rautateiden öljyperäisissä onnettomuustilanteissa vahingonkäräjien

210 SOPF:n internet-sivut (viitattu 30.7.2019). [http://sopf.gc.ca/?page\\_id=460#toggle-id-3](http://sopf.gc.ca/?page_id=460#toggle-id-3)

211 SOPF Annual Report 2017–2018, s. 9. Uusista korvaushakemuksista 23 oli tullut Kanadan rannikkovartiostolta. [http://sopf.gc.ca/wp-content/uploads/pdf/annual%20reports/SOPF\\_2017-2018-Annual-Report.pdf](http://sopf.gc.ca/wp-content/uploads/pdf/annual%20reports/SOPF_2017-2018-Annual-Report.pdf)

oikeusturvaa paremmin toteuttavaksi ja veronmaksajille koituvia kustannuksia vähentäen. SARA:ssa säädetty vastuu rautateillä tapahtuvasta öljyvahingosta on ankaraa, tuottamuksesta riippumatonta vastuuta. Rautatieyhtiöillä, joiden rautateillä kuljetetaan raakaöljyä ja eräitä muita vaarallisiksi luokiteltuja aineita, on oltava erikseen laissa määritelty vakuutus.

SARA:n nojalla perustettiin myös uusi kansallinen rautatieliikenteen vahinkorahasto (The Fund for Railway Accidents Involving Designated Goods, FRAIDG), joka toimii rautatieliikenteen toissijaisena vastuunrahoitusjärjestelmänä suurten öljyvahinkotapausten varalta. FRAIDG kattaa vahinkokustannuksia tilanteissa, joissa rautatieyhtiön pakollinen vakuutus ei riitä niitä korvaamaan. Rahasto voi maksaa sekä korjaus- ja puhdistamiskustannuksia että kolmansille aiheutuneita vahingonkorvauksia, eikä sen kattavuudelle ole asetettu vahinkotapauskohtaista ylärajaa. Tarvittaessa rahasto voi myös lainata rahaa liittovaltion budjetista. FRAIDG:n rahoitus perustuu raakaöljyn kuljettajilta perittävään, kuljetettavan öljymäärän perusteella kerättävään maksuun. 1.4.2019 alkaen maksun suurus on 1,76 dollaria / kuljetettu tonni raakaöljyä. Raakaöljyn kuljettajat maksavat maksunsa liittovaltion sääntelemää rautatietä operoiville rautatieyhtiöille, jotka tilittävät maksun edelleen liikenneministeriön kautta FRAIDG:lle. Maksuunpano tapahtuu neljä kertaa vuodessa. Kanadan liikenneministeriö vastaa rahaston hallinnoinnista ja sen toiminnasta vastaamaan on nimetty erityinen valvontaviranomainen. Huomioitakoon, että rautateitse tapahtuvaan henkilöliikenteeseen SARA:n mukainen yllä kuvattu vastuunrahoitusjärjestelmä ei sovellu.<sup>212</sup>

## Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

### Öljy- ja kaasuputkistotoimialan vakuusrahastot

Yksi esimerkki sopimusperusteisista kollektiivisen aiheuttajan vastuun toteutusmuodoista Kanadassa on öljy- ja kaasuputkistojen haltijoiden vastuun rahoitus sopimuksin. Lakisääteinen haltijan vastuu perustuu valtion vuonna 2016 voimaan tulleeseen öljy- ja kaasuputkistojen turvallisuutta koskevaan lakiin (Pipeline Safety Act, PSA). Se asettaa putken omistajan ankaraan vastuuseen mahdollisesta putkiston vuodosta aiheutuvista vahingoista. Vastuuta takaamaan on asetettava riittävä vakuus, mikä suurimpien putkilinjojen operoijien osalta tarkoittaa varautumista käytännössä laissa säädetyn vastuun ylärajaan eli 1 miljardin dollariin asti. Pienempien toimijoiden vastuurajat määritellään tapauskohtaisesti alemman asteisen sääntelyn mukaan. Mittavien vakuusvaatimusten täyttämiseksi putkia operoivat toimijat voivat valita osallistuvansa toimialan yhdessä perustamiin rahastoihin (pooled fund). Jos ympäristövahingosta vastuussa oleva rahaston jäsen osoittautuisi maksukyvyttömäksi, viranomainen voi periä aiheutuneet kustannukset tällaisesta toissijaisesta vakuusrahastosta. Aineiston perusteella epäselväksi jää, kuinka paljon toimialalla on

212 FRAIDG-rahaston internet-sivut (viitattu 29.7.2019). <http://fraidg.gc.ca/en/home/>

perustettu tällaisia vakuusrahastoja. Toisaalta PSA koskee vain liittovaltion tasolla säänneltyjä, joko kansalliset tai provinssien rajat ylittävät putkiyhteyksiä, joita on vain noin 10 % Kanadan kaikista öljy-, kaasu- ym. putkistoista (noin 73 000 km edestä). Suurimpaan osaan putkiyhteyksistä sovelletaankin siis provinssittain vaihtelevaa sääntelyä.

Lisäksi öljy-, kaasu ym. putkistoja operoivat toimijat varautuvat myös ennakoituihin ympäristövelvoitteiden kustannuksiin, eli esimerkiksi käyttökänsä päähän tulleiden putkistojen alasajokustannuksiin, erilaisin rahastomallein. Esimerkiksi energiayhtiöiden omistuksessa oleva putkistoja operoiva Alliance Pipeline kerää tässä tarkoituksessa asiakkailtaan maksua, joka rahastoidaan yhtiökohtaiseen rahastoon (Alliance Pipeline Abandonment Fund). Valvontaviranomainen (National Energy Board, NEB) edellyttää tällaisia rahoitusmalleja toteuttavien tahojen raportoivan rahastoinnin etenemisestä säännöllisesti.

## **Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukset (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)**

### **Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus**

Kanadan ympäristövastuusäätelyssä ensisijainen vastuu ympäristön pilaantumisen kustannuksista on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti pilaantumisen aiheuttajalla. Vastuuta maaperän pilaantumisesta ja puhdistustoimien rahoittamisesta säännellään provinssien tasolla, mistä syystä puhdistusvastuuta koskevissa säännöksissä on alueellista vaihtelevuutta. Vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta tai vanhan pilaantuneen alueen kunnostamisesta voi joka tapauksessa kohdistua laajaan joukkoon, ja niin nykyinen kuin edellisetkin maa-alueen omistajat tai muut aluetta hallussaan pitävät tahot voivat joutua puhdistusvastuuseen.<sup>213</sup>

Provinssien viranomaisten toimivaltuudet pilaantumistapauksissa ovat myös yleisesti ottaen laajat. Esimerkiksi Ontariossa toimivaltainen viranomainen voi pilaavan aineen omistajan tai hallussapitäjän ohella velvoittaa maanomistajan, kunnan, toisen viranomaisen ja muitakin tahoja pilaantumisen torjuntatoimiin, joskin kustannusvastuu tällöin suoritetuista toimista palautuu pilaantumisen varsinaiselle aiheuttajalle. Albertassa puhdistusmääräys voidaan nykyisen maanomistajan ohella osoittaa myös alueen aiemmalle maanomistajalle. Jos kyseessä on jätteiden poistaminen kiinteistöltä, myös kunta voi olla toissijaisessa vastuussa.

Kanadassa ympäristövelvoitteiden asema konkurssissa on verrattain vahva, erityisesti viimeaikaisen oikeuskäytännön ansiosta. Kanadan korkein oikeus (Supreme Court of

213 Chambers and Partners, Environmental Law 2018 – Canada, s. 7. [https://www.lawsonlundell.com/media/news/578\\_Chambers%20Global%20Practice%20Guide%20-%20Environmental%20Law%202018.pdf](https://www.lawsonlundell.com/media/news/578_Chambers%20Global%20Practice%20Guide%20-%20Environmental%20Law%202018.pdf)

Canada, SCC) antoi tammikuussa 2019 päätöksensä tapauksessa Orphan Well Association v. Grant Thornton Limited (2019 SCC 5), koskien konkurssiin ajautuneen energiayhtiön (Redwater Energy Corporation) konkurssipesän pesänhoitajien päätöstä pyrkiä – konkurssivelkojien saatavien varmistamiseksi – myymään konkurssipesän arvokkaimmat omaisuuserät ja samalla hylätä ympäristöveltoitteiden rasittamat omaisuuserät, jotka jäisivät tällöin Albertan hylätyistä öljy- ja kaasunporauskohteista huolehtivan OWA:n vastuulle.<sup>214</sup> SCC katsoi, että konkurssivelallisen omaisuuden tultua konkurssipesän hallintaan konkurssipesä ei saa laiminlyödä tuota omaisuutta koskevia ympäristöluvan määräyksiä eikä muuta ympäristöveltoitteita. Määrätessään konkurssipesän täyttämään tuohon omaisuuden kohdistuvat ympäristöveltoitteet, ympäristöviranomaisen ei rinnastu konkurssipesän velkoihin, koska viranomaisen ei muista velkojista poiketen tavoittele taloudellista etua itselleen vaan toimii yleisen edun hyväksi.<sup>215</sup> Toisin sanoen toimivaltaansa julkisen edun hyväksi käyttävää ympäristöviranomaista ei tule ymmärtää konkurssilain tarkoittamaksi velkojaksi. Näin ollen ympäristöveltoitteen täytäntöönpanon kustannuksissa ei ollut kyse velasta, vaan konkurssipesää rasittavasta lakisääteisestä toimintaveltoitteesta, jonka konkurssipesä oli lain nojalla velvollinen asianmukaisesti täyttämään. Ympäristöveltoitteet saivat päätöksen myötä Kanadan oikeudessa siis eräänlaisen superetuoikeuden muihin konkurssipesän velkoihin nähden.<sup>216</sup>

### **Muut rahoitusmekanismit**

Kanadassa verrattain järjestelmälliseen seurantaan perustuvat vakuusjärjestelmät, erityisesti kaivos- sekä öljy- ja kaasutoimialalla, turvaavat toiminnan lopettamisen jälkeisiä ennallistamis- ja jälkitoimiveltoitteiden täyttämistä. Niitä ei (Suomen vakuusmekanismien tavoin) ole kuitenkaan tarkoitettu kattamaan ennakoimattomia tai äkillisiä ympäristövahinkoja. Kanadassakaan vakuusjärjestelmät eivät siis itsessään ratkaise toissijaisen vastuun rahoittamisen haasteita, mutta niiden kehittämiseen kohdenneet resurssit selittävät muunlaisille vastuujärjestelmille, kuten esimerkiksi ympäristövahinkorahastoille, paikoin vähäisesti annettua painoarvoa. Monet provinssien ylläpitämistä vakuusjärjestelmistä tarvitsevat alkupanostusten lisäksi myös huomattavia resursseja toimialan asiantuntemukseen ja jatkuvaan valvontaan.

214 Albertan OWA:sta tarkemmin ks. jakso 2.3.

215 SCC totesi ratkaisussaan yksikantaan, ettei ”konkurssi ole lupa laiminlyödä sääntöjä ja että konkurssiasioita hoitavien ammattilaisten tulee noudattaa voimassaolevaa provinssien lainsäädäntöä konkurssin aikana.”

216 Supreme Court of Canada, Orphan Well Association v. Grant Thornton Ltd (2019 SCC 5). <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/17474/index.do> Kanadan insolvenssilainsäädännöstä lyhyesti ks. INSOL International, Environmental Claims in Insolvency and the Liability of Insolvency Practitioners (2015), s. 11 ja Chambers and Partners, Environmental Law 2018 – Canada, s. 12. [https://www.lawsonlundell.com/media/news/578\\_Chambers%20Global%20Practice%20Guide%20-%20Environmental%20Law%202018.pdf](https://www.lawsonlundell.com/media/news/578_Chambers%20Global%20Practice%20Guide%20-%20Environmental%20Law%202018.pdf): [https://www.insol.org/emails/June\\_2015\\_downloads/FINAL%20Environmental%20Paper.pdf](https://www.insol.org/emails/June_2015_downloads/FINAL%20Environmental%20Paper.pdf)

Toisenlaisena esimerkkinä ympäristövastuun rahoittamisesta on liittovaltion ympäristövahinkorahasto (Environmental Damages Fund), jonka avulla rikosvastuuseen perustuen maksettuja (tai muutoin rangaistusluonteisia) korvauksia ohjataan pilaantuneen ympäristön tilaa parantaviin hankkeisiin.

### **Vakuudet**

Kanadassa ympäristölle riskialttiiden toimintojen yhteydessä vaadittavien vakuuksien kerääminen ja valvonta kuuluu pääasiassa provinssille. Toiminnanharjoittajakohtaisten vakuuksien on katsottu parhaiten toteuttavan aiheuttamisperiaatetta. Vakuusjärjestelmien käytännön toteutus kuitenkin vaihtelee provinssittain. Alla on esimerkinomaisesti kuvattu Albertan vakuusjärjestelmää, jota provinssin ympäristöhallinto on kehittänyt varsin systemaattisesti.

Albertassa talous nojaa vahvasti öljy- ja kaasu- sekä kaivosteollisuuden erityisesti merkittävien öljyhiikkaesiintymien vuoksi. Öljynporaustoimialalla on käytössä vakuuksiin perustuva ympäristövastuujärjestelmä, jota varten viranomaisen (Alberta Energy Regulator, AER) tekee säännöllisesti riskiarvioinnin kaikista alan toiminnanharjoittajista (Liability Management Rating Assessment, LMR). LMR-menetelmän vastuu- ja varallisuusarvioinnin tarkoitus on jatkuvalla tavalla määrittää toiminnanharjoittajan kyky suoriutua toimintansa keskeyttämiseen, lopettamiseen, kunnostamiseen ja jälkitoimiin liittyvistä velvoitteista niin, että näitä velvoitteita turvaavat vakuudet säilyvät riittävällä tasolla. Arviointi tehdään kuukausittain alan toimijoiden ja viranomaisten yhteistyöjärjestön (Petrinex) toimittamien tietojen avulla.<sup>217</sup> Jos arvioinnissa havaitaan, että toiminnanharjoittajan varojen ja vakuus- talletusten määrä alittaa sen vastuut, toiminnanharjoittajan on asetettava kyseisen eron kattava lisävakuus pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa. Tarkat varallisuuden ja vastuiden määräytymisperusteet hajautuvat useaan eri määräykseen. Järjestelmä pyrkii näin torjumaan tarpeen turvautua toissijaisiin vastuunrahoituskeinoihin jo ennalta eli mahdollisimman ajantasaisesti arvioitujen vakuussummien avulla. Vastaaventyypisiä vakuusjärjestelmiä on käytössä myös muissa provinssissa, jossa on merkittävää öljy- ja kaasunporaustoimintaa, esimerkiksi Saskatchewanissa (Licensee Liability Rating (LLR) Program).<sup>218</sup>

Kaivostoimialalla Albertan vakuusjärjestelmä (The Mine Financial Security Program, MFSP) toimii toisin, joskin vastaavasti on AER:n valvoma ja varsin yksityiskohtainen. MFSP koskee Albertan ympäristönsuojelulain (Environmental Protection and Enhancement Act, EPEA) tarkoittamien luvanhaltijoiden, jotka harjoittavat kaivostoimintaa hiili- tai öljyhiikkakavoksilla, kaivostoiminnan lopettamis-, jälkitoimi- ja ennallistamistoimien kustannuksia. Myöskään tällä järjestelmällä ei ole tarkoitettu varautua yllättäviin ympäristövahinkoihin.

217 Petrinexin internet-sivut (viitattu 30.7.2019). <https://www.petrinex.ca/overview/Pages/Overview.aspx>

218 AER:n internet-sivut (viitattu 30.7.2019). <https://www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes>

MFSP pohjautuu toiminnanharjoittajan laskennallisesti määriteltävän kokonaisvarallisuuden perusteella edellytettävään vakuuden perusmäärään, jonka pohjalta määrittyvät toiminnan eri vaiheissa tarpeen mukaan vaadittavat lisävakuudet. Viranomaisella on käytössä neljä tapauskohtaisesti sovellettavaa vakuustyyppiä, joita ovat perusvakuuden lisäksi toiminta-ajan vakuus (base deposit), toiminta-ajan vakuus (operating life deposit), taloudellisen tilaan perustuva vakuus (asset safety factor deposit) sekä jäljellä olevan ennallistamisen turvaava vakuus (outstanding reclamation deposit). AER arvioi vakuuksien ajantasaisuutta vuosittain toiminnanharjoittajien raportointiin perustuvassa seurannassa ja edellyttää tarpeen mukaan lisävakuuksia kaivosten haltijoilta.<sup>219</sup>

Huomionarvoista kuitenkin on, ettei (vuoden 2016 tietojen mukaan) yksikään MSFP:n piiriin kuuluvista toimijoista ollut asettanut MSFP:n mukaisia lisävakuuksia ns. perusvakuuden lisäksi. Näin siis siitakin huolimatta, että vakuusjärjestelmä vaikuttaisi merkittävilta osin perustuvan juuri kaivoksen elinkaaren eri vaiheissa vaadittaviin lisävakuuksiin. Järjestelmää ei toisaalta myöskään ole suunniteltu vastaamaan nopeasti esimerkiksi öljyn hinnassa tapahtuviin yllättäviin muutoksiin. Lisävakuuksien asettaminen taloudellisten suhdanteiden heiketessä olisikin öljyhiikkakaivosten toiminnanharjoittajille todennäköisesti hyvin haastavaa.<sup>220</sup>

Kokonaisuudessaan provinseissa on alati vireillä erinäisiä lainsäädäntöhankkeita toiminnanharjoittajilta vaadittavien vakuuksien kehittämiseksi. Esimerkiksi Brittiläisessä Kolumbiassa tehdään parhaillaan vakuusjärjestelmän kehittämistyötä, jonka osana myös kaivostoimialan yhteisesti rahoittamaa vakuusrahastomallia on selvitetty.<sup>221</sup> Kaivostoimialan vakuuksia ei yleisesti siis rahastoida tai koota pooli-järjestelyihin.<sup>222</sup>

Öljy- ja kaasutoimialan sekä kaivosteollisuuden ohella toki muidenkin ympäristön pilaantumisen riskiä (esimerkiksi jätteiden käsittelyä harjoittavien toiminnanharjoittajien) on asetettava provinssien ympäristösääntelyn edellyttämiä vakuuksia ympäristövelvoitensa takaamiseksi. Näitä vakuuksia varten esimerkiksi Albertan ympäristönsuojelulaissa on säädetty erityisestä ympäristönsuojelun vakuusrahastosta (Environmental Protection

219 AER:n internet-sivut (viitattu 30.7.2019). <https://www.aer.ca/regulating-development/project-closure/liability-management-programs-and-processes/mine-financial-security-program> ja AER, Guide to the Mine Financial Security Program (2017), s. 7–8, 14–15 ja 38. [https://www.aer.ca/documents/liability/MFSP\\_Guide.pdf](https://www.aer.ca/documents/liability/MFSP_Guide.pdf)

220 Robyn Allan, Toward Financial Responsibility in British Columbia's Mining Industry (2016), s. 86. [https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward\\_financial\\_responsibility.pdf](https://miningwatch.ca/sites/default/files/toward_financial_responsibility.pdf)

221 Ehdotus ei kuitenkaan ole saanut laajempaa tukea asiaa selvittäneiltä konsulteilta. Perusteina mainittu aiempien selvitysten kielteiset kannanotot ja aiheuttamisperiaatteen toteutumista heikentävä vaikutus. Ernst & Young, Report & Recommendations for BC's Mine Reclamation Financial Security Policy (2017), s. 29. [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-mining/documents/reclamation-and-closure/bc\\_mem\\_ey\\_report\\_on\\_mine\\_reclamation\\_security\\_final.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-mining/documents/reclamation-and-closure/bc_mem_ey_report_on_mine_reclamation_security_final.pdf)

222 Ontarion provinssin ympäristöhallinnolle (Ontario Ministry of the Environment, Conservation and Parks) lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 24.6.2019.



Security Fund), jota hallinnoi Albertan ympäristöministeriö (Ministry of Environment and Parks). Toiminnanharjoittajien asettamat vakuudet, jotka voivat olla rahavakuuksia, pankkitakauksia ja arvopapereita, ohjataan rahastoon, josta viranomaisella voi käyttää vakuutta ympäristövelvoitteiden täyttämiseen, jos toiminnanharjoittaja on laiminlyönyt esimerkiksi maaperän puhdistamisen tai jätteiden poiskuljetuksen. Näiden vakuusmäärien valvontaan ei ole öljy- ja kaasu- tai kaivosalalla omaksutun kaltaisia seurantamekanismeja.<sup>223</sup>

### **Kansallinen ympäristövahinkorahasto**

Vuonna 1995 perustettu kansallinen ympäristövahinkorahasto (Environmental Damages Fund, EDF) ei ole varsinainen toissijaisen vastuun rahasto.<sup>224</sup> Sen sijaan se toimii tuomioistuinten ympäristösääntelyn alalla eräänlaisena työkaluna vastuutahoille tuomittujen sakko- ja muiden rangaistumaksujen ohjaamiseksi kulloinkin tarkoituksenmukaisesti ympäristönsuojelutoimiin aiheuttaja maksaa -periaatteen hengessä.<sup>225</sup> Siitä voidaan rahoittaa melko laajasti ympäristövahinkojen jälkeisiä ennallistamistoimia, sekä muun muassa ympäristön kehitys- ja kunnostustyötä, tutkimusta, koulutusta ja tiedottamista.<sup>226</sup> Ensisijaisesti EDF:n rahoitus on kuitenkin tarkoitettu tilanteisiin, joissa ympäristön on jo todetusti pilaantunut.<sup>227</sup> Rahoitusta voivat hakea kolmannen sektorin voittoon tavoittelemattomat järjestöt, yliopistot ja muut akateemiset laitokset sekä alueelliset viranomaiset, sen sijaan yksityistahoille tai valtion viranomaisille rahoitusta ei myönnetä. Näin ollen EDF ei kata yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia eikä myöskään esimerkiksi suoraan lain nojalla jotakin tahoja velvoittavia esimerkiksi puhdistamistoimia.

Rahoituspohjastaan johtuen EDF:lla ei siis lainkaan ole tasaista, esimerkiksi johonkin haitta- tai valmisteveroon perustuvaa maksutuottoa monien muiden ympäristövahinkorahastojen tavoin. Siihen osoitettujen seuraamusmaksujen määrä on ollut vaihteleva ja aiemmin alhaiset maksumäärät ovat todennäköisesti johtuneet siitä, että viranomaisten tietoisuus rahastosta on ollut vaillinaista. Vuodesta 1995 alkaen rahastoon on kuitenkin osoitettu yli 4,5 miljoonaa Kanadan dollaria ja vuoteen 2013 mennessä se oli rahoittanut 149 hanketta eri puolilla maata. Vuoteen 2018 mennessä suurin yksittäinen rahastoon kanavoitu maksuerä oli peräisin kaivostoimintaa harjoittavan Bloom Lake General Partner

223 Albertan ympäristöhallinnon internet-sivut (viitattu 30.7.2019). [https://www.alberta.ca/financial-security-for-land-reclamation.aspx?utm\\_source=redirector#toc-0](https://www.alberta.ca/financial-security-for-land-reclamation.aspx?utm_source=redirector#toc-0)

224 European Commission, Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents, s. 76. <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldfund/pdf/Final%20report%20ELD%20Fund%20BIO%20for%20web2.pdf>

225 Tuomioistuinten ratkaisut pohjautuvat tällöin ns. creative sentencing -toimivaltasäännöksiin, joiden nojalla ne soveltavat liittovaltion tai provinssien ympäristösäännöksiä Harry J. Wruck, Federal Environmental Damages Fund, the, 62 Advocate (Vancouver) 217 (2004), s. 221–222 [https://heinonline.org/HOL/Page?collection=barjournals&handle=hein.barjournals/advvba0063&id=227&men\\_tab=srchresults](https://heinonline.org/HOL/Page?collection=barjournals&handle=hein.barjournals/advvba0063&id=227&men_tab=srchresults)

226 Ks. myös IMPEL-raportissa tästä lyhyt kuvaus: <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2018/01/FR-2017-22-Financial-Provisions-practical-guide.pdf>

227 Harry J. Wruck, Federal Environmental Damages Fund, the, 62 Advocate (Vancouver) 217 (2004), s. 217

Limited -yhtiön maksamista 7,5 miljoonan Kanadan dollarin sakoista. Syynä oli yhtiön lainvastaiseksi katsottu toiminta kaivoskohteessaan Quebecissa. Näistä varoista yhteensä viisi miljoonaa dollaria ohjattiin neljään kalakantojen ja rannikkoalueiden tilaa sekä kaivos-hankkeiden ja sidosryhmien vuorovaikutusta edistävään projektiin.<sup>228</sup>

Provinseilla on pienemmän mittakaavan ympäristövahinkorahastoja, joiden toimintatapa vastaa liittovaltion EDF-rahastoa. Esimerkiksi Ontariossa tällainen rahasto (Ontario Community Environment Fund), myöntää julkisille ja voittoa tavoittelemattomille yhteisöille rahoitusta monenlaisiin ympäristön tilaa parantaviin hankkeisiin, joista etusija on pilaantuneen ympäristön puhdistustöillä.<sup>229</sup>

### **Vapaaehtoiset vakuutukset**

Yksityisillä vakuutusmarkkinoilla ympäristövastuuta kattavia vakuutus tuotteita tarjoavat Kanadassa monet tahot. Tällaiset vakuutusten kattavuus ympäristön pilaantumisesta seuraavaa vastuuta koskien vaihtelee paljon. Ympäristövakuutus tuotteita on myös saatavilla tiettyjä ympäristöriskejä, kuten asbestia, varastosäiliöitä, vaarallisten aineiden kuljetusta sekä erikseen myös panttivelkojen vastuuriiskettä koskien. Vakuutusmarkkinat ovat olleet verrattain laajat jo 20 vuoden ajan. Niiden merkityksen on ennustettu edelleen kasvavan, sillä ympäristövastuuta on enenevässä määrin rajattu yleisten vastuuvakuutusten kattavuuden ulkopuolelle myös Kanadassa.<sup>230</sup>

### **Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta**

Kanadan oikeusjärjestelmälle ympäristövastuun rahoittamisen toteutuksessa on leimallista se, että kehittyneimmät vastuunrahoitusjärjestelmät keskittyvät öljyn- ja kaasunporaustoimialan sekä kaivostoimialan vastuiden rahoittamiseen. Näitä toimialoja koskeva vastuusääntely ja rahoitusjärjestelmien kehitysaste heijastaa niiden laajempaa merkitystä kansantaloudelle.

Provinssien ylläpitämät vastuujärjestelmät rakentuvat pääasiassa toiminnanharjoittajakohtaisten vakuuksien varaan, koska niiden on katsottu parhaiten toteuttavan

228 Kanadan ympäristöministeriön internet-sivut (viitattu 30.2019). <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2018/08/government-of-canada-announces-funding-for-new-projects-under-the-environmental-damages-fund.html>

229 Viime vuosina rahasto on rahoittanut yksittäisiä hankkeita keskimäärin noin 20 000 dollarilla. Vuonna 2017 rahoitusta myönnettiin seitsemälle hankkeelle ja suurin myönnetty summa oli noin 77 000 dollaria. Ontarion ympäristöhallinnon internet-sivut (viitattu 2.8.2019). <https://www.ontario.ca/page/ontario-community-environment-fund#section-5>

230 ICLG, Environmental and Climate Change Law (2019), Canada, kohta 11 (viitattu 31.7.2019). <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/canada>

aiheuttamisperiaatetta. Toiminnanharjoittajilta vaadittavien vakuuksien käyttöala tosin on rajallinen. Pääsääntöisesti vakuus kattaa vain toiminnan lopettamisen jälkeiset jälkitoimi- ja ennallistamiskustannukset. Kuten Suomessa, niillä ei siten ole pyrittykään kattamaan ennakoimattomien ympäristövahinkojen riskejä. Tietyllä tapaa nykyistä kaivos- sekä öljyn- ja kaasunporaustoimintaa koskien aiheuttamisperiaatetta onkin sovellettu ns. yksinomaisen (exclusive) tulkinnan mukaan. Siinä vastuu ympäristön pilaantumisesta pyritään kohdistamaan vain ja ainoastaan pilaantumisen välittömästi aiheuttaneeseen yksittäiseen toiminnanharjoittajaan sen sijaan, että vastuuseen asetettaisiin kollektiivisesti esimerkiksi kokonaisia toimialoja. Ennakoimattomien vahinkotapahtumien varalta yleinen ympäristölainsäädäntö ei niin ikään esimerkiksi velvoita hankkimaan vakuutusta.

Vanhojen ja isännättömien pilaantumistapausten (kuten hylättyjen öljyn- ja kaasunporaustapausten sekä kaivoskohteiden) kunnostamisessa on, käytännössä pakon sanelemana, omaksuttu toisenlainen lähestymistapa. Näissä tapauksissa kunnostusvastuun rahoittaminen koko toimialalta perittävillä maksuilla on useimmissa provinseissa katsottu tarpeelliseksi.

Kanadassa julkishallinnon ja kokonaisten toimialojen yhteiset kunnostusohjelmat (kuten Manner-Euroopassa öljytoimialalla toteutetut pilaantuneen maaperän kunnostusohjelmat) eivät vaikuta yleisiltä. Sen sijaan provinssien sekä paikallishallinnon viranomaiset myöntävät rahoitusta yksittäisiä kunnostushankkeita varten esimerkiksi tukien ja kannustinrahojen sekä toisaalta verohelpotusten kautta. Myöskään USA:ssa osavaltioiden ylläpitämien maanalaisten öljysäiliöiden öljyvuotovahinkoja kattava rahastomalli, joka yhdistää kollektiivisen vastuun säädös- ja sopimusperusteisia piirteitä, ei tietyvästi ole käytössä Kanadassa.

### **Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn**

Kanadassa ainakin merkittävillä toimialoilla (kuten öljyn- ja kaasunporaus sekä kaivostoiminta) itsesääntelyä vaikuttaisi olevan kattavasti, joskin sen täytäntöönpano on vaihtelevaa. Erityisesti kaivostoiminnan piiriin 2000-luvulla alkupuolella ohjatut tutkimusresurssit ovat tuottaneet tietoa hyvistä käytännöistä ja vastuunrahoitusmekanismeista.

Vuodesta 1999 toiminut MiningWatch Canada -niminen, voittoa tavoittelematon ja eri ympäristöalan kolmannen sektorin toimijoita kokoava järjestö puolestaan pyrkii vahvistamaan kaivostoiminnan vaikutusten arviointia ja toisaalta myös estämään (ympäristölle ja paikallisyhteisöille) haitallisiksi katsomiaan kaivoshankkeita toteutumasta. Järjestö on tuottanut lukuisia, kaivostoimialan ympäristövastuun käytännön toteutustapoja arvioivia tutkimusjulkaisuja, joissa vakiintuneita rakenteita käsitellään kriittisesti ja kehitysalotteita esitetään.

Kansallinen hylättyjen kaivosten yhteistyöelin (National Orphaned/Abandoned Mines Initiative, NOAMI) puolestaan perustettiin 1999–2000 kaivosteollisuuden ja julkishallinnon yhteistyönä. NOAMI on arvioinut hylättyihin kaivoksiin liittyvien ympäristövastuiden problematiikkaa useaan otteeseen, julkaissut useita raportteja kaivosten ympäristövastuusääntelyn täytäntöönpanosta sekä ylläpitää kansallista tietokantaa hylätyistä kaivoksista ja niiden ympäristövaikutuksista. Sen neuvontakomiteassa ovat edustettuina Kanadan provinssit ja liittovaltion ympäristöviranomaiset, kaivosteollisuuden etujärjestöjä sekä merkittäviä kaivosyhtiöitä. NOAMI:n toimintaa ovat rahoittaneet pääasiassa provinssit sekä osin myös kaivosteollisuus.<sup>231</sup>

Kaivostoimialan oman keskusjärjestön, Kanadan kaivostoimialajärjestön (The Mining Association of Canada, MAC) kehittämä Kohti kestäväää kaivostoimintaa -ohjelma (Towards Sustainable Mining, TSM) puolestaan pyrkii tarjoamaan kaivostoimijoille työkaluja kaivostoiminnan keskeisten riskien asianmukaiseen hallintaan. Vuonna 2004 perustetun ohjelman noudattaminen on kaikille MAC:n jäsenille pakollista.<sup>232</sup> Kallanetsijöiden ja mineraalien hyödyntäjien toimialajärjestö (The Prospectors and Developers Association of Canada) puolestaan on kehittänyt ”E3 Plus” -standardikokoelman parhaita mineraalien louhintakäytäntöjä koskien (Environmental Excellence in Exploration). Sen standardien noudattaminen on tosin jäsenille täysin vapaaehtoista.<sup>233</sup>

Kanadan öljyn merikuljetusten piirissä riippumattomana tutkimuskeskuksena toimii Clear Seas Centre for Responsible Marine Shipping (CSCRMS), jonka valtionhallinto, teollisuuden toimijat, ympäristöjärjestöt sekä alkuperäiskansojen edustajat perustivat vuonna 2014. Nykyisin sen toimintaa rahoittavat Kanadan liikenneministeriö, Albertan provinssi ja Kanadan öljytoimialan keskusjärjestö (CAPP). CSCRMS pyrkii muun muassa kehittämään öljykuljetusten ohjeistusta ja käytäntöjä sekä edistämään keskeisten sidosryhmien dialogia. Kanadan viranomaiset ja öljyteollisuus tekevät myös aktiivisesti yhteistyötä kansainvälisten öljykuljetusten ja meriliikenteen yhteistyöelinten kanssa.<sup>234</sup>

### **Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat**

Kanadan osalta tiedossa ei ole erityisiä vireillä olevia TOVA-lainsäädännön kehityshankkeita. Kaivostoiminnan ympäristövastuita koskien keskustelu on 2000-luvulta alkaen keskittynyt erityisesti hylättyjen kaivosten ympäristöongelmien ratkaisemiseen. Useat ympäristöjärjestöt ovat tehneet selvitystyötä ja aloitteita yhteisistä vastuurahastoista hylättyjen

231 NOAMI:n internet-sivut (viitattu 2.8.2019). <http://www.abandoned-mines.org/en/>

232 MAC:n internet-sivut (viitattu 2.8.2019). <https://mining.ca/towards-sustainable-mining/>

233 PDAC:n internet-sivut (viitattu 2.8.2019). <https://www.pdac.ca/priorities/responsible-exploration/e3-plus>

234 Clear Seas Centre for Responsible Marine Shipping -keskuksen internet-sivut (viitattu 2.8.2019). <https://clear-seas.org/en/about/>

kaivosten kunnostamiseksi, mutta kaivosteollisuus on suhtautunut kollektiivisen vastuun muotoihin pääsääntöisesti kielteisesti. Toisaalta aktiivista keskustelua käydään sekä liittovaltion että provinssien tasolla. Esimerkiksi laivaliikenteen öljyvahinkorahastoon on myös hiljattain tehty päivityksiä.

Provinssien ympäristöviranomaiset ovat vastuujärjestelmiin kohdennettavan lisärahoituksen sijaan pyrkineet tehostamaan ympäristövastuun täytäntöönpanoa muilla keinoin, esimerkiksi tiukentamalla luvan myöntämisen edellytyksiä. Merkittävien öljyn- ja kaasunpoituksen sekä kaivostoimialan haasteellisiksi arvioidut tulevaisuudennäkymät ovat osaltaan voineet vähentää viranomaisen halukkuutta käynnistää mittavia ympäristövastuun täytäntöönpanon tehostamishankkeita. Käytännössä viranomaiset eivät voi sivuuttaa kansainvälisten raaka-ainemarkkinoiden hintakehityksestä riippuvaisten toimialojen realistisen maksuvyyn merkitystä ympäristövastuusääntelyn kehittämisessä.

Konkurssipesän ympäristövastuuta koskeneen Kanadan korkeimman oikeuden maaliskuussa 2019 antaman ennakkopäätöksen (Orphan Well Association v. Grant Thornton Limited (2019 SCC 5) merkitys tulee tarkentumaan tulevaisuudessa. Mitä todennäköisimmin päätöksellä voi kuitenkin olla pankkien ja rahoituslaitosten tekemien riskianalyyysien kautta toimijoilta edellytettävää maksuvakautta ja vastuullista entisestään korostavaa vaikutusta.

## 1.7 Ranska

### Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö

Ranskan hallinto on keskusjohtoista ja puhdistamishankkeiden ohjaus tapahtuu edelleen keskitetysti valtion keskushallinnosta ja ministeriöistä käsin. Keskushallinnon yhteydessä toimii maaperän pilaantumisasioiden kannalta merkittävä tutkimus- ja asiantuntijalaitos Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) ympäristöministeriön valvonnassa, ja sen tehtäviin kuuluu toteuttaa myös yksittäisiä puhdistamishankkeita.<sup>235</sup>

Maaperän pilaantumisen ja pilaantuneiden alueiden aiheuttamien ongelmien ratkaisemisessa sovelletaan julkisoikeudellista ympäristölainsäädäntöä (ympäristö-, kaivos-, vesi- ja jätesäätely) ja yksityisoikeudellista vahingonkorvaus- ja sopimussäätelyä.<sup>236</sup> Kaikki pilaantuneiden alueiden kunnostamisasiat eivät kuulu ympäristöviranomaisten toimivaltaan tai ympäristölainsäädännön soveltamisalaan, jotka kattavat lähinnä yksittäisen

235 <http://www.ademe.fr/> vierailtu 15.1.2020.

236 Ranskan puhdistamispolitiikasta ja -säätelystä ks. General questionnaires on Contaminated Land Management in EU Member States.

ympäristölupaa edellyttävän teollisen toiminnan aiheuttaman pilaantumisen. Pilaantuneen alueen käsite ei kata esimerkiksi laajoja entisiä teollisuusalueita (megasites tai brownfields), kaivosten tai liikenteen tai hajakuormituksen yhteisvaikutuksen aiheuttamaa pilaantumista.

Ympäristölupasääntelyn (Code de l'environnement, jäljempänä CdE) mukaiset velvollisuudet kohdistuvat alueella aiemmin toimineeseen tai edelleen toimivaan toiminnanharjoittajaan. Ympäristölupavelvollisten eli ICPE -laitosten joukko on Ranskassa olennaisesti laajempi kuin EU:n IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat laitokset.<sup>237</sup> Kun tietty toiminta edellyttää ympäristölupaa, on lähtökohtana, että kyseisen toiminnan harjoittaja (englanniksi operator, ranskaksi exploitant) vastaa toiminnan pilaaman alueen puhdistamisesta.<sup>238</sup> Toiminnanharjoittajan käsite ei ole yksiselitteinen ja tulkintatilanteissa käytetään apuna myös yhtiölainsäädäntöä erityisesti silloin, kun kyse on vastuun kohdentamisesta esimerkiksi monimutkaisempien yhtiöjärjestelyiden yhteydessä.<sup>239</sup> Toiminnan harjoittamisen päättyminen ei poista puhdistamisvelvollisuutta. Vuonna 2006 ympäristönsuojelulakia selkeytettiin toiminnan päättymisen jälkeisen vastuun osalta.<sup>240</sup> Yleensä toimintaa koskevan ympäristölupapäätöksen määräyksissä yksilöidään näiden velvollisuuksien sisältö.

Edellä mainittu lakisääteinen maaperän puhdistamisvastuu on porrastettu siten, että se kohdistuu ensisijaisesti toiminnanharjoittajaan, jota pidetään aiheuttajana, ja toissijaisesti eräissä tilanteissa alueen haltijaan sekä viime kädessä valtion viranomaisiin. Alueen sijaintipaikan kunnalla ei ole viimekätistä lakisääteistä vastuuta puhdistamisesta.

Puhdistamisvastuun sääntely kehittyi nykymuotoonsa osin aiempaan lainsäädäntöön perustuneen hallinto-oikeudellisen oikeuskäytännön kautta ja osin uuden lainsäädännön kautta. Vuonna 1976 voimaan tulleesta teollisuuslaitosten ympäristölupia koskenut laki (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, loi n° 76-633)<sup>241</sup> sisälsi periaatteellisesti tärkeän muutoksen, jossa säädettiin ensimmäistä kertaa toiminnanharjoittajalle täsmällinen puhdistamisvelvollisuus, joka koski toiminnan lopettamisvaihetta. Myöhemmin, vuonna 2000 tämä vuoden 1976 sääntely liitettiin osaksi ympäristönsuojelulakia (Code de l'environnement, 21.9.2000, CdE). Uudessa vuoden 2016 luontoympäristövahinkoja koskevan lainsäädännössä (Depuis la loi Biodiversité 2016-1087 du 08/08/2016) lisättiin lainsäädäntöön myös yksityisoikeudellista vastuunäkökulmaa (civil liability).

237 Vuonna 2004 oli ympäristöluvanvaraisia IPPC-laitoksia oli 5 992 kpl kun taas ICPE-laitoksia oli 61 314 kpl. Lisäksi oli lupaa keveämmän ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvia laitoksia noin 500 000.

238 Article L 512-17 CdE.

239 L 233-1 du Code de commerce.

240 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Note-du-8-fevrier-2007-Sites-et.html>

241 Le Roy-Gleizes, Carine ja Sol, Vincent. Cadre réglementaire de la pollution des sols.10.6. 2009. (Roy-Gleizes ja Sol 2009).

Uudistuksen taustalla oli ELD ja tähän suunniteltavat muutokset sekä mm. MS Erikan oppoamistapauksen yhteydessä havaitut puutteet.

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus

Korvaustilanteiden varalta ei ole varsinaista järjestelmää vakuuttamattomien ja tunteuttomien aiheuttamille vahingoille, mutta tilanteissa, joissa maksajaa ei löydy, valtio voi mahdollisesti tapauskohtaisesti korvata torjunta- ja vahinkokuluja.<sup>242</sup> Sen sijaan isännätömien pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen on varauduttu lainsäädännössä ja rahoituksella. Niiden puhdistaminen voidaan rahoittaa jopa kokonaan valtion (ADEME) varoista.

Valtion viranomainen voi tarvittaessa itse puhdistaa pilaantuneen alueen joko tilanteen kiireellisyyden tai vastuutahon maksukyvyttömyyden johdosta. Ympäristölupaa edellyttävien laitosten aiheuttamia ongelmatapauksia varten on annettu täsmälliset menettelysäännökset, ja muiden laitosten aiheuttamissa tilanteissa sovelletaan väljempää menettelysäännöksiä (art. L514-1 ja art. L541-3 CdE). Jos ympäristöviranomaiset epäilevät laitoksen aiheuttaneen maaperän pilaantumista, toiminnanharjoittajalta voidaan vaatia toimenpiteitä. Kiireellisissä tilanteissa, joissa alueen kunnostamisen on tapahduttava nopeasti, ei vastuussa olevalle aseteta toimenpidevelvoitteita, vaan tällöin kunnostaminen voi tapahtua viranomaistoimin. Jos vastuussa oleva toiminnanharjoittaja on maksukykyinen, puhdistamiskustannukset voidaan periä häneltä jälkikäteen. Mikäli pilaantumisesta vastuulista ei tavoiteta tai jos tämä on maksukyvytön tai tätä ei voida muusta syystä asettaa vastuuseen, voi alueellinen valvontaviranomainen (prefekti) pyytää, että ympäristöministeriö määritteli alueen "hylätyksi". Mikäli ministeriö toteaa alueen hylätyksi, sen kunnostaminen on mahdollista julkisilla varoilla. Kunnostamisvarojen myöntämisestä päättää ADEME, joka suorittaa tarvittaessa puhdistamis- ja muut työt yksittäisissä tapauksissa, kun aluehallinto osoittaa sille tehtävän. Hallintopakosta päättäminen ei kuitenkaan kuulu ADEME:n toimivaltaan. Kyse voi olla kiireellisistä toimenpiteistä, tutkimuksista tai alueen puhdistamisesta (CdE:n artikkelit L514-1 ja L541-3). Vuonna 2012 ADEME suoritti eriasteisia toimenpiteitä 202 alueella ja vuonna 2013 toimenpiteiden kohteena oli 248 aluetta. Esimerkiksi vuonna 2008 ADEME ilmoitti käyttävänsä kunnostamiseen vuosittain 10–12 miljoonaa euroa ja että työt aloitettiin 10–15 uudessa kohteessa. ADEME:n puhdistamistyöt on saatettu 1.1.1997–1.1.2015 välisenä ajanjaksona loppuun kaikkiaan 151 kohteessa. Hankkeiden kokonaismäärä on kaikkiaan ollut vain muutamia kymmeniä.<sup>243</sup>

242 Muistio vierailusta Assurpolissa. Laatineet Matti Sjögren ja Visa Kronbäck/YVK. Päiväys 3.12.2017.

243 Bourgoïn, Frédéric. Soil Protection in French Environmental Law. JEEPL 3|2006. s. 204–213 (Bourgoïn 2006).

Kunnostettavan pilaantuneen alueen arvonnousu on korvattava eräissä tilanteissa valtiolle. Alueen arvo on voinut nousta valtion rahoittaman kunnostamisen johdosta, josta saa hyötyä se, jonka puolesta jätehuoltokustannukset tai maaperän kunnostaminen on maksettu. Kun ADEME on rahoittanut saastuneen alueen kunnostamisen, se voi vaatia alueen omistajaa tai muita vastuussa olevia korvaamaan kaikki puhdistamiskustannukset, jos puhdistaminen on nostanut alueen arvoa. Valtiolla on myös mahdollisuus lunastaa kunnostettu alue sen estämiseksi, että puhdistamisen hyöty aiheetta päätyisi alueen omistajalle.

### **Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus**

Nykyisin Ranskassa isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden kunnostukset toteuttaa valtion puolesta ADEME. Sen toimintaan tarvittava rahoitus kootaan ympäristöverolla, johon sisältyy muun ohessa jäteveron tuotto. Tämän täydentävän vastuujärjestelmän julkista rahoitusta voidaan pitää – ainakin laajasti ymmärretyn – aiheuttajan vastuun periaatteen mukaisena. Tämän veron maksajia tosin ovat nykyiset jätteen tuottajat, eivätkä pilaantumisen aikanaan aiheuttaneet toimijat. Järjestelmän legitimitettiin voi kuitenkin lisätä se, että ainakin etäinen kausaaliyhteys voidaan konstruoida toisaalta teollisen toiminnan harjoittamisen pilaaman maaperän ja toisaalta jätteiden tuottamisen välillä.

Ranskan toissijainen ympäristövastuun rahoitusjärjestelmä on kehittynyt kahdessa vaiheessa. Aluksi käytössä olleesta yksityisoikeudellisesta sopimusjärjestelystä on siirrytty nykyiseen julkisoikeudelliseen ympäristöverotuksella rahoitettavaan järjestelmään. Kehityksen alkuvaiheessa valtio ja teollisten toiminnanharjoittajien yhdistys tekivät vuonna 1992 yksityisoikeudellisen sopimuksen, jossa perustettiin yhteisellä rahoituksella erityinen rahasto (Fonds pour la Modernisation de la Gestion des Déchets, lyhennettynä FMGD). Sopimuksessa teollisuutta edusti teollisuusyritysten muodostama yhteisö (Enterprises pour l'Environnement, lyhennettynä AFEPE) ja valtiota edusti ADEME (Commission nationale des aides sites et sols pollués de l'ADEME). Sopimuksen voimassaoloajaksi sovittiin viisi vuotta ja vuotuisiksi budjetiksi noin 2,3 miljoonaa euroa. Sopimusta sovellettiin sellaisiin saastuneisiin alueisiin, joilla sijaitsevat teollisuuden ongelmajätteet aiheuttivat tai olisivat voineet aiheuttaa vakavaa vaaraa ympäristölle tai terveydelle.<sup>244</sup> Sopimusjärjestelmän kautta teollisuus osallistui maaperän puhdistamiskustannuksiin silloin, kun aiheuttamisperiaatteen mukaista vastuullista ei ollut. Rahastosta rahoitetut isännättömien alueiden kunnostamishankkeet toteutettiin ADEME:n valvonnassa.

244 Ekroos, Marja: Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan yhteisössä. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1994. (Ekroos 1994) s. 155.



Tämä järjestelmä toimi melko tehokkaasti vuoteen 1994 saakka, jolloin kävi ilmeiseksi, että käytettävissä olevat varat eivät enää vastanneet isännättömien alueiden puhdistamisen rahoitustarvetta. Rahoitusongelmien ratkaisemiseksi toimittiin vuonna 1995 siten, että vapaaehtoisuuteen perustuvat maksut korvattiin julkisoikeudellisella jäteverolla. Tuolloin säädettiin teollisuuden vaarallisiin jätteisiin kohdistuva vero (Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'Environnement), jonka nojalla kootut varat käytettiin saastuneiden alueiden tutkimuksiin ja puhdistamiseen. Vuodesta 1999 lähtien tämä vero on sisällytetty pilaantumista aiheuttaviin toimintoihin kohdistuvaan uuteen veroon (TGAP, Taxe Générale sur les Activités Polluantes). Siihen sisällytettiin neljä muuta aiempaa ympäristöveroa, jotka kohdistuivat yhdyskuntajätteen kaatopaikkakäsittelyyn, öljynkäyttöön, teollisuuden ilmapäästöihin, ilmaliikenteen meluhaittoihin ja vesistön pilaantumiseen. Aluksi veron tuotto ohjattiin valtion budjettiin, mutta vuodesta 2000 alkaen erityiseen rahastoon (FOREC, Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales). Verotuloista osa kohdennetaan hylättyjen pilaantuneiden alueiden tutkimiseen ja kunnostamiseen. Vero oli aluksi suuruudeltaan 3,8 euroa jätetonnilta, mutta vuonna 1998 sitä korotettiin 6,1 euroon tonnilta, minkä jälkeen veron tuotto oli 15,3 miljoonaa euroa. Verotuloilla tehtävät puhdistamistyöt on rajoitettu ihmisille ja ympäristölle aiheutuvan ilmeisen tai mahdollisen vaaran estämiseen. Vuonna 2008 vero oli välillä 8,21–39,41 euroa tonnilta riippuen jätteen laadusta ja vastaanottavasta laitoksesta.<sup>245</sup>

### **Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

Ranskassa tiedossa ei ole lainsäädäntöön perustuvia toissijaisia budjetin ulkopuolisia rahasto- ja vakuutusjärjestelmiä

### **Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

#### **Toimialojen ja vastaavien ryhmien omat vastuurahastot ja kunnostusohjelmat**

Kokeiluksi jäi edellä jaksossa 2. kuvattu teollisten toiminnanharjoittajien keskinäinen hanke, jonka avulla oli tarkoitus kunnostaa teollisuuden ongelmajätteistä saastuneita isännättömiä ja vanhoja alueita ilman valtion interventiota. Toimialakohtaisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta voidaan arvioida, että alkuperäinen järjestelmä perustui laajasti ymmärrettyyn aiheuttajan vastuuseen, sillä rahoittajana olivat puhdistamistarpeen aiheuttajat laajempina ryhmänä eli ympäristöluvanvaraiset teollisuuslaitokset.

245 <http://www.environnement.ccip.fr/dechets/aides-taxes/tgap-dechets.htm>

## Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukeinot (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

### Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus (kuten alueen ja jätteen haltijan tai konkurssipesän vastuu toimenpiteistä)

Nykyisin pääsääntö lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on, että toiminnanharjoittaja vastaa. Oikeustieteessä ja käytännössä oli kannan muodostus kesti kauan. Toissijainen vastuutaho voisi olla myös alueen haltija (détenteur), mutta tämän toissijainen vastuu oli pitkään kiistanalainen ja epäselvä kysymys, johon Ranskan ympäristöhallintoviranomaiset ja hallinto-oikeudet vastasivat vaihtelevasti aina vuoteen 2005 saakka. Vielä 1990-luvun alkupuolella alueen haltijoihin kohdistettiin harvoin oikeustoimia, minkä ympäristöministeriö tuohon aikaan hyväksyi, mutta myöhemmin ympäristöhallinnon asenne muuttui ympäristöministeriön ohjekirjeessä (1.9.1997).<sup>246</sup> Myös hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä hyväksyttiin tuolloin, että alueen haltijalle siirtyi automaattisesti puhdistamisvastuu, kun toiminnanharjoittaja oli maksukyvytön tai oikeudellisesti lakannut.<sup>247</sup> Oikeuskäytäntö muuttui vuoden 2005 jälkeen toiselle kannalle, kun korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet linjasivat, ettei haltijalla ole toissijaista vastuuta puhdistamisesta.<sup>248</sup> Lainsäätäjä hyväksyi uuden tulkinnan muuttamalla CdE:n artiklaa 512-17, jossa nyttemmin selkeästi kohdennetaan toiminnan lopettamisvaiheen velvollisuudet vain toiminnanharjoittajaan.<sup>249</sup> Toiminnanharjoittajan vastuu jatkuu myös toiminnan päättymisen jälkeen siitä, että alue soveltuu uuteen käyttötarkoitukseen, mihin liittyen vuonna 2006 ympäristönsuojelulakia selkeytettiin.<sup>250</sup> Toimintaa koskevan ympäristölupapäätöksen määräyksissä yksilöidään näiden velvollisuuksien sisältö.

Alueen haltija on vain poikkeuksellisesti toissijaisesti vastuussa maaperän puhdistamisesta. Vastuun syntyminen edellyttää, että toiminnanharjoittajaa ei ole mahdollista saattaa vastuuseen, mutta silti kyse ei ole puhtaasta toissijaisesta vastuusta vaan eräänlaisesta aiheuttajan vastuusta tai tuottamustavastuusta. Vastuun syntymiseen nimittäin edellyttää, että haltijan toiminnalla on oltava selkeä yhteys toiminnan harjoittamisen kanssa tai jonkun asteista tuottamusta pilaantumisen syntymisessä.<sup>251</sup> Toiminnanharjoittaja ja haltija eivät ole yhteisvastuussa, sillä tämä on hyväksytty oikeuskäytännössä ja mainittu myös säädöstekstissä.<sup>252</sup>

246 Goubier, René (1998): Polluted sites in France. NATO CCMS, Tour de table presentation. Vienna. (Goubier 1998) s. 5.

247 CAA 10.6. 1997 Lyon, M. Zoegger Nro 95LY01435

248 CE 8.6.2005 Alusuisse Lonza France No 247976; CAA Douai 8.3.2000 Benchetrit; CAA 2.5.2006 Paris, the Ministry of Ecology and Sustainable Development No. 02PA02783.

249 Decree 2005-1170.

250 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Note-du-8-fevrier-2007-Sites-et.html>

251 Leger 2013 s. 2.

252 Article L 514-1 CdE.

Jätteen haltijan jätelakiin perustuvan toissijaisen vastuun ja ympäristönsuojelulainsäädäntöön perustuvan alueen haltijan vastuun soveltamisalojen raja ei ole yksiselitteinen, mistä on seurannut epäselvyyttä viranomaisten toimivallan ja haltijan vastuun suhteen. Kysymystä koskeva oikeuskäytäntö ja hallintokäytäntö ovat olleet vaihtelevia.<sup>253</sup> Nykyisin jätteen haltijalla on jätelainsäädännön (CdE Art L. 541-1) nojalla toissijainen vastuu, joka kohdistuu kiinteistölle varastoituihin ongelmajätteisiin. Oikeuskäytännön mukaan jätteen haltija vastaa toiminnanharjoittajan laiminlyönnestä jätehuollosta erityisesti, jos haltija on lyönyt laimin velvollisuutensa puuttua jätteiden hylkäämiseen alueellaan.<sup>254</sup> Kun kyse on kaatopaikasta, kiinteistön haltija vastaa jätteen haltijana toissijaisesti jätehuollosta ja alueen puhdistamisesta silloin, kun alueella on toiminut ympäristölupavelvollinen laitos.<sup>255</sup>

Alueen omistajalla on muitakin velvoitteita, joiden tarkoituksena on edistää puhdistamishankkeita. Kiinteistön, jonka maaperä on saastunut, omistusoikeutta on rajoitettu puhdistamishankkeiden edistämiseksi ja haittojen poistamiseksi säätämällä pakkolunastuksesta ja viranomaisen etuosto-oikeudesta. Valtion viranomaiselle (prefet) on etuosto-oikeus pilaantuneiden alueiden kiinteistönluovutuksissa. Myös kunnilla on etuosto-oikeus, mutta se on rajattu koskemaan toimintansa lopettaneen jätteenkäsittelyalueen luovutusta.<sup>256</sup> Pakkolunastus on myös mahdollista, eikä se edellytä sopimusta, tai edes omistajan aikomusta myydä aluetta. Lunastaminen on hyväksytty lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä alueen puhdistamishanketta varten.<sup>257</sup> Ongelmana on lähinnä ollut alueen käyvän arvon selvittäminen.

Konkurssitilanteiden varalta on erityissääntelyä (Article L 512–17 CdE). Puhdistamisvastuusiin perustuvat saatavat ovat konkurssissa etuoikeusasemassa ja ne maksetaan konkurssin yhteydessä samalla tavalla kuin valtion muut etuoikeudet saatavat.<sup>258</sup> Konkurssin alkaessa vastuu puhdistamisesta säilyy toiminnanharjoittajalla, jota edustaa konkurssihallinto konkurssimenettelyn päättymiseen saakka.<sup>259</sup>

Konsernin emoyhtiö ei lähtökohtaisesti vastaa tytäryrityksen puhdistamisvastuista, paitsi silloin, kun se on toiminut epäasiallisella tavalla ja siten edesauttanut tytäryhtiön maksukyvyttömyyden syntymistä. Myös silloin, kun emoyhtiöllä on todellinen

253 Bourgoin 2006 s. 210

254 Conseil d'Etat 26.7.2011, Commune de Palais sur Vienna, No. 328651.

255 Conseil d'Etat 23.11. 2011, Company Montreuil Development, No. 325334.

256 Van Lang, A. 2000. 'Legal Aspects of Soil Pollution and Decontamination in France', teoksessa Seerden, R. and K. Deketelaere (eds.) s. 135.

257 Van Lang 2000 s. 136.

258 Circulaire-du-26-05-11l, Annexe III : Responsabilités et objectifs.

259 CAA 6.10.1999, Nantes, Company Ecofer Rouen.

päätösvalta toiminnan harjoittamisesta, se voidaan määrätä vastaamaan puhdistamisesta.<sup>260</sup> Vastuun perusteella voidaan emoyhtiöltä vaatia puhdistamiskustannukset joko osittain tai kokonaan.

### **Julkishallinnon rahoittamat kunnostusohjelmat**

Ranskassa on ollut erilaisia aluekehitys- ja vastaavia hankkeita, joiden yhteydessä on rahoitettu isännättömien alueiden kunnostusta. Vuosina 2009–2013 toteutettiin erillinen lisärahoitusohjelma (Grenelle Environment Round Table), jossa kanavoitiin 90 M€ isännättömien alueiden kunnostukseen. Myös vesiasioista vastaavat alueelliset viranomaiset (Agences de l'Eau) myöntävät tukea maaperän puhdistamiseen silloin, kun teollisen toiminnan aiheuttama maaperän pilaantuminen muodostaa uhan pinta- ja pohjavesivarannoille. Tukimuotoja ovat avustukset ja matalakorkoiset lainat, joita voivat saada sekä teollisuus että paikalliset yhteisöt. Avustusta myönnetään mm. pohjaveden laadun tarkkailuun ja valvontaan. Avustuksen suuruus on noin 50–60 % tutkimustyön kustannuksista ja 30 % puhdistamistyön kustannuksista. Vesiviranomaisten toimintaa rahoitetaan erityisellä maksulla, joka kohdistuu vedenotto-oikeuksiin ja jätevesipäästöihin. Tämä vesiensuojeluun tähtäävä järjestelmä on erillään ADEME:n suorittamista saastuneiden alueiden puhdistamistöistä, joita ei siis rahoiteta tämän vesialan avustusjärjestelmän kautta.

### **Julkishallinnon ja toimialan/teollisuuden yhteiset kumppanuusohjelmat**

Ranskassa on toteutettu vapaaehtoiseen sopimukseen perustuvaa ohjelmaa, jossa vanhojen kaasulaitosten alueita kunnostetaan. Kansallinen kaasu-yhtiö (Gaz de France, GdF) ja ympäristöasioista vastaava ministeriö toimivat yhteistyöhankkeessa vanhojen kaasulaitosalueiden kunnostamiseksi. Hanke perustuu 25.5.1996 tehtyyn sopimukseen, jonka mukaan GdF sitoutui huolehtimaan 467 toimintansa lopettaneen kaasulaitoksen alueiden lisätutkimuksista ja mahdollisesta kunnostamisesta, mikäli alustavassa tutkimuksessa selviää, että alueet vaativat kunnostamista. Valtio edellytti alueiden riskien ja puhdistamistarpeen arviointia ja siihen perustuvaa priorisointia neljään kiireellisyysluokkaan. Sopimuksen toimeenpano on sujunut hyvin ja haasteita on ollut lähinnä myytäviksi kunnostettavien alueiden puhtaustason määrittelyssä.

Toimialakohtaisen oikeudenmukaisuuden kannalta kaasutoimialan järjestely on asianmukainen, kun maaperän pilaantumisen aiheuttanut toiminta (kaasuntuotanto) on toimialana vastuussa puhdistamiskustannuksista, vaikka osa yksittäisistä pilaavaa toimintaa harjoittaneista yrityksistä on ehkä jo lopettanut toimintansa. Perinteisen aiheuttajan vastuun toteuttamisesta ei ole kyse, sillä käytännössä nykyiset kaasunkäyttäjät maksavat aiempien käyttäjien sijasta puhdistamiskustannukset kun kaasun käyttömääriin perustuvia kaasulasakuja on korotettu.

<sup>260</sup> CCA Douai, 26.7.2001, Auxilor Company.

### **Muut rahoitusmekanismit**

IPPC -laitoksilta ja jätteen käsittelypaikoilta, "SEVESO" laitoksilta, kaatopaikoilta, kaivoksilta ja jätteiden kansainvälisiltä siirroilta edellytetään vakuutta (Law of the 30th of July 2003 created in the code of environment articles L.516. Ympäristöluvanvaraisten laitosten vakuuksia koskee 5.5.2012 annettu asetus, jonka mukaan vakuus voi olla myös alan toimijoiden yhteinen rahasto.

Lisäksi hallintoviranomainen (prefekti) voi vaatia ylimääräistä vakuutta sellaista onnettomuustilanteissa tapahtuvaa maaperän tai pohjaveden saastumisen varalta, jota ei voida välittömästi korjata toiminnan aikana kuten vuotoa rakennuksen alla. Viimeksi mainittua vakuutta ei sovelleta historialliseen pilaantumiseen (ennen 1.7.2012) ja sitä voidaan käyttää vain toiminnan päättyessä. Vakuuden määrän laskemiseen sovelletaan ministeriön päätöksessä kuvattua standardia.<sup>261</sup>

### **Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta**

Hallinto ja rahoitusmallit ovat keskitettyjä, mikä sopii maan hallinnon perinteisiin

### **Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn**

Ranskassa on hyvin organisoitu ja laaja vakuutusyhtiöiden keskinäinen sopimusjärjestelmä eli jälleenvakuutuspooli ympäristövahinkojen korvaamista varteni (Assurpol). Poolissa on mukana 34 yhtiötä ja 7 jälleenvakuuttajaa. Samantapaisia pooleja on myös Italiassa, Espanjassa ja Alankomaissa. Tarkoituksena on ollut koota yhteen organisaatioon asiantuntemusta hankaliksi koettujen ympäristövastuiden vakuuttamiseksi.

Poolista korvataan laajasti ympäristövahinkoja, joita voivat olla 1) Vahingonkorvausvastuu sisältäen vuoden 2016 luontovahinkoja koskevan lain mukaisen préjudice écologique (ekological harm) sekä torjuntakulut, 2) ELDin mukaiset vahingot ja 3) First party -vahingot eli vakuutetulle itselleen aiheutuneet omaisuus- ja keskeytysvahingot kuten clean-up omalla alueella (tyypillisesti 10M € katto). Ympäristövahinkovakuuttaminen ei Ranskassa ole lakisääteinen velvollisuus vaan vapaaehtoista, mutta järjestelmän kattavuus on silti hyvin laaja (yli 90 %). Järjestelmän kapasiteetti on 75M € per vahinko, kuitenkin Pohjois-Amerikassa 25M €.

<sup>261</sup> Lähde: esitelmä 2014, Emilie Favre, Ranskan Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

## Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Tiedossa ei ole erityisiä tulevaisuuden suunnitelmia TOVA-sääntelylle.

### 1.8 Ruotsi

#### Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö

Ympäristöhallinto Ruotsissa koostuu keskushallinnosta ja valtion aluehallinnosta (21 aluetta) ja paikallisista viranomaisista (290 kuntaa), joiden kesken toimivalta jakautuu. Keskushallintoon kuuluvat ympäristöministeriö (*Miljödepartementet*) ja ympäristönsuojeluvirasto (Naturvårdsverket), joka on luonnonsuojelusta ja ympäristönsuojelusta vastaava asiantuntija- ja hallintoviranomainen. Viranomaisten päätöksistä maankäyttö-, kiinteistönmuodostus-, lunastus-, ympäristövahinko- ja vesiasioissa voi valittaa ympäristötuomioistuimiin (*Mark- och miljödomstolar*), jotka toimivat viiden yleisen alioikeuden yhteydessä. Niiden päätöksistä on mahdollista valittaa edelleen Svean hovioikeuden yhteydessä toimivaan ympäristöylioikeuteen (*Mark- och miljööverdomstolen*). Valitusluvalla voi eräissä asioissa valittaa vielä korkeimpaan oikeuteen. Hallintoviranomaisten lupapäätöksistä valitaan hallinto-oikeuden ja kamarioikeuden (Kammarrätten) kautta edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.<sup>262</sup>

Ruotsissa ympäristöpoliittiset hallinnolliset toimintaohjelmat ja strategiat ovat tärkeä informaatio-ohjauksessa käytetty keino. Esimerkiksi saastuneen maaperän kunnostamisessa seurataan Gifffri Miljö -ohjelmaa, jonka tavoitteena on, että viimeistään vuoteen 2050 mennessä pilaantuneet alueet on saatettu sellaiseen kuntoon, etteivät ne aiheuta vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle.<sup>263</sup> Lisäksi kunnostamistoiminnassa käytetään valtakunnallista maa- ja sedimenttialueita koskevaa rekisteriä (*EBH-portalen*), johon on koottu tiedot esimerkiksi pilaantuneista teollisuusalueista, kaatopaikoista ja sotilasalueista.<sup>264</sup> Alueet on luokiteltu niillä harjoitetun toiminnan toimialan perusteella neljään riskiluokkaryhmään ja kunnostaminen tapahtuu tämän luokittelun mukaisessa kii-reellisyysjärjestyksessä. Valtiorahoitteiset maaperän puhdistushankkeet ovat hankkeiden kokonaismäärästä erittäin pieni vähemmistö (alle 10 %) ja ne kohdistuvat vain erityisen

262 Tuomioistuinlaitoksen (Domstolsverket) internet-sivut (viitattu 20.8.2019). <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/>

263 Ruotsiksi "Förorenade områden är åtgärdade i sådan omfattning att de inte innebär något hot mot människors hälsa och miljö." "Gifffri miljö" -tavoite Naturvårdsverketin internet-sivustolla (viitattu 20.8.2019). <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Gifffri-miljo/>, Ruotsin kemikaliviraston (Kemikalieinspektionen) raportti "Fördjupad utvärdering av Gifffri miljö 2019", s. 67: <https://www.kemi.se/global/rapporter/2019/rapport-2-19-fordjupad-utvardering-av-gifffri-miljo-2019.pdf>

264 EBH-portalen -rekisterin internet -sivut (viitattu 20.8.2019). <http://www.ebhportalen.se/sv/pages/default.aspx>

kiireellisiin eli riskiluokan 1. kohteisiin. Muut eli noin 90 % hankkeista toteutetaan yksityisten vastuutahojen (toiminnanharjoittaja, maanomistaja ja kiinteistönjalostajat jne.) rahoituksella ja ne tehdään lähes aina alueen käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä.

Ruotsin ympäristösääntelyssä keskeisessä asemassa on ympäristönsuojelun yleislaki (*Miljöbalken*, SFS 1998:808, lyhennettynä *MB*), joka kattaa ympäristönsuojelun, maaperänsuojelun, pilaantuneiden alueiden hallinnon sekä ympäristövahinkojen korvaamisen.<sup>265</sup> Pilaantuneiden alueiden puhdistamista koskevat MB:n 10 luvun vastuusäännökset perustuvat aiheuttamisperiaatteelle.<sup>266</sup> Vastuusäännökset soveltuvat niin saastuneeseen pinta- ja pohjaveteen kuin sedimentteihin ja maaperään. Laissa on myös säännös velvollisuudesta palauttaa haitallisesti muuttunut ympäristö ennalleen (MB 2:8). Kunnostamisvastuuta koskevien vaatimusten esittämiselle ei ole säädetty vanhentumisaikaa, joten lainojalla kerran syntynyt vastuu säilyy pysyvästi.

Pilaantumisen tapahtumisajankohta on merkityksellinen seikka, sillä kunnostamisvastuu on erilainen iältään erilaisissa pilaantumistapauksissa. Tiivistäen historiallisen pilaantumisen vastuu määräytyy siten, että ennen vuotta 1950 tapahtuneen pilaantumisen puhdistamisesta ei ole vastuussa kukaan, vuosina 1951–1968 tapahtuneeseen pilaantumiseen sovelletaan oikeuskäytännön mukaan alennettua vastuuta ja vuoden 1969 jälkeen tapahtuneeseen pilaantumiseen sovelletaan täyttä vastuuta.<sup>267</sup> Säännösten historiallisen pilaantumisen vastuu on järjestetty ennen nykyistä yleislakia (*MB*) voimassa olleen ympäristönsuojelulain (*Miljöskyddslagen*) säännöksillä, jonka mukaan vastuu pilaantumisesta on erilaista vanhan toiminnan sekä toisaalta uuden (1.7.1969 jälkeisen) toiminnan seurauksena. Vanhoissa pilaantumistapauksissa aiheuttaja tai alueen haltija/omistaja vastaa pilaantumisesta vain poikkeuksellisesti, kun taas uusissa tapauksissa mainitut tahot ovat pääsääntöisesti vastuussa. MB:n voimaantulon (1.1.1999) myötä tätä vastuusääntelyä edelleen päivitettiin lisäämällä säännöksiä koskien alueen uuden omistajan vastuuta. Nykyinen ympäristön puhdistamisvastuujärjestelmä koostuu kolmesta vastuullisten ryhmästä: toiminnanharjoittajasta, aiheuttajasta sekä alueen haltijasta, jonka vastuu perustuu oikeudellisesti lähinnä jätteen varastointia koskeviin velvollisuuksiin.

Ympäristövahinkojen korvaamisesta on säädetty MB:ssä omassa luvussaan (32. luku), johon on siirretty säännökset aiemmin voimassa olleesta ympäristövahinkojen korvaamisesta koskeneesta erityislaista (*Miljöskadelagen*, SFS 1986:225). Kyseisiä säännöksiä ei

265 Ympäristönsuojelun yleislaki (*Miljöbalken*); [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)

266 Periaatteen sisällöstä ja tulkinnasta ks. Jan Darpö, Eftertanke och förutseende - en rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden (Uppsala Universitet, 2001), s. 38–42.

267 General questionnaires on Contaminated Land Management in EU Member States. Common Forum -internet-sivusto (viitattu 28.10.2019). [https://www.commonforum.eu/Questionnaires/LF/LF\\_SE.asp](https://www.commonforum.eu/Questionnaires/LF/LF_SE.asp)

sovelleta ennen lain voimaantuloa aiheutuneisiin vahinkoihin. Korvaussäännökset koskevat henkilövahinkoja, esinevahinkoja ja varallisuusvahinkoja, joita toiminnan harjoittaminen aiheuttaa ympäristölle. ”Toiminta” voi käsittää kiinteistöllä sijaitsevan rakennuksen käyttämisen tai alueen maaperän käyttämisen kuten kiinteistön käyttämisen kaatopaikkana tai kemikaalivarastona. Korvausvelvollisuus kohdistuu useimmissa tilanteissa ensisijaisesti kiinteistön omistajaan tai haltijaan. Käytännössä korvaussäännöksiin perustuvia oikeudenkäyntejä on Ruotsissa – kuten myös Suomessa ja Tanskassakin – ollut hyvin vähän.

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

Ruotsin toissijainen vastuu- ja vastuunrahoitusjärjestelmä on kehittynyt perinpohjaisen, erilaisten toteutusvaihtoehtojen arviointeja sisältäneiden valmisteluvaiheiden jälkeen. Myös Ruotsissa on aikanaan toteutettu pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuva toissijaisen vastuun rahoitusmalli, jollainen Suomessa on nykyisinkin käytössä. Ruotsissa pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta kuitenkin luovuttiin, kun todettiin että sen ylläpitokustannukset ovat suuret ja että siitä maksettiin käytännössä vain vähän korvauksia.<sup>268</sup>

Toissijaisten järjestelmien kehitys- ja valmistelutyö tehtiin 1980-luvulla käynnistetyssä työryhmässä, jonka valmistelemissa raportissa (*Miljöskadefondutredningen* SOU 1987:15) ehdotettiin perustettavaksi julkisoikeudellista ympäristövahinkorahastoa.<sup>269</sup> Ehdotusten tavoitteena oli kunnostuskustannusten kattaminen sellaisissa tapauksissa, joissa kunnostamisesta vastuullista ei ole tai tätä ei voida asettaa vastuuseen, eli kyse oli toissijaisesta rahoitusjärjestelmästä.<sup>270</sup> Työryhmän ehdotti rahaston keskittyvän ensisijassa yksityisoikeudellisten ympäristövahinkojen korvaamiseen, tosin se olisi hyväksynyt rahastosta katettaviksi myös erikseen hyväksytyjen puhdistustoimien kustannuksia etukäteen määrätyn vuosittaisen budjetin rajoissa.<sup>271</sup>

Rahaston varat ehdotettiin kerättäväksi tiettyjen ympäristölle vaarallisten aineiden päästömääriin perustuvilla maksuilla (*utsläppsrelaterade avgifter*). Ehdotetussa järjestelmässä viranomaiset olisivat vuosittain perineet toiminnanharjoittajakohtaisesti määrättävän

268 Vakuutusjärjestelmän toimintaa ja lakkauttamisen syitä on tarkemmin selostettu aiheesta julkaistussa artikkelissa: Jouko Tuomainen, Pakollisen ympäristövakuutuksen tulevaisuus Suomessa Ruotsin lakkautettua omansa (Ympäristöjuridiikka 2010/4, s. 40–50).

269 Raportti ”Miljöskadefondutredningen” (SOU 1987:15), s. 9. <https://lagen.nu/sou/1987:15#PS1>

270 Naturvårdsverket, Vem har ansvaret? Rättsläget i dag och förslag för framtiden (1994), s. 68.

271 Raportti ”Miljöskadefondutredningen” (SOU 1987:15), s. 10–11. <https://lagen.nu/sou/1987:15#PS1>



rahastomaksun perustuen kunkin toiminnanharjoittajan omaan, lakisääteisten omaavontaprosessien osana laadittavaan päästömääräilmoitukseen. Päästömäärään perustuvan mallin rajoitteena mainittiin sen kattavuus sikäli, että kaikkien ympäristön pilaantumisen riskiä aiheuttavien aineiden ja yhdisteiden sisällyttämisen sijaan malli oli käytännössä kuitenkin ulotettavissa vain ns. merkittäviksi päästöiksi luokiteltuihin aineisiin. Toisaalta työryhmä harkitsi myös kiinteää vuosimaksua, joka olisi määräytynyt harjoitetun toiminnan kokoluokan perusteella, mutta päättyi kuitenkin ehdottamaan päästömääriin sidottua maksua sen suurempien ympäristönsuojelutavoitteita edistävien kannustinvaikutusten vuoksi.<sup>272</sup>

Raportin ehdotuksista käydyn poliittisen keskustelun yhteydessä elinkeinoelämän edustajat esittivät vaihtoehtona pakolliseen vakuutukseen perustuvaa toissijaista järjestelmää, josta korvattaisiin yksityisoikeudellisia ympäristövahinkoja. Valituksi tuli lopulta tämä vakuutusmuotoinen malli, joka tarvittavien säädösmuutosten jälkeen otettiin käyttöön 1.7.1989. Samassa yhteydessä tehtiin myös vähäinen muutos ympäristönsuojelulain säännöksiin toiminnan päättymisen jälkeisestä kunnostusvastuusta, mutta tämä muutos koski vain lain voimaantulon jälkeistä toimintaa.

Perustettu vakuutusjärjestelmä ei ollut taannehtiva, joten sitä sovellettiin vain sen voimaantulon jälkeisten eli uusien vahinkojen korvaamiseen. Vakuutus ei käytännössä korvannut sellaisiakaan vahinkoja, joiden syyn katsottiin muodostuneen ennen sääntelyn voimaantuloa, vaikka varsinainen vahinko olisi tapahtunut vasta sääntelyn voimaantulon jälkeen.<sup>273</sup> Voimaantuloa edeltäviä eli vanhoja vahinkoja varten ei tuolloin haluttu perustaa vakuutusta tai rahastoa, vaan sen sijaan päädyttiin valtion budjettirahoitukseen. Budjettiin (Naturvårdsverketin käytettäväksi) varattiin uusia, erillisiä varoja (*åtgärder mot miljöskador*) ja samalla valtiopäivät päätti viiden vuoden toimintaohjelmasta vanhojen saastuneiden alueiden kunnostamiseksi. Uudet varat oli tarkoitettu sellaisiin tilanteisiin, joissa ei kohtuudella voitu lainsäädännön perusteella rahoittaa puhdistamista, mutta toimenpiteet olivat tarpeen vakavien ympäristöhaittojen estämiseksi. 1990-luvun alussa nopeasti heikentyneessä taloustilanteessa Naturvårdsverket joutui kuitenkin kattamaan varoilla erityisesti konkurssiin ajautuneiden toiminnanharjoittajien jälkeensä jättämien jäte- ja kemikaaliongelmien puhdistamista.

Käytännön kokemusten kertyessä vakuutuksen soveltamisala todettiin liian kapeaksi. Vakuutusjärjestelmästä vuonna 1992 tehdyssä uudessa selvityksessä arvioitiin vaihtoehtoa, jossa vakuutuksen käyttöalaa laajennetaan kattamaan myös viranomaisille yritysten

272 *ibid.*, s. 12–13.

273 Näin todettiin myös vakuutuksen toiminnan tarkempaa selvittämistarvetta koskevassa komiteapäätöksessä (Översyn av miljöskadeförsäkringen m.m., Kommittédirektiv 1992:13).

konkursseissa aiheutuvia kunnostamiskustannuksia.<sup>274</sup> Selvityksen jälkeen ryhdyttiin lainsäädäntöuudistuksiin. Vallinneen tilanteen korjaamiseksi vakuutusjärjestelmää laajennettiin kattamaan myös viranomaiselle aiheutuvia kunnostamiskustannuksia, kuten puhdistamisen tai jätehuollon toteuttamiskustannuksia konkurssitilanteissa. Uudistuksella osaksi ympäristövahinkovakuutusjärjestelmää otettiin käyttöön uusi vakuutusmuoto, viranomaisille aiheutuvia pilaantuneen ympäristön kunnostamiskustannuksia korvaava kunnostamiskustannusvakuutus (*saneringsförsäkring*). Lopulta koko lakisääteinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettiin vuonna 2008, mitä kuvataan tarkemmin jaksossa 3.

### **Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus**

Nykyisin valtion budjettirahoitus on Ruotsissa ainoa varsinainen toissijainen rahoitusjärjestelmä. Varat budjettirahoitukseen kootaan yleisillä veroilla. Budjettirahoitus kattaa julkisoi-keudellisen vastuun (maaperän puhdistaminen, jätehuollon laiminlyönnit), mutta ei yksityisoikeudellisten menetysten tai vahinkojen korvaamista taikka pilaantumisen aiheutuneita välillisiä taloudellisia vahinkoja.

Käytännössä, jos toiminnanharjoittajaa tai kiinteistönomistajaa ei kyetä saattamaan vastuuseen, laiminlyöty pilaantuneen alueen kunnostaminen tai ongelmajätteen toimittaminen käsiteltäväksi jää valtion tai kunnan hoidettavaksi, jolloin se katetaan verovaroin.<sup>275</sup> Kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta tutkia tai puhdistaa isännättömiä (*herrelösa*) pilaantuneita alueita omalla rahoituksellaan, vaan kunnat tekevät sen vapaaehtoisesti ja varat voidaan hakea valtiolta.<sup>276</sup> Valtio rahoittaa kunnostustoimintaa budjetin kautta erilaisista määrärahoista, joista osa on pysyvästi varattu ympäristötarkoituksiin ja osa on varattu tiettyihin lyhytaikaisiin käyttötarkoituksiin kuten aluekehityshankkeisiin. Ympäristöperusteilla budjetissa myönnetty kunnostusrahoitus ohjataan Naturvårdsverketille, joka päättää varojen ohjauksesta eri tarkoituksiin ja kohteisiin. Se ei itse toteuta hankkeita, vaan jakaa varoja lääninhallituksille (*länsstyrelser*) tukien siten pilaantuneiden alueiden kunnostamista paikallisesti. Varoja voidaan käyttää pilaantuneiden alueiden inventointiin, tutkimiseen ja puhdistamiseen sekä oikeudellisten ja muiden selvitysten laatimiseen. Ne vanhat saastuneet alueet, joissa aiheuttaja on sittemmin toimintansa lopettanut valtion viranomaisen tai laitoksen, on pääsääntöisesti hallinnollisesti keskitetty SGI:n (*Statens Geotekniska Institut*) hoidettavaksi. Kuitenkin puolustusvoimat puhdistaa itsenäisesti toiminnastaan aiheutuneet uudet ja vanhat pilaantumistapaukset.

274 Raportti ”Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader” (SOU 1992:135), 50–57. <https://filedn.com/ljd-Bas5OJsrLJOq6KhtBYC4/forarbeten/sou/1992/sou-1992-135.pdf>

275 Gabriel Michanek ja Charlotta Zetterberg, Den svenska miljörätten (2 u, Justus förlag, Uppsala 2008), s. 274.

276 Andreas Johansson Herrelösa miljöskadade fastigheter – Efterbehandlingsansvarets utformning efter en upplöst juridisk person. Stockholm 2013. Saman sisältöinen suullinen tieto 3.9.2019 Naturvårdsverketin edustajalta.

Valtion rahoituksen myöntämisen edellytyksistä on säädetty erityisessä asetuksessa (*Förordning om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningskador* (2004:100)).<sup>277</sup> Rahoituksen myöntäminen on aina harkinnanvaraista ja sitä myönnetään budjetin määrärahojen puitteissa. Vuonna 2016 budjetissa oli tähän tarkoitukseen varattu 719 miljoonaa kruunua.<sup>278</sup> Rahoituksen käyttötarkoitus on kytketty MB:n soveltamisalaan viittaamalla sen tarkoittamaan pilaantumisvahingon korjaamisen (MB 10 luku 1 §), joten kyse on lähinnä maaperän pilaantumisesta. Rahoitusta voidaan myöntää vain, milloin tehdyn harkinnan pohjalta ei kenenkään toisen velvoittaminen alueen kunnostamiseen olisi kohtuullista MB:n säännökset ja muu lainsäädäntö huomioon ottaen. Edelleen asetuksen 3 §:n mukaisesti rahoituksen myöntämiseksi edellytetään, että ympäristönsuojelulainsäädännön mukaiselta vastuulliselta ei voida vaatia kustannuksia kokonaan tai osittain, vastuullinen on maksukyvytön, tai myöntämistä puoltavat jotkin muut erityiset syyt. Rahoitusta voidaan 2 §:n nojalla myöntää pilaantumisvahinkojen todentamista koskeviin tutkimuksiin, vastuutahon selvittämiseen, tarvittavien toimenpiteiden selvittelyyn, toimenpiteiden toteuttamiseen haittojen ja vahinkojen poistamiseksi sekä toimenpiteiden jälkeiseen seurantaan ja arviointiin. Asetuksen perusteluissa varojen käyttö on puolestaan rajattu kunnostamistoimenpiteisiin vain sellaisilla alueilla, joiden kunnostaminen on riskinäkökulmasta erityisen tärkeää. Riskin arvioinnissa kiinnitetään huomiota mm. pilaantumisen vaarallisuuteen, pilaantumistasoon, pilaantumisen leviämismahdollisuuksiin, ihmisille aiheutuvan vaaran mahdollisuuteen ja alueen suojeluarvoon. Riskien arviointi perustuu Naturvårdsverketin kehittämiin ympäristön laatua koskeviin arviointiperusteisiin. Julkisen rahoituksen määrä oli aiemmin enintään 90 % kustannuksista, mutta nykyään voidaan korvata kaikki puhdistamiskustannukset. Yksityistaho tai kunta ei voi kuitenkaan itse suoraan hakea asetuksen mukaista rahoitusta, vaan hakukelpoisuus on vain lääninhallituksella (joka siis tekee avustushakemuksen). Rahoituksen myöntämisestä päättää Naturvårdsverket.

### **Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus**

Ruotsissa ei ole käytössä pilaantuneen ympäristön puhdistamistoimintaan ”korvamerkittyjä” veroja tai maksuja, joilla koottaisiin varoja esimerkiksi tiettyjen riskialttiiden toimialojen toiminnanharjoittajilta käytettäväksi nimettyyn tarkoitukseen. Esimerkiksi jäteveron tuotto ohjataan valtion yleiseen budjettiin ilman, että sille olisi nimetty tiettyä käyttötarkoitusta.

<sup>277</sup> Valtion rahoitusta pilaantumistapauksissa koskeva asetus (*Förordning om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningskador*); [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2004100-om-avhjalpande-av\\_sfs-2004-100](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2004100-om-avhjalpande-av_sfs-2004-100)

<sup>278</sup> Ekonomistyrningsverket Sanering och återställning av förorenade områden När ska åtgärderna belasta statens budget? (2016), s.17. <https://www.esv.se/contentassets/6a5a039e8af54d29b092853ac5773e23/esv-2016-54-sanering-och-aterstallning-av-foroerade-omraden.pdf>

## Säädöspoliteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Ruotsissa ei enää nykyisin ole toiminnassa lainsäädäntöön perustuvia budjetin ulkopuolisia toissijaista vastuuta rahoittavia rahasto- tai vakuutusjärjestelmiä. Vuonna 2010 lakkautettiin lakisääteinen ympäristövakuutusjärjestelmä, jonka toiminnasta yksityiset vakuutusyhtiöt vastasivat. Järjestelmä koostui kahdesta erillisestä vakuutuksesta: yksityisoikeudellisia ympäristövahinkoja korvaavasta vahinkovakuutuksesta (*miljöskadeförsäkring*) ja viranomaisille aiheutuvia pilaantuneen ympäristön kunnostamiskustannuksia korvaavasta kunnostamisvakuutuksesta (*saneringsförsäkring*). Vahinkovakuutuksen tarkoituksena oli varmistaa, että ympäristökaressa tarkoitettua (MB 32 luku) vahinkoa kärsinyt sai korvauksen, kun sitä ei saatu vastuulliselta perittyä. Kunnostamisvakuutuksen tarkoituksena puolestaan oli vähentää valtiolle aiheutuvia kunnostamiskustannuksia niissä tilanteissa, joissa vastuullinen ei maksa kustannuksia. Sen varoista oli tarkoitus maksaa viranomaisille pilaantuneiden alueiden kunnostamisesta aiheutuneita kustannuksia. Toisin kuin ympäristövahinkovakuutuksesta, tuntemattoman aiheuttajan vahinkoja siitä ei korvattu.

Vakuutusjärjestelmän rahoitus perustui maksuun, jota perittiin ympäristökaaren tarkoitamaa ympäristölupaa tai ilmoitusta edellyttäviltä laitoksilta (MB 33 luvun 1 §). Maksuvelvollisuudesta oli säädetty tarkemmin asetuksessa (*Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, 1998:899 sekä *Förordningen om miljöskadeförsäkring*, 1998:1473). Kaikkiaan lupavelvollisia laitoksia oli vuonna 2003 arviolta 17 500, joista vakuutusmaksuvelvollisia oli yhteensä noin 6 000.<sup>279</sup>

Vakuutusmaksuja ehdittiin periä näitä kahta vakuutusta varten kaikkiaan noin 367 miljoonaa kruunua vuoden 2007 loppuun mennessä, mutta korvauksia maksettiin kaikkiaan alle seitsemän miljoonaa kruunua.<sup>280</sup> Ensimmäisen kerran vakuutuksen tarvetta arvioitiin jo 1990-luvulla sen johdosta, ettei vakuutuksesta tuolloin ollut vielä maksettu lainkaan korvauksia. Vakuutusjärjestelmän arviointia varten nimettiin selvitysmies, joka käsiteli laajassa ehdotuksessa (*SOU 1993:78*) vakuutuksen toimivuutta. Myöhemmin tehdystä toisessa arviossa todettiin, ettei toissijainen vakuutusjärjestelmä ollut olennaisesti parantanut vahinkoa kärsineen asemaa verrattuna pelkkään vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaan oikeusturvaan.<sup>281</sup> Kunnostamisvakuutuksen soveltamisalan puolestaan todettiin kattavan kunnostuksen vain hyvin suppeassa merkityksessä.<sup>282</sup> Järjestelmän puutteeksi katsottiin myös, ettei kerättyjä varoja voitu rahastoida tai muuten siirtää

279 Naturvårdsverket, Pröva eller inte pröva? (Rapport 5353, 2004), s. 75. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5353-1.pdf?pid=2991>

280 GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar, Slutbetänkande av Miljöansvarsutredningen 2007 (SOU 2007:21) – Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring, s. 171. <https://www.regeringen.se/contentassets/ecc43e5964704389a67658b96fd0ecea/gmo-skador-i-naturen-och-miljobalkens-forsakringar-sou-200721>

281 Gabriel Michanek ja Charlotta Zetterberg, Den svenska miljöretten (2 u, Lustus förlag, Uppsala 2008), s. 436.

282 Jan Darpo, Eftertanke och förutseende – en rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden (Uppsala Universitet, 2001), s. 121.

käytettäväksi myöhemminä vuosina. Vakuutusjärjestelmän toimivuutta arvioitiin jälleen ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin *Regeringskansliet* käsiteli *Miljödepartementin* asiasta valmistelemaa raporttia vuoden 2008 aikana.<sup>283</sup> Maksujen ja korvausten epäsuhdan johdosta käydyssä järjestelmän toimintaa koskevassa keskustelussa tilanteen todettiin poikkeavan lainsäätäjän tavoitteista. Vuosina 1999–2006 vakuutuskorvauksia oli maksettu vain 12 tapauksessa, ja kunnostamisvakuutuksesta korvauksia oli maksettu vähemmän kun samana ajanjaksona kunnostustöitä oli kustannettu valtion budjetista. Vakuutusjärjestelmän puutteiden toteamisen perusteella raportissa ehdotettiin toissijaisen korvausjärjestelmän siirtämistä viranomaisten hallintaan, mikä sittemmin johti järjestelmän lakkauttamiseen.<sup>284</sup>

Vakuutusjärjestelmän lakkauttamista koskeneiden lakimuutosten eduskuntakäsittelyssä päähuomio oli vahingonkorvausvakuutuksen sijaan kunnostamisvakuutuksessa (*saneringsförsäkring*). Kunnostamisvakuutuksen tarkoitus rahoittaa kuntien pilaantuneen maaperän puhdistamistoimia ei ollut toteutunut käytännössä. Tältä pohjalta kunnostamisvakuutuksen lakkauttamista ilmeisesti edesauttoi, että lakkauttamisen yhteydessä helpotettiin ja lisättiin kuntien mahdollisuuksia saada valtion rahoitusta pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen. Sen sijaan vahingonkorvausvakuutuksen lakkauttamisen yhteydessä ei pidetty tarpeellisena minkään sitä korvaavan uuden järjestelmän perustamista. Ruotsissa ei ole tarkoitusta luoda toissijaista järjestelmää yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamista varten myöskään jatkossa.<sup>285</sup>

Kokonaisuudessaan vakuutusjärjestelmän lakkauttamista perusteltiin Ruotsissa sillä, että jo molempien vakuutusten (*miljöskadeförsäkring* ja *saneringsförsäkring*) vähäinen käyttö puhui niiden lakkauttamisen puolesta. Lakiehdotusta koskeneessa eduskunnan valiokuntamietinnössä tiivistettiin lakkauttamisen syy siten, ettei ole kohtuullista että toiminnanharjoittajan on maksettava ja valtion organisoitava korvausjärjestelmä, jota käytetään niin vähäisessä määrin.<sup>286</sup> Myöhemmin ympäristöhallinto on perustellut vakuutuksen lakkauttamista sillä, ettei pakollista ympäristövakuutusta enää tarvita olosuhteissa, joissa aiheuttajat yleensä kuitenkin itse maksavat puhdistamisen kustannukset.<sup>287</sup>

283 GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar, Slutbetänkande av Miljöansvarsutredningen 2007 (SOU 2007:21) – Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring <https://www.regeringen.se/contentassets/ecc43e5964704389a67658b96fd0ecea/gmo-skador-i-naturen-och-miljobalkens-forsakringar-sou-200721> ja Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (Skrivelse 2007/08:75).

284 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m., Regeringens proposition (2008/09:217), s. 10.

285 Suullinen keskustelu Ruotsin ympäristöministeriön edustajan kanssa, 15.10.2019.

286 Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2009/10: MJU6), s. 7.

287 Milieu, Implementation of the Environmental Liability Directive, Sweden – Country Fiché 2019, s. 13.

## Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Ruotsissa ei enää ole sopimuksiin perustuvia toimialojen tai vastaavien tahojen yhteisiä vastuurahastoja. Vuosina 1997–2014 toteutettiin öljyn pilaamien vanhojen huoltoasema- ja jakeluasemakiinteistöjen kunnostamiseen tähtäävä toimialan kunnostusohjelma. Kyse oli samanlaisesta vapaaehtoisesta, sopimusperusteisesta ohjelmasta, joita on toteutettu myös Suomessa, Tanskassa ja Hollannissa. Ruotsissa öljy-yhtiöiden vuonna 1997 perustama rahastoyhtiö (*SPIMFAB, SPI Miljösaneringsfond AB*) huolehti vanhojen huolto- ja jakeluasemakiinteistöjen tunnistamisesta, tutkimisesta ja tarvittaessa kunnostamisesta. Öljy-yhtiöt, Naturvårdsverket sekä kunnat (*Svenska Kommunförbundet*) sopivat lisäksi toimenpideohjelmasta ja perustivat erityisen toimielimen (*Saneringsråd*) antamaan suosituksia kunnostustoimenpiteistä ja tekemään ehdotuksia kunnostettavista kohteista. Ohjelmaan kuuluivat polttoaineen jakeluasemakiinteistöt, joilla toiminnan harjoittaminen oli päättynyt 1.7.1969–31.12.1994 välisenä aikana. Ohjelma kattoi alueiden tutkimuksen ja riskiperusteisen luokittelun sekä mahdollisen tutkimus- ja puhdistustarpeen arvioinnin riippumatta siitä, kuka kiinteistön omisti tai kuka kiinteistöllä oli harjoittanut toimintaa. Toiminta-aikanaan ohjelmassa kunnostettiin yhteensä yli 4000 toimintansa lopettaneen huolto- ja jakeluasemakiinteistön maaperä.<sup>288</sup>

## Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukset (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

### Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus

Pilaantuneen alueen omistajalla ja myös jätteen haltijalla on MB:n säännöksiin perustuen toissijainen puhdistamisvastuu, joka täydentää toiminnanharjoittajan vastuuta. Vanhojen ja uusien (uudet jakautuvat kahteen ryhmään: 1.7.1969 sekä 1.1.1999 jälkeiset) pilaantumistapausten vastuusääntelyssä on eroja. Uuden maanomistajan vastuu perustuu tiivistäen kuvattuna nykyisiin siihen, että tämä on ollut tietoinen alueen maaperän pilaantuneisuudesta tai siitä että alueella varastoidaan jätettä.

Konkurssin yhteydessä vastuu noudattaa samoja periaatteita kuin muissakin jätteen varastointitapauksissa. Konkurssipesä vastaa maaperän puhdistamisesta eräissä tilanteissa, lähinnä toiminnanharjoittajana toiminnan jatkuessa konkurssin alkamisen jälkeen. Kun konkurssiin ajautuneen yhtiön tiloissa on varastoituna jätteitä, jätteiden haltijan vastuu siirtyy konkurssipesälle, sillä varastointia pidetään toiminnan harjoittamisen muotona. Lisäksi konkurssipesää koskee laaja ilmoittamisvelvollisuus toiminnan yhteydessä havaitusta pilaantumisesta. Oikeuskäytäntö on noudatellut näitä linjauksia 1980-luvun alusta lähtien.

288 SPIMFAB:n internet-sivut (viitattu 3.9.2019). <https://spbi.se/om-spbi/narstaende-bolag/spimfab/miljoprojekt-spimfab/>.

Vanhemmassa (*koncessionsnämndin* eli ympäristötuomioistuimia edeltäneen ympäristönsuojelun toimilupalautakunnan) oikeuskäytännössä konkurssipesä on katsottu MB:n tarkoittamaksi toiminnanharjoittajaksi, jos se on varastoinut kemikaaliastioita tai jätteitä. Jätteen varastointi on jo itsessään MB:n tarkoittamaa ympäristölle vaarallista toimintaa, joten vastuun syntymisen kannalta on merkityksetöntä, jatkaako konkurssipesä yrityksen muuta liiketoimintaa vai ei. Pesän vastuu edellyttää lisäksi, että konkurssipesällä on päätäntävalta jätteen suhteen. Eräissä tapauksessa (KN B 250/92) on katsottu, ettei konkurssipesä harjoittanut samaa ympäristövaarallista toimintaa, jota konkurssivelallinen oli harjoittanut, mutta pesän oli kuitenkin katsottava harjoittavan ympäristövaarallista toimintaa varastomalla kiinteistöllä suolahappotynnyreitä, joista aiheutui ympäristön pilaantumisen vaaraa. Toisessa tapauksessa (KN B 159/93) todettiin, että konkurssipesä oli vastuussa sellaisten ns. jälkikäsitteilytoimenpiteiden loppuunsaattamisesta, joihin konkurssivelallinen yhtiö oli toiminnanharjoittajana velvollinen ympäristölupansa lupaehtojen nojalla. Tässä tapauksessa vastuun välttämättömänä edellytyksenä ei pidetty päätäntävaltaa siihen alueeseen, jolla toimenpiteet tuli suorittaa. Sen sijaan *koncessionsnämnd* näyttäisi vanhoissa maaperän pilaamis- ja muissa vahinkotapauksissa katsoneen, että konkurssipesällä on vain tilapäinen alueen hallinta, mistä syystä sitä ei tulisi rinnastaa sellaiseen kiinteistönomistajaan, jolla on vahvat taloudelliset tai henkilökohtaiset siteet pilaantumisen aiheuttajaan. Kuolinpesäkin on voitu katsoa jätteen varastointitapauksessa toiminnanharjoittajaksi varallisuusasemastaan riippumatta ja myös kuolinpesä on voitu asettaa konkurssiin, jos sillä ei ole riittäviä varoja maksaa kustannuksia.

Ruotsissa kiinteistön oikeudellisesti toimintakykyisen omistajan puuttuminen on tunnistettu ongelmaksi.<sup>289</sup> Näitä "*herrelös fastighet*" eli isännättömiä kiinteistöjä esiintyy ja syntyy sekä konkurssien yhteydessä että muutoin. Ongelmia niistä aiheutuu erityisesti ympäristöoikeudellisen sääntelyn yhteydessä, sillä sääntely rakentuu oletukselle, että kiinteistöllä on sellainen omistaja, jota voidaan pitää vastuullisena ympäristön tilasta kiinteistöllä ja jota voidaan vaatia kustannuksellaan toteuttamaan toimenpiteitä puutteiden korjaamiseksi. Ongelmatilanteita esiintyy esimerkiksi MB:n mukaista pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuuta asetettaessa tai vaadittaessa purkua rakennuslainsäädännön nojalla. Toisaalta Ruotsin konkurssilainsäädännön mukaan konkurssipesän hallinto voi hylätä kiinteistön, jonka maaperä on pilaantunut, jos pesän varat eivät muuten riittäisi velkojille. Kiinteistö palaa tuolloin konkurssivelallisen hallintaan, mutta kiinteistöä koskevien ympäristövastuiden jako ei tuossa tilanteessa ole selkeä. Kiinteistön hylkäämismahdollisuus perustuu siis lakiin, mutta itse menettelystä ei ole tarkempaa sääntelyä. Tätä katsausta varten kootuista tiedoista ilmenee, ettei isännättömien kiinteistöjen määrä ole kovin suuri.<sup>290</sup> Hylkääminen

289 Regeringens proposition 2004/05:35, Herrelösa fastigheter samt ansvar för konkurskostnader.

290 Toimintansa lopettaneiden oikeushenkilöiden omistamien alueiden tarkkaa määrää Ruotsissa ei tiedetä, mutta suuruusluokaksi on arvioitu 345 kpl, joista kaikki eivät kuitenkaan ole konkurseissa syntyneitä. Määrä ei ole suuri verrattuna pilaantuneeksi epäiltyjen kiinteistöjen kokonaismäärään (Ruotsissa noin 80 000).

ei konkurssimenettelyssä siis ole pääsääntöinen toimintatapa, eikä sille ole oikeuskäytännössä määritelty esimerkiksi rajoituksia.<sup>291</sup> Oikeuskirjallisuudessa hylkäämistä koskevista tarkemmista oikeudellista edellytyksistä on esitetty tulkintoja.<sup>292</sup>

Myös lainsäädäntöä on kehitetty ongelman ratkaisemiseksi. Pakkolunastuslakiin on sisällytetty säännöksiä, jotka sallivat uskotun miehen nimittämisen edustamaan lakannutta oikeushenkilöä, jos kiinteistön lunastus tapahtuu suunnittelu- ja rakennuslain mukaisesti. Pakkolunastuslain 2 luvun 7 pykälän mukaan pakkolunastus voidaan suorittaa omaisuuden pitämiseksi tyydyttävässä kunnossa, kun vakava laiminlyönti on olemassa tai sen voidaan pelätä syntyvän. Kohdan nojalla kunnat voivat hakea lupaa kohteiden pakkolunastukseen, jossa konkurssiyhtiötä edustaa siis uskottu mies.

Yllä kuvattua valtion budjettiperusteista rahoitusta, eli valtion avustusta voidaan myöntää maaperän puhdistamiseen konkurssimenettelyssä isännättömällä kiinteistöllä. Tällöin kyseeseen voivat tulla sekä tutkimukset että akuutit toimenpiteet. Sääntely sisältää kuitenkin erityisiä rajoituksia sen varmistamiseksi, ettei valtion rahoituksesta saada ansiotonta hyötyä.

Kunnalla ei ole lakisääteistä yleistä toissijaista velvollisuutta kunnostaa kaikkia sellaisia isännättömiä alueita, joilla ensisijainen vastuutaho puuttuu. Yksittäisissä akuuteissa ympäristöongelmissa kunnalla on velvollisuus ryhtyä valvontatoimiin, mikäli jokin taho sitä ympäristölainsäädännön nojalla vaatii. Vaikka kunnalla ei ole oikeudellista velvollisuutta toimia, käytännössä kuntatasolla hoidetaan kuitenkin suuri osa kaikista puhdistamishankkeista sekä myös isännättömistä kunnostuskohteista. Vaikka kunta ei varsinaisesti osoita puhdistamishankkeille rahoitusta, vaikuttaa kunta rakentamisen ja kaavoittamisen kautta kunnostushankkeiden etenemiseen ja niiden taloudelliseen kannattavuuteen. Lähes kaikki puhdistamis- ja kunnostushankkeet toteutetaankin osana alueelle rakentamista tai käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä. Lisäksi kunnat vauhdittavat tunnettujen vastuutahojen kunnostustoimien aloitusta ja toteutusta ympäristösääntelyn valvonnan yhteydessä yhdessä lääninhallitusten kanssa.

### **Julkishallinnon tukiohjelmat**

Aluekehitystoimiin ohjatuilla varoilla on Ruotsissa toteutettu erilaisia ohjelmia, joissa myös pilaantuneita alueita on kunnostettu. Esimerkiksi paikallisen investointiohjelman (*Lokala Investeringsprogrammen, LIP*) toteutusta kunnissa rahoitettiin vuosina 1998–2002 noin 6,2 miljardilla kruunulla ja toimintaa sein piirissä jatkettiin vuoteen 2008 asti. LIP-ohjelman

291 Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för EBH-frågor, PM om konkurser och förorenade områden (22.2.2017), s.12.

292 Perusteellinen katsaus aiheesta on esimerkiksi opinnäytetyössä Herrelös och abandonerad egendom, Jenny Magnusson 2015.



tarkoitus oli edistää ympäristönsuojelua ja ympäristötavoitteiden saavuttamista erityisesti kuntatasolla.<sup>293</sup>

### **Puhdistamiskustannusten jakamista koskeva sopimusmenettely**

Ruotsissa puhdistamistoimien kustannuksia hallitaan myös erityisten sopimusmenettelyjen kautta. Niissä valtio voi tukea myös pilaantumisen aiheuttajalle koituvia maaperänpuhdistamisen kustannuksia (toisin kuin Suomessa, jossa julkishallinto ei lähtökohtaisesti tue aiheuttajaa kunnostamisessa). Ruotsin menettelyn tavoite on, että sopimusperusteisellä valtion rahoitusosuudella mahdollistetaan vapaaehtoisen hankkeen toteuttaminen myös silloin, kun vastuullista tahoa ei MB:n nojalla voida kohtuullisuusharkinnan valossa velvoittaa vastaamaan puhdistamishankkeen kaikista kustannuksista. Tällaisia sopimuksia on tehty useita ja ne ovat koskeneet erityisesti isojen teollisuuslaitosten hallussa olevien pilaantuneiden alueiden kunnostuskustannusten jakamista.

Puhdistamiskustannusten jakamista koskevan sopimusmenettely ollessa ympäristöoikeuden näkökulmasta monin tavoin poikkeuksellinen ilmiö Naturvårdsverket on katsonut tarpeelliseksi ohjeistaa sopimusmenettelyn käytössä. Tavoitteena on ollut edistää vapaaehtoisuuteen perustuvia kustannusten jakosopimuksia valtion ja yksityisen vastuutahon välillä puhdistushankkeissa. Ohjeistuksen kohderyhmänä ovat erityisesti paikallistason viranomaiset. Kunnostamishankkeiden toteuttamisessa seurataan laatujärjestelmää, jonka yhtenä osana on vastuiden selvittelymenettely (*ansvarsutredningen*). Sen tuloksena syntyy valvontaviranomainen arvio oikeasta vastuutahosta ja vastuun laajuudesta. Valvontaviranomainen myös arvioi vastuun kohtuullisuuden ja selvittää, onko puhdistamistoiimiin mahdollista saada julkista rahoitusta. Sopimus vastuista tehdään osana tätä laatujärjestelmää vastuullisen toiminnanharjoittajan ja paikallistason valvontaviranomaisen välillä. Naturvårdsverket itse ei yleensä itse osallistu näihin sopimusneuvotteluihin.<sup>294</sup>

Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen viranomainen tekee asiasta erillisen julkisoikeudellisen valituskelpoisen päätöksen (MB 26 luvun 1 § nojalla). Ympäristökaaren mukaista julkisoikeudellista vastuuta ei saa sopimuksessa vähentää, mutta toisaalta vastuullisen osuuden ei tulisi sopimusmenettelyssä myöskään muodostua suuremmaksi kuin perinteisen viranomaisen puhdistamismääräyksen johdosta.<sup>295</sup>

293 Naturvårdsverket, Lokala investeringsprogram i mål (2008), s. 5. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8338-0.pdf?pid=4023> ja Naturvårdsverket, Effekter av investeringsprogrammen LIP och Klimp (Rapport 599, 2009). <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-5991-0.pdf?pid=3588>

294 Naturvårdsverket, Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering. (2018), s. 4. <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/fororenade-omraden/efterbehandling-fororenade-omraden-kvalitetsmanual-utgava-12.pdf>

295 Naturvårdsverket, Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse (Rapport 5490, 2006), s. 30. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5490-2.pdf?pid=3111>

## Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta

Ruotsin toissijainen järjestelmä perustuu yksinomaan valtion budjettirahoitukseen. Samalla järjestelmä takaa, että myös kunnat saavat tarvittaessa riittävän rahoituksen puhdistushankkeisiin. Rahoitusjärjestelmän taustalla voidaan tunnistaa valtiojohtoisen organisoinnin paremmuutta painottava näkemys, joka perustuu viranomaisen kokemukseen ja harkintaan. Tämä näkemys on siinä mielessä perusteltu, että Ruotsissa on selvitetty ja harkittu myös julkisoikeudellisia rahastomalleja sekä toteutettu myös yksityisten toimijoiden operoima toissijainen vastuunrahoitusjärjestelmä vakuutuksen muodossa. Lakisääteinen vakuutusjärjestelmä ei käytännön kokemusten osoittamalla tavalla kuitenkaan toteuttanut sille asetettuja tavoitteita. Ruotsissa valtion ja yksittäisen vastuutahon keskinäinen sopimusjärjestelmä puhdistamistoimien kustannusvastuun jaosta sekä öljyalan toteuttama, niin ikään sopimusperusteinen huolto- ja jakeluasemien pilaantuneiden alueiden kunnostusohjelma (*SPIMFAB*) ovatkin toimineet huomattavasti paremmin.

## Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn

Selvityksen yhteydessä ei ilmennyt erityisiä liityntöjä toissijaisten vastuujärjestelmien ja yksittäisten yritysten tai toimialojen itsesääntelyn välillä.

## Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Ruotsissa ei tähän mennessä ole pidetty tarpeellisena, eikä tarkoituksena ole ilmeisesti tulevaisuudessakaan luoda yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamiseen tähtäävää toissijaista järjestelmää. Ruotsissa ei ole vireillä TOVA-sääntelyä koskevia säädösmuutoshankkeita. Toissijaisten vastuun ongelmista on tosin käyty julkista keskustelua on käyty ja selvästi on uudistuspaineita, sillä sekä kaivosten että muiden toimintojen ympäristövastuista on tehty selvitykset, mutta ne eivät ole johtaneet säädösmuutosten vireille tulon. Seuraavassa kuvataan lyhyesti selvitysten sisältöä.<sup>296</sup>

Naturvårdsverketin valmisteleva selvitys julkisoikeudellisesta ympäristörahoituksesta, ”*Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark*”<sup>297</sup> on ollut lausuntokierroksella. Selvityksessä on muun muassa ehdotettu, että kaikki ilmoitus- ja lupavelvolliset toiminnanharjoittajat maksaisivat maksuja valtion hallinnoimaan rahastoon, joka rahoittaisi kunnostamisen tilanteissa, joissa vastuutaho ei siihen kykene. Ehdotuksen mukainen maksuvelvollisuus kattaisi kaikki toiminnanharjoittajat, jotka ympäristöluvanvaraista toimintaa

296 Suullinen keskustelu Ruotsin ympäristöministeriön edustajan kanssa, 15.10.2019.

297 Naturvårdsverket, *Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark* (Rapport 6704, 2016). <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6704-5.pdf?pid=17344>

harjoittaessaan ovat myös velvollisia raportoimaan mahdollisesta pilaantumisesta.<sup>298</sup> Selvityksestä annetut, monin paikoin (erityisesti teollisuuden elinkeinoelämän taholta esitetyt) kriittiset lausunnot ja huomiot ovat edellyttäneet syvällisempää valmistelutyötä ja monipuolisempaa vaikutusten arviointia ennen konkreettisten lakiehdotusten tekoa asiasta. Ehdotuksen perusteella ei ainakaan ole toistaiseksi käynnistetty jatkovalmistelua.

Myös kaivostoiminnasta aiheutuvista ympäristön pilaantumisriskeistä ja vastuusta on toimialalla sattuneiden konkurssien johdosta käyty runsaasti julkista keskustelua. Vuonna 2018 Ruotsissa tehtiin yksityisten vahingonkäräjöiden aseman turvaamiskeinoista laaja selvitys, joka sisältää monia ehdotuksia muun muassa kaivostoiminnan lupiin kuuluvien vakuuksien määristä ja laskentatapojen käytänteistä.<sup>299</sup>

## 1.9 Tanska

### Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö

Tanska on perustuslaillinen monarkia ja jakautuu hallinnollisesti viiteen alueeseen (region) sekä 98 kuntaan (*kommune*). Ympäristösuojelukysymyksissä ylin toimeenpano- ja valvontavalta on ympäristö- ja elintarvikeministeriöllä (*Miljø- og fødevareministeren*). Valtakunnallinen ympäristöviranomainen on ympäristöhallitus (*Miljøstyrelsen*), joka muun muassa valmistelee lainsäädäntöä ja ohjeistuksia, myöntää valtuuksia ympäristöasioissa ja vastaa kemikaaleja koskevasta valvonnasta. Vuonna 2019 Miljøstyrelsen vastasi noin 400 yrityksen ja paikallisen jätteen käsittelylaitoksen luvittamisesta ja valvonnasta.<sup>300</sup> Aluehallinnon viidellä alueella on puolestaan tiettyjä tehtäviä maaperän pilaantumiseen liittyen. Kunnanvaltuustot paikallisina viranomaisina toimeenpaneuvat ja valvovat ympäristösääntelyä muun muassa vastaamalla ympäristölupamenettelyistä ja tarkastuksista yrityksiin, huolehtien käytännössä suurimmasta osasta julkisen hallinnon velvollisuuksista. Kunnat ovat tyyppillisesti se taho, johon ympäristöön liittyvissä tietopyynnöissä ollaan yhteydessä.

Tanskassa ympäristönsuojeluasioiden keskeisin säädös on yleislaki ympäristönsuojelusta (*Lov om miljøbeskyttelse*), joka on ollut voimassa 1.1.1992 alkaen. Lakia täydentävät ympäristöhallinnon antamat yleiset määräykset.<sup>301</sup> Muita ympäristövastuuta koskevia keskeisiä

298 *ibid.*, s. 13.

299 Raportti ”Statens gruvliga risiker Betänkande av Gruvavfallsfinansieringsutredningen” (SOU 2018:59). <https://data.riksdagen.se/fil/2D83A345-2B9F-47FA-81DC-3A6A6FB6D764>

300 Internet-lähde, vierailtu 26.6.2019: <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/denmark#chaptercontent4>

301 Lov om miljøbeskyttelse (Ympäristönsuojelulaki), LBK nr 1121 af 03/09/2018. (Tähän lakiin on tehty 3.9.2018 jälkeen kolme muutosta ks. Senere ændringer til forskriften), <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/1121#id9c0914ab-3cc6-4faa-97b9-9069d9c0fe49>

säädöksiä ovat laki pilaantuneesta maaperästä (*Lov om forurennet jord*), ympäristövastuudirektiivin (2004/35) kansalliseen sääntelyyn implementoinut ympäristövastuulaki (*Lov om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader*, 2008) sekä yksityisoikeudellista korvausvastuuta koskeva laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (*Lov om erstatning for miljøskader*, 1994).<sup>302</sup>

Ympäristönsuojelun yleislaki (*Lov om miljøbeskyttelse*) sääntelee pilaantumista aiheuttavaa toimintaa (5 luku), ja sen nojalla edellytetään toiminnanharjoittajan asettavan yksilöllisen tai useiden yhteisen vakuuden, josta esimerkiksi maksetaan jätteitä käsittelevän yrityksen konkurssitilanteessa valvontaviranomaiselle jätehuollon järjestämisestä aiheuttamat kustannukset ((39a (2). 1)). Kuntatason Toimivaltainen viranomainen on useimpien yritysten osalta kuntatason viranomainen, mutta kun kyse laajemmasta toiminnasta valvovana viranomaisena on valtio (the Danish Environmental Protection Agency). Esimerkiksi jätehuollon laiminlyöntitilanteessa valvontaviranomainen antaa toiminnanharjoittajalle määräyksen poistaa jätteet omalla kustannuksellaan, jos toiminnanharjoittaja ei ole konkurssissa. Kun valvontaviranomainen toteaa jo ennakolta riskin siitä, että jäte on vietävä pois, jos yritys joutuu konkurssiin, vaaditaan siltä taloudellinen vakuus kustannusten varalta. Vakuutta käytetään kun syntyy äkillinen ja vakava vaaratilanne. Sellaisessa tilanteessa tulee valvontaviranomaisen välittömästi toimia vastuussa olevan tahon puolesta. Jos vakuus ei kuitenkaan riitä kattamaan kaikkia kustannuksia jätteiden poistamisesta ja käsittelystä, viranomainen maksaa kustannukset ja vaatii kustannuksia konkurssipesältä. Kuitenkin tämä yleensä johtaa käytännössä vain siihen, että viranomaisen maksettavaksi jää iso lasku.<sup>303</sup>

Ympäristövastuulain soveltamisala rajautuu sen voimaantulon 1.7.2008 jälkeisiin ympäristövahinkoihin tai välittömän ympäristövahingon uhkaan. Lain 11 §:n sanamuodon mukaan välitön uhka tarkoittaa huomattavaa todennäköisyyttä ympäristövahingon toteutumisesta lähitulevaisuudessa. Ympäristövastuulain tarkoitus on varmistaa, että ympäristövahingon aiheuttaja ryhtyy toimenpiteisiin estääkseen tai rajoittaakseen toiminnastaan aiheutuvaa vaaraa sekä kustantaa tarvittavat toimenpiteet.

Laki pilaantuneesta maaperästä (*Lov om forurennet jord*), soveltuu tapauksiin, joissa pilaantuminen on tapahtunut 1.1.2001 jälkeen. Alueen puhdistamisvelvoite voidaan lain nojalla kohdistaa aiheuttajatahoon.

302 Säädöstekstit täällä: Lov om forurennet jord (Laki pilaantuneesta maaperästä), LBK no. 282 of 27/03/2017, <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=188394>, Lov om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøskadeloven, Ympäristövastuulaki) LBK nr 277 af 27/03/2017 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=188403> sekä Lov om erstatning for miljøskader (Ympäristövahinkolaki) , LBK nr 994 af 09/09/2014 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=143242>

303 Sähköpostilla saatu tieto (jurist Helle H. Andersen, Miljøstyrelsen) 25.8.2019.

Ympäristövahinkojen yksityisoikeudellista korvaamista koskevan erityislain (*Lov om erstatning for miljøskader*) mukainen korvausvastuu on toteutettu siten, että ankara vastuu kohdistuu tiettyihin ympäristölle riskialttiisiin toimintoihin, jotka on tyhjentävästi lueteltu lain liitteessä. Listausta vastaa pitkälti ympäristönsuojelulaissa ympäristöluvanvaraisiksi säädettyjä toimintoja. Lain nojalla korvataan henkilö- ja esinevahingot ja taloudellisista vahingoista aiheutuvat kustannukset sekä kohtuulliset ympäristövahinkojen estämisestä tai torjunnasta ja ennalleen palauttamisesta aiheutuneet kustannukset.<sup>304</sup> Ympäristövastuulakia on sovellettu viranomaiskäsitelyissä harvoin, sillä vuoteen 2017 mennessä sen soveltamista koskeva oikeuskäytäntö koostui kahdesta tapauksesta.<sup>305</sup> Muiden kuin edellä mainittujen toimintojen korvausvastuu ympäristövahingosta määräytyy yleisten vahingonkorvaussäännösten mukaisesti tuottamusperusteisesti ja tuottamuksen toteennäyttämisen on vahinkoa kärsineelle taholle todetusti vaikeaa. Mahdollisesti maksettavaksi määrätty korvaukset ovat käytännössä useimmiten rajattu suoritettuihin tai todennetusti suoritettaviin korjaustoimenpiteisiin sekä ennallistamiseen.

Tanskassa ei ole nykyistä tai suunnitteilla oleva kaivostoimintaa, eikä mineraalien hyödyntämistä siksi ole tarkasteltu tässä katsauksessa.<sup>306</sup>

Toissijaisia vastuujärjestelmiä on harkittu ja niiden tarvetta selvitetty, mutta niitä ei ole toteutettu. Ympäristövastuulain säätämisvaiheessa vuonna 2006 tehtiin laaja periaatetaso taustaselvitys keinoista, joilla voidaan turvata rahoitus vastuutahon maksukyvyttömyyden yhteydessä.<sup>307</sup> Selvityksen lopputuloksena suositeltiin tilanteen seuraamista ennen uusia lainsäädäntötoimia, mikä ilmeisesti on vaikuttanut siihen, että myöhemminäkään ei ole säädetty toissijaisen vastuun rahoitusmekanismeista. Kovin suurta tarvetta tällaiselle ei tosin ole ollut, sillä vasta vuonna 2019 Tanskassa todettiin ensimmäinen ympäristövastuudirektiivin tarkoittama vahinkotilanne.

304 Ellen Margrethe Basse: *Environmental Law in Denmark*, Wolters Kluwer, 2017, s. 434–435.

305 Vuosilta 2002 ja 2015, ks. Ellen Margrethe Basse: *Environmental Law in Denmark*, Wolters Kluwer, 2017, s. 435.

306 Petter Hojem: *Mining in the Nordic Countries: A comparative review of legislation and taxation*, kohta 3.1: [https://books.google.fi/books?id=rLGQCgAAQBAJ&pg=PT15&lpg=PT15&dq=mining+in+denmark&source=bl&ots=T0bD5OAUPj&sig=ACfU3U3s3tKVSzgcZhlGSpQadgJHReMGAA&hl=fi&sa=X&ved=2ahUKEwjK6vKp49nhAhVNw4sKHT\\_NCBw4ChDoATAFegQICBAB#v=onepage&q=mining%20in%20denmark&f=false](https://books.google.fi/books?id=rLGQCgAAQBAJ&pg=PT15&lpg=PT15&dq=mining+in+denmark&source=bl&ots=T0bD5OAUPj&sig=ACfU3U3s3tKVSzgcZhlGSpQadgJHReMGAA&hl=fi&sa=X&ved=2ahUKEwjK6vKp49nhAhVNw4sKHT_NCBw4ChDoATAFegQICBAB#v=onepage&q=mining%20in%20denmark&f=false)

307 Finansiell sikkerhedsstillelse til dækning af operatørens betalingsforpligtelser efter miljøansvarsdirektivet. KPMG. Miljøprojekt nr. 1082, 2006 <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2006/87-7052-031-3/html/sam.htm>.

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

Tanskan lakisääteinen toissijainen järjestelmä perustuu yksinomaan valtion budjettirahoitukseen, eikä käytössä ole esimerkiksi vahinkojen korvausrahastoja. Budjettirahoituksen pääosa on kohdennettu pilaantuneiden maa-alueiden kunnostukseen ja erityisesti vanhoihin isännättömiin kohteisiin. Puhdistustoimia on rahoitettu budjetista yhtäältä ad hoc -tyyppisesti yksittäisissä pilaantumistapauksissa ja toisaalta esimerkiksi julkishallinnon monivuotisten pilaantuneiden alueiden kunnostusohjelmien muodossa. Vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen valtio on lisäksi osoittanut budjettiperusteista tukea yksityisille maanomistajille erityislainsäädäntöön perustuvassa, huomattavan runsain resurssein toteutetussa omakotikiinteistöjen arvonalentumisohjelmassa sekä myös kunnille erityisessä tukiohjelmassa.

Maaperän pilaantumisen ehkäisemistä ja siihen liittyvää tutkimustoimintaa on tuettu systemaattisesti julkisin budjettivaroin. Julkisen hallinnon tukiohjelmaa on kuvattu tarkemmin jäljempänä jaksossa 5.3. Kokonaisuudessaan esimerkiksi vuonna 2012 viranomaiset käyttivät yhteensä 75 miljoonaa euroa pilaantuneen maaperän puhdistamistoimintaan. Vuosittain noin 54 miljoonaa euroa maaperän pilaantumista torjuviin toimiin käyttävät Tanskan viisi aluetta (*regionen*), joille maaperänsuojelusäätelyn nojalla toimivaltaisina viranomaisina jää haasteellisimmissa tapauksissa viimesijainen kustannusvastuu.<sup>308</sup>

### Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus

Tanskassa valtion budjetti on ainoa varsinainen lakisääteinen toissijainen rahoitusjärjestelmä. Budjetista rahoitetaan yhtäältä viranomaisten toteuttamia yksittäisiä pilaantuneen alueen kunnostus- ja ennallistamishankkeita ja toisaalta myös muutamia julkishallinnon tukiohjelmaa sekä myönnetään harkinnanvaraista tukea yksityishenkilöiden omistamien omakotitalokiinteistöjen puhdistustoimiin. Maaperänsuojelulain tarkoittamat, alueiden toteuttamat puhdistamis-, tutkimus- ja ennaltaehkäisytoimiin allokoidaan niin ikään vuosittain rahoitusta yleisistä budjettivaroista.<sup>309</sup> Budjetista rahoitettava toiminta kustannetaan yleisillä veroilla, eikä esim. ”korvamerkityllä” veroilla tai maksuilla. Ympäristöhallinnolla (*Miljøstyrelsen*) on tiedossaan vain hyvin vähän sellaisia tapauksia, joissa valtion viranomainen olisi päätenyt toteuttamaan puhdistamistoimia ja tällaiset tilanteet on kyetty rahoittamaan valtion toimesta tarpeen vaatiessa. Kunnat vastaavat suurimasta osasta ympäristösäätelyn valvontaa ja tästä syystä merkittävä määrä mahdollisesti

308 Internet-lähde, vierailtu 26.6.2019, Environmental Protection Agency: Clean Soil – A framework for tackling soil contamination [https://ecoinnovation.dk/media/130443/mst\\_jordforurening\\_pixie\\_eng\\_web.pdf](https://ecoinnovation.dk/media/130443/mst_jordforurening_pixie_eng_web.pdf) sekä vastaukset Miljøstyrelsenille lähetettyyn tutkimuskyselyyn toimittanut Søren Stig Andersen (Chefkonsulent, Jura, Miljøstyrelsen) sähköpostitse 29.4.2019.

309 Vastaukset Miljøstyrelsenille lähetettyyn tutkimuskyselyyn toimittanut Søren Stig Andersen (Chefkonsulent, Jura, Miljøstyrelsen) sähköpostitse 29.4.2019.

toteutetuista puhdistamis- ja korjaustoimista on toteutettu kuntien toimesta. Kukin kunta on voinut päättää itsenäisesti budjetissaan puhdistamistoimiin osoitettavista varoista. Kuntien puhdistamistoimien lukumäärästä ja kustannuksista ei kuitenkaan ole saatavilla koottuja tietoja.

Budjettirahoituksessa on ennen kaikkea kyse julkisoikeudellista vastuuta toteuttavasta järjestelmästä, jossa rahoituksen kohteena on pilaantuneen maaperän puhdistaminen. Kyse on näin ollen puhdistamisen ja siihen liittyvien tutkimuskustannusten rahoittamisesta, ei siis yksityisoikeudellisten menetysten korvaamisesta. Toisaalta yksityisten omakotitalon omistajien tuen (*Værditabsordningen*, ks. tarkemmin alla) voi nähdä ainakin välillisesti sivuavan myös yksityisoikeudellista vastuuta. Uusien (1.1.2001 jälkeiset) pilaantuneiden maaperien puhdistamisen kustannuksista vastaa aiheuttaja, mutta sitä vanhemman pilaantumisen kustannukset julkishallinto on pääosin kantanut.

### **Rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus**

Erityisiä veroja tai maksuja, joilla koottaisiin varoja tiettyjen (riskialttiiden) toimialojen toiminnanharjoittajilta ja jotka olisi korvamerkitty pilaantuneiden alueiden kunnostustoimiin, ei ole käytössä eikä aineiston perusteella myöskään suunnitteilla.<sup>310</sup> Esimerkiksi jäteveron tuotto ohjataan valtion yleiseen budjettiin ilman, että sille olisi nimetty tiettyä käyttötarkoitusta.

## **Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu**

### **Yksityisten omistamien kiinteistöjen lämmitysöljysäiliöiden pakollinen vakuutus**

Tanskassa on 1.3.2000 alkaen ollut käytössä lakisääteinen (laki maaperän pilaantumisesta) yksityisten omistamien lämmitysöljysäiliöiden pakollinen vakuutus (*Forsikringen for villaolietanke*). Laissa maaperän pilaantumisesta määriteltyyn soveltamisalaan kuuluvat alle 6 000 litran kokoiset yksityisessä käytössä olevat lämmitysöljysäiliöt. Vakuutusta hallinnoi merkittävimpien tanskalaisten öljy-yhtiöiden perustama vakuutusyksikkö (*Topdanmark Forsikring A/S*). Vakuutusjärjestelmän piirissä ovat automaattisesti kaikki kotitaloudet, jotka hankkivat öljynsä järjestelmään osallistuvilta öljy-yhtiöiltä. Järjestelmän kustannukset on sisällytetty öljynkäyttäjiltä perittävään kulutusperusteiseen maksumuun. Öljyvahingon sattuessa vakuutus kattaa kotitalouskäytössä olleen öljysäiliön vuodosta seuraavien julkisoikeudellisten ympäristön puhdistamisvelvoitteiden kustannukset.

310 Mahdollisia kehityshankkeita koskeva tieto peräisin vastauksista Miljøstyrelsenille lähetettyyn tutkimuskyseleeseen, jotka Søren Stig Andersen (Chefkonsulent, Jura, Miljøstyrelsen) toimittanut sähköpostitse 29.4.2019.

Ainoastaan säiliövuodosta seuranneen maaperän pilaantumisen puhdistamis- ja tutkimuskustannukset korvataan, sen sijaan esimerkiksi rakennuksille aiheutuneet vahingot jäävät aiheuttajan maksettaviksi tai omistajan omasta kotivakuutuksesta korvattaviksi. Vahingoista tulee ilmoittaa kolmen kuukauden kuluttua vahingon toteamisesta. Lisäksi vakuutuskorvauksen saaminen edellyttää, että vuotanut säiliö täyttää lainsäädännön vaatimukset. Tämä asettaa esimerkiksi säiliön käyttäjälle sen tyypistä riippuvia rajoituksia. Vakuutetun omavastuu on 2 000 Tanskan kruunua. Vakuutuskorvauksille on määrätty yläraja, jonka ylittävistä kustannuksista vastaa puhdistamismääräyksen antanut kunta: vuoteen 2010 asti vastuun yläraja oli kaksi miljoonaa Tanskan kruunua, minkä jälkeen yläraja nostettiin neljään miljoonaan Tanskan kruunuun ja sidottiin indeksiin. Pakollisen vakuutusjärjestelmän valmistelun yhteydessä harkittiin myös muita vaihtoehtoja, kuten öljyalan yhtiöiden yhteisen poolijärjestelmän perustamista tai yksityisten vakuutusten käyttöä. Nämä vaihtoehdot kuitenkin hylättiin niiden osoittaututtua liian kalliiksi asiakasnäkökulmasta. Nykyisen vakuutusjärjestelmän toiminta-aikana öljyvuototapauksia on vuosittain raportoitu 150–200.

## Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

### **Autopurkamojen liiton kollektiivinen vakuusrahastojärjestely**

Tanskalaisen autopurkamo- ja kierrätystoimialan liiton *Dansk Autogenbrug (DAG)* vuonna 1998 jäsentensä yhteiseksi perustama vakuusjärjestely perustuu lakisääteiseen vakuudenasettamisvelvoitteeseen. Tanskan ympäristönsuojelulain 39a § mukaisesti jätettä käsittelevien toiminnanharjoittajien on asetettava vakuus, jotta jätteiden loppukäsittelyn kustannukset eivät jää viranomaisten maksettavaksi. Toiminnanharjoittajien näkökulmasta alan yhteinen vakuusrahasto korvaa muutoin jokaiselta toiminnanharjoittajalta erikseen vaadittavat vakuudet. Vakuusrahastoon liittyminen on vapaaehtoista, joskin käytännössä noin 95 % alan toimijoista onkin siihen liittynyt. Tarpeen tullen, esimerkiksi toiminnanharjoittajan ajaututtua konkurssiin, vakuusrahasto ottaa hoitaakseen epäasianmukaisesti varastoidun jätteen poiskuljetuksen jäsentensä puolesta varmistaen näin, ettei jätehuoltotoimien suorittaminen jää ympäristöviranomaisen kustannuksella toteutettaviksi. Rahaston vastuu kuitenkin kattaa vain jätteiden käsittelyn ja poiskuljettamisen, joten muut kustannukset, kuten esimerkiksi maaperän pilaantumisesta seuranneet muut puhdistamiskustannukset jäävät rahoitetuiksi muilla tavoin. Liiton jäsenen vetäytyessä vakuusjärjestelystä, päättäessä toimintansa tai joutuessa konkurssiin, rahasto on vastuussa kyseisen toiminnan jätehuoltovelvoitteiden täyttämisen kustannuksista vähintään kolmen kuukauden ajan.

### **Sähkö- ja elektroniikkalaiteromun (WEEE) tuottajien vakuusjärjestely**

Vakuusrahastojärjestely on käytössä myös sähkö- ja elektroniikkaromun (WEEE) tuottajien piirissä. Toiminnanharjoittajat ovat lakisääteisen vakuudenasettamisvelvoitteen toteuttamiseksi järjestäytyneet yhteiseen käsittelyjärjestelmään. Käsittelyjärjestelmään



kuuluvien toiminnanharjoittajien on omakohtaisen vakuuden sijaan asetettava asianmukainen taloudellinen vakuus sähkö- ja elektroniikkalaiteromutoimialan käsittelyjärjestelmälle. Vakuuden riittävyyden todentamiseksi toiminnanharjoittajien on samalla julkistettava viime vuonna kaupan pidettyjen laitteiden määrä ja arvioitava tulevana vuonna kaupan pidettävä määrä. Vakuussumma lasketaan suhteuttamalla tulevan vuoden aikana kaupan pidettävien laitteiden jätteiden käsittelystä odotettavissa oleviin kustannuksiin. Vakuus luovutetaan takaisin toiminnanharjoittajalle, kun laitteiden jätehuolto on todenneusti hoidettu asianmukaisella tavalla. Osa vakuudesta voidaan vapauttaa aiemminkin, jos kaupan pidettyjen laitteiden määrät osoittautuvat pienemmiksi kuin määrät, joille vakuus on laskettu.

### **Öljytoimialan sopimusperusteinen vanhojen jakeluasemien maaperän puhdistusohjelma**

Öljyalan keskinäinen, vapaaehtoinen ja sopimusperusteinen ”öljypooli” (*Oliebranchens Miljøpulje, OM*) on kunnostusohjelma, jonka avulla vuodesta 1992 alkaen rahoitettiin käytöstä poistettujen jakelu- ja huoltoasemien maaperän kunnostusta. Sopimus tehtiin kaikkien Tanskan bensiiniä myyvien öljy-yhtiöiden sekä Tanskan ympäristönsuojeluviraston, maakuntien ja kuntien välillä. Tutkimuksia ja kunnostamista rahoittivat öljy-yhtiöt. Järjestelmä otettiin käyttöön puhdistusten edistämiseksi käytöstä poistetuilla huoltoasemilla, joilla maaperä oli saastunut. Järjestelmän perustamisen aikaan 1980-luvulla ja 1990-luvulla oli ilmennyt niin oikeudellisia kuin muitakin ongelmia aiheuttajien puhdistamisvastuuseen saattamisessa ympäristönsuojelusääntelyn nojalla. Kunnostusohjelma toimi kustannustehokkaasti ja siinä tutkittiin lähes 10 000 aluetta, joista 3 438 todettiin pilaantuneiksi ja puhdistettiin pohjavedelle aiheutuvan uhkan poistamiseksi. Nyt kunnostusohjelma on suljettu, eikä siihen ole enää mahdollista rekisteröidä uusia puhdistettavia alueita.<sup>311</sup>

## **Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjaukset (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)**

### **Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus**

Aiheuttajan vastuulla on Tanskan ympäristölainsäädännössä hyvin vahva periaatteellinen lähtökohta. Yksittäisiä säädöksiä tarkasteltaessa kuitenkin ilmenee, että julkisoikeudellisessa sääntelyssä on eri tavoin myös joustettu aiheuttamisperiaatteesta. Aiheuttajan vastuuta rajoittamaan sääntelyyn on tuotu esimerkiksi suhteellisuus- ja kohtuusnäkökohtia.<sup>312</sup> Myös esimerkiksi maaperän puhdistamisvastuuta koskeva sääntely voi tietyin edellytyksin

311 Ympäristöministeriön (Miljø- og Fødevareministeriet) internet-sivut, vierailtu 27.6.2019: <https://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/danmarks-stoerste-privatfinansierede-miljoegenopretning-er-afsluttet/>

312 Aiheesta lisää professori Ellen Margrethe Bassen artikkelissa Forureneren betaler princippetts betydning for foreningsansvaret i Danmark (Särtryck ur boken Bertil Bengtsson 90 år, Jure) [https://pure.au.dk/portal/files/100841602/Basse\\_sartryck.pdf](https://pure.au.dk/portal/files/100841602/Basse_sartryck.pdf)

asettaa viranomaiset viimesijaisesti vastuuseen yksityistahojen puhdistamistoimissaan aiheuttamista vahingoista.

Maaperän pilaantumista koskevassa vastuujärjestelmässä omaksuttu aiheuttamisperiaate asettaa vastuupiirille verrattain tiukat rajat. Sääntely ei esimerkiksi Suomen YSL:iin verrattavassa laajuudessa tunne maanomistajan toissijaista, yksinomaan pilaantuneen alueen hallinnasta johdettavissa olevaa toimimisvelvoitetta (vrt. Suomen YSL 133 §).<sup>313</sup> Tanskan lainsäädännön nojalla viranomainen voi pilaantuneen alueen omistuksen vaihtuessa määrätä uuden omistajan puhdistustoimiin vain, jos puhdistamiseen velvoittava päätös oli alun perin tehty ennen omistuksenvaihdosta ja uuden omistajan tiedossa tai tämän olisi siitä tietää ja päätös on sisältönsä puolesta ulotettu myös alueen tuleviin omistajiin.<sup>314</sup>

Ajallisesti maaperän puhdistamisvastuun järjestäminen jakautuu Tanskassa kaksijakoisen mallin mukaisesti. Uusissa pilaantumistapauksissa aiheuttaja maksaa puhdistamisen ja tutkimukset. Vanhoissa, eli ennen 1.1.2001 tapahtuneissa pilaantumisen osalta julkinen valta, eli valtio ja aluehallinto (*regionen*) vastaavat kustannuksista, jos yksityiset eivät sopimukseen pääse yhteisymmärrykseen eikä kustannuksia saada katetuksi vakuutuksesta. Julkishallinnon tällaista vastuuta puoltaa se, että vanhat pilaantumisten aiheuttajat ovat usein lopettaneet toimintansa, ajautuneet konkurssiin tai vastuusuhteet muutoin ovat hyvin epäselviä. Viimesijassa aluehallinto (*regionen*) maaperänsuojelusääntelyn toimeenpanosta vastaavana viranomaisena on velvollinen torjumaan maaperän pilaantumisesta ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvan vaaran. Tosin viranomaisen vastuu kattaa vain pilaantumisesta ympäröiville alueille aiheutuvan haitan poistamisen ja monesti alue itsessään jää viranomaisen torjuntatoimien jälkeenkin saastuneeksi. Viime kädessä pilaantumista kuitenkin ainakin torjutaan aluehallinnon budjetissa maaperän pilaantumisen torjuntaan ohjattavin varoin.<sup>315</sup>

### **Konkurssipesän vastuu**

Konkurssipesän juridista ympäristövastuuta on kuvattu esimerkiksi ympäristövastuudirektiivin implementoinnin tueksi laaditussa ohjeistuksessa. Tämä kuvaus soveltuu edelleen sellaisenaan kuvaamaan myös muiden säädösten mukaista vastuuta konkurssitilanteissa.<sup>316</sup> Ohjeessa todetaan, että Tanskassa vain konkurssivelallisen yhtiön toimintaa

313 Emma Lees: the polluter pays principle and the remediation of the Land (Internation Journal of Law in the Built Environment, 2015), s. 10–11 sekä ks. myös Ellen Margrethe Basse: Environmental Law in Denmark (Wolters Kluwer 2015), s. 254

314 Tanskan laki maaperän pilaantumisesta (Lov om forurennet jord) (§ 45) luettavissa täällä <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=188394#idd6323635-015a-4566-b2b4-fbdd7afdeb91>

315 Vastaukset Miljøstyrelsenille lähetettyyn tutkimuskyselyyn toimittanut Søren Stig Andersen (Chefkonsulent, Jura, Miljøstyrelsen) sähköpostitse 29.4.2019.

316 Ohjeen soveltuvuus varmistettu ja muut konkurssia koskevat tiedot varmistettu sähköpostikyselyllä (jurist Helle H. Andersen, Miljøstyrelsen) 29.8.2019.

jatkaen konkurssipesän konkurssin alkamisen jälkeen aiheuttamien ympäristöveloitteiden kustannukset ovat pesän massavelkaa. Sen sijaan valvontaviranomaisen vaateet, joiden perusta on ennen konkurssin alkua tapahtuneessa ympäristön pilaantumisessa, on valvottava konkurssissa tavallisten konkurssisaatavien tapaan.<sup>317</sup> Viranomaisten saatatavat eivät ole etuoikeutettuja konkurssisaatavia, joten niiden periminen konkurssimenettelyn yhteydessä aiheuttaa paljon kustannuksia verrattuna perinnän tuloksena saataviin varoihin.

## Julkishallinnon tukiohjelmat

### Omakotitalokiinteistöjen arvonalentumista koskeva puhdistamisen rahoitusohjelma

Omakotikiinteistöjen arvonalentumista koskeva puhdistamisen rahoitusohjelmassa (*Værditabsordningen*) on kyse yksityisille maanomistajille suunnatusta tukiohjelmasta vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamiseksi.<sup>318</sup> Ohjelman tarkoitus on auttaa yksityistahoja, jotka ovat vilpittömässä mielessä hankkineet pilaantuneen maa-alueen asuinkäyttöön. Säännökset ohjelmasta sisältyvät lakiin maaperän pilaantumisesta (*Jordforureningsloven 26 § ja 27 §*).<sup>319</sup> Ohjelmaa ovat vuosien varrella hallinneet eri viranomaiset ja vuodesta 2016 lähtien sen toteuttamisesta ovat vastanneet alueet (*regionen*) yhdessä Tanskan valtiokonttorin (*Udbetaling Danmark*) kanssa ympäristöhallinnon (*Miljøstyrelsen*) lukuun. Tukiohjelman piirissä ovat ainoastaan vanhat, lähtökohteisesti ennen 1.9.1993, pilaantuneet alueet, joskin siihen on kuulunut myös öljysäiliöitä, joiden aiheuttama pilaantuminen on havaittu ennen 1.3.2000. Ohjelman toimintaperiaate on, että omavastuuosuuden maksamalla tukiohjelman piiriin hyväksytty maanomistaja voi saada maa-alueensa puhdistetuksi julkishallinnon toimesta ja julkisin varoin. Omavastuumaksun suuruus vaihtelee noin 2010–5360 euron välillä. Aluehallintoviranomainen (*region*) tekee päätöksen asuintarkoitukseen hankitun maa-alueen hyväksymisestä tukiohjelman piiriin ja vastaa myös puhdistamiskustannusten kattamisen hallinnoinnista sekä varojen käytön valvonnasta. Tukiohjelman mukaisia puhdistamistoimia suoritetaan hakemusten saapumisjärjestyksessä. Hakemuksia ohjelmaan tulee enemmän, kuin mitä varoja on käytettävissä, joten ohjelmaan pääsyä on odotettava jonotuslistalla.

317 Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 4, 2008: <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2008/978-87-7052-794-1/html/kap07.htm#7>. Kohdassa 7.1. todetaan seuraavasti "For så vidt angår konkursboer gælder det, at boet kun kan blive ansvarlig for skader, der forårsages under boets eventuelle fortsatte drift af den konkursramte virksomhed. Tilsynsmyndighedernes krav som følge af skader, der er forårsaget før konkursen indtrådte, må altså anmeldes i konkursboet ligesom andre krav, der er stiftet før konkursen."

318 Ympäristöhallinnon (Miljøstyrelsen) internet-sivut, vierailtu 27.6.2019 <https://mst.dk/affald-jord/jordforurening/stoette-og-oprensningsordninger-paa-jordforureningsomraadet/vaereditabsordningen/>

319 Laki maaperän pilaantumisesta (Lov om forurenet jord) luettavissa täällä (vierailtu 27.6.2019): <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=188394#id7e060134-838a-4cd4-86b9-2456163b3da4>

Puhdistamistukena myönnettävien varojen rajallisuudesta johtuen noin 400 maanomistajaa kattavan jonotuslistan odotusajan on arvioitu olevan enimmillään jopa 10 vuotta, mistä johtuen varsinaisen tukiohjelman alaisuuteen on perustettu myös erityinen lainaohjelma (*Låneordningen*). Lainaohjelmassa vielä tukiohjelman jonotuslistalla olevat yksityiset maanomistajat voivat nostaa valtion takamaan ja korkotuetun lainan sellaisen maaperän puhdistamiseksi, jonka käyttäminen asuintarkoitukseen muodostaisi terveystarpeen. Tällöin jonotuslistalla oleva maanomistaja ottaa lainan pankista, millä rahoitetaan aluehallinnon (*region*) toimet maaperän pilaantumisen aiheuttaman terveystarpeen poistamiseksi mahdollisimman pian. Maanomistajan tulee huolehtia lainan korkokuluista, joihin valtio myöntää korkotukea, siihen asti, kunnes maanomistajan jonotuslistan mukainen vuoro varsinaisessa tukiohjelmassa koittaa. Tukiohjelmaan pääsyn myötä valtio ottaa hoitaakseen maanomistajan puhdistamistoimien rahoittamiseksi aiemmin ottaman pankkilainan takaisinmaksun.<sup>320</sup>

Ympäristöhallinto (*Miljøstyrelsen*) on lisäksi toteuttanut rahoitusohjelmaa, jossa kunnat ovat voineet ympäristöhallinnon saada rahoitusta pilaantuneen maaperän sellaisille puhdistamistoimille (*Villaolietanksager - tilskud til kommuner*), joita ei 1.10.2010 mennessä ollut saatettu päätökseen. Ohjelmaan osoitetut varat (suuruudeltaan noin 3 750 000 euroa) on kokonaisuudessaan jo varattu, eikä ohjelman rahastosta siten enää myönnetä tukia uusille puhdistamishankkeille.<sup>321</sup>

### **Maaperän ja pohjaveden pilaantumista koskeva teknologiaohjelma**

Ympäristöhallinnon (Miljøstyrelsen) organisoimassa Maaperän ja pohjaveden pilaantumista koskeva teknologiaohjelmassa (*Teknologiprogram for jord- og grundvandsforurening*) on kyse vuonna 1996 perustetusta tukiohjelmasta.<sup>322</sup> Ohjelman tarkoitus on edistää uusien maaperän ja pohjaveden pilaantumista koskevien puhdistamis- ja pilaantumisen torjuntaohjelmien kehitystä ja testausta entistä tehokkaamman pilaantuneiden alueiden ennallistamisjärjestelmän rakentamiseksi. Ohjelman vuosittaisessa rahoituksen jaossa painotetaan ennakoivaa toimintaa sekä ennalta varautumista palvelevia hankkeita. Vuonna 2015 ohjelman budjetti oli noin 804 000 euroa ja vuonna 2017 noin 402 000 euroa, minkä lisäksi ohjelmalla on ollut käytössään edellisiltä vuosilta ylijäänyttä ohjelmarahoitusta. Sekä yksityiset että julkiset tahot voivat hakea tukea, joiden

320 Ympäristöhallinnon (Miljøstyrelsen) internet-sivut, vierailtu 27.6.2019, <https://mst.dk/affald-jord/jordforurening/stoette-og-oprensingsordninger-paa-jordforureningsomraadet/vaerditabsordningen/laaneordning/>

321 Ympäristöhallinnon (Miljøstyrelsen) internet-sivut, vierailtu 27.6.2019, <https://mst.dk/affald-jord/jordforurening/stoette-og-oprensingsordninger-paa-jordforureningsomraadet/villaolietanksager-tilskud-til-kommuner/>

322 Ympäristöhallinnon (Miljøstyrelsen) internet-sivut, vierailtu 27.6.2019, <https://mst.dk/affald-jord/jordforurening/stoette-og-oprensingsordninger-paa-jordforureningsomraadet/teknologiprogram-for-jord-og-grundvandsforurening/>

ohella *Miljøstyrelsen* on rahoittanut ohjelmasta myös omia tutkimushankkeitaan. Kunnostustoimia ns. ”kentällä” toteutettavien projektien hakijoina on ollut pääasiassa kuntia, kun taas tutkimusprojekteihin rahoitusta ovat hakeneet sekä yksityiset konsultit että kunnat. Ohjelman aloittamisesta lähtien sen rahoittamana on aloitettu 358 hanketta, joista 147 on kuulunut tukea puhdistamistoimissa ja 211 ovat tutkineet erilaisia pilaantumisen tutkimus- ja puhdistamismetodeja taikka edistäneet yleistä tietämystä maaperän pilaantumista koskien. Ohjelman käytössä olevan rahoituksen on suunniteltu tulevaisuudessa säilyvän nykyisenkaltaisella tasolla.<sup>323</sup>

### **Julkishallinnon ja toimialan (/teollisuuden) yhteiset kumppanuusohjelmat**

Ei tiedossa aktiivisia julkishallinnon ja yksittäisten toimialojen yhteisiä TOVA-järjestelmää tukevia kumppanuusjärjestelmiä.<sup>324</sup>

### **Muut rahoitusmekanismit**

#### **Yksityiset vakuutusmarkkinat**

Tanskalaisista yksityisistä vakuutusmarkkinoista ja ympäristövahinkoja koskevien vakuutusten suosiosta tai kattavuudesta ei ole saatavilla valmiita koottuja tietoja markkinoiden vaikutusten arvioimiseksi. Yllä kuvattua pakollista yksityisten lämmitysöljysäiliöiden vakuutusjärjestelmää lukuun ottamatta tietopohja vakuutusten soveltuvuudesta ympäristön pilaantumisriskien hallintaan on Tanskassa verrattain ohuella pohjalla.<sup>325</sup> Pääsääntöisesti yritysten vastuuvakuutukset (*Erhvervsansvarsforsikring*) kattanevat ympäristön saastumisesta seuraavia vastuutilanteita rajoitetusti. Pääsääntöisesti tällaiset vakuutukset kattavat vain vahinkoja, jotka ovat tapahtuneet odottamattomasti, tahattomasti ja äkillisen onnettomuuden sattuessa niin, että sekä vahingon syy että seuraus ovat äkillisiä. Omalta osaltaan ongelmia on tuottanut ympäristövastuulainsäädännön kehittyminen tuottamustuoperusteisuudesta kohti ankaraa vastuuta samalla, kun alun alkaen vuonna 1987 laaditut ympäristövahinkoja koskevat mallivastuuvakuutusehdot voivat edelleen perustua aikansa henkisesti tahallisuutta tai tuottamusta edellyttävälle *culpa*-normeille. Seurauksena Tanskassa on ilmennyt ongelmallisia tilanteita, joissa tahattomasti ja tuottamuksetta aiheutunut vahinko on ankaran vastuun nojalla johtanut korvausvastuuseen, jota vanha *culpa*-normilla rajattu vastuuvakuutus ei kuitenkaan ole kattanut.<sup>326</sup>

323 Vuoden 2018 ohjelman toimintakertomus täällä: <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2018/03/978-87-93614-75-8.pdf>

324 Tanskan ympäristöhallinnolle (Miljøstyrelsen) lähetettyyn tutkimuskyselyyn sähköpostitse saadut vastaukset (Søren Stig Andersen, Chefkonsulent, Jura, Miljøstyrelsen) 29.4.2019.

325 Environmental Policy and its Enforcement in Denmark (2012), s.7: <http://en.horten.dk/~media/Artikler/ENV12-Denmark-ver2.pdf>

326 Ks. raportti, 2006: yleinen vastuuvakuutus <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2006/87-7052-031-3/html/kap03.htm#3.2.4> ja ympäristövastuuvakuutus: <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2006/87-7052-031-3/html/kap03.htm#3.2.5>

Osin ympäristöriskien vaikeasta ennakoitavuudesta johtuvia vakuuttamishaasteita ratkaisutakseen vakuutusyhtiöt ovat perustaneet vuosien saatossa useita yhteenliittymiä ja jälleenvakuutuspoolin, joka kuitenkin päätettiin purkaa jo vuonna 2003. Ympäristövakuutusten jälleenvakuutuspoolin vakuutusmäärä oli ainakin tuolloin hyvin vähäinen, vuonna 2000 ainoastaan 34 vakuutusta. Vakuutusyhtiöt ovat sittemmin tarjonneet ympäristövakuutuksia Tanskassa itsenäisesti. Lisäksi vakuutusala on tuonut markkinoille ympäristövastuuvakuutuksia (*miljøansvarsforsikring*), jotka on tarkoitettu kattamaan ympäristövastuudirektiivistä mahdollisesti seuraavien aiheuttajan korjausvelvoitteiden kustannukset.<sup>327</sup>

### **Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta**

Tanskassa on harkittu erilaisia vaihtoehtoja varautua vastuutahon maksukyvyttömyyteen ainakin kahden säädöshankkeen yhteydessä. Toisaalta ympäristövastuudirektiivin toimeenpanon valmistelun yhteydessä vuonna 2006 ja toisaalta tätä ennen siviilioikeudellisen ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lain säätämisvaiheessa 1990-luvulla.

Työryhmän ehdotuksessa laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettiin säännöksiä pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta.<sup>328</sup> Ehdotettu vakuutus ei kuitenkaan olisi kattanut tuntemattomaksi jääneen aiheuttamia vahinkoja, joten kyse oli siinä suhteessa lähinnä ensisijaisen vastuun kattamisesta. Ehdotettua pakollista vakuutuksen ottamisvelvollisuutta ei kuitenkaan säädetty sittemmin voimaan tulleessa laissa. Kyseisen lain valmistelun yhteydessä eduskunnassa esitettiin myös muutaman kansanedustajan säädösaloite, joka sisälsi muun ohessa ehdotuksen perustaa erityinen ympäristövahinkojen korvausrahasto.<sup>329</sup> Ehdotusta perusteltiin tuolloin sillä, että ympäristövahingon korvaamatta jäännin riskiä ei kuitenkaan voida täysin välttää. Hajakuormitustilanteiden, syy-yhteyden toteen näyttämiseen erityisesti ympäristön pilaantumistapauksissa liittyvien haasteiden, vahingonaiheuttajan maksukyvyttömyyden sekä tilanteiden, joissa vastuuta ei erityisestä syystä voisi lain nojalla kohdentaa aiheuttajaan, katsottiin edellyttävän ehdotetun korvausrahan perustamista. Rahaston varoja ehdotettiin kerättäväksi erityisen saastuttaviin toiminnanharjoittajilta kerättävällä veroluonteisella maksulla siten, että verorasite nousisi verovelvollisen arvioidun ympäristövahinkoriskin kasvaessa ja tältä pohjalta toiminnanharjoittajat olisi jaoteltu ympäristöriskiperusteisiin veroluokkiin. Myös vaarallisten aineiden

327 Environmental Policy and its Enforcement in Denmark (2012): <http://en.horten.dk/~media/Artikler/ENV12-Denmark-ver2.pdf>

328 Betænkning om erstatning for miljøskader / afgivet af Justitsministeriets Udvalg om Erstatning for Miljøskader. 1992

329 Forslag til folketingsbeslutning om erstatning for miljøskader, 18.1.1991 (proposal for a parliamentary resolution on compensation for environmental damage). <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=107070>. Ehdotus oli tehty saman sisältöisenä eduskunnassa vuonna 1987 (nro B88, 1nd session, negotiations sp. 6555, 9669 and Appendix A sp. 4089).

kuljettaminen olisi ollut tällaisen veron alaista toimintaa. Ehdotus ei kuitenkaan vaikuttanut ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lain sisältöön.

### Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn

Edellä kuvattujen järjestelmien lisäksi Tanskassa perustettiin vuoden 2013 lopussa erityinen maaperän tilaa edistävä yhteistyöalusta *”The Danish Soil Partnership”*.<sup>330</sup> Alun perin ohjelmaa rahoittivat vuoden 2015 loppuun asti ympäristöhallinto (*Miljøstyrelsen*) sekä Tanskan aluehallinto (*Danish Regions*). Kyseessä ei ole tukiohjelma, vaan rajoitus- ja tukimahdollisuuksista tietoa keräävä ja välittävä yhteenliittymä. Teollisuuden itsesääntelyä ilmentää myös yleinen ympäristöalan toimijoita yhteen keräävä, voittoa tavoittelematon public-private partnership *”State of Green”*, jonne esimerkiksi kunnostushankkeiden raportteja ja case-kuvauksia päivitetään julkisesti saataville.<sup>331</sup> Talouselämän itsesääntelyyn on pyritty myös julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä esimerkiksi vanhojen polttoaineen jakeluasemien kunnostusprojektissa.

### Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat

Vastuusääntelyn kehittämisessä esillä on eniten ollut ympäristövastuudirektiivin implementointi ja sen harvalukuinen soveltaminen. Näistä lähtökohdista ympäristövastuusääntelystä on julkaistu vuonna 2015 perusteellinen työryhmän raportti (*Rapport fra Overvågningsudvalget for miljøansvarsreglerne*), jossa sääntely ja viranomaisten kokemukset on käyty läpi.<sup>332</sup> Raportissa tunnistetaan sääntelyn monimutkaisuuden lisäksi lukuisia muita sen soveltamista vaikeuttavia piirteitä, joskaan TOVA-järjestelmän rahoitus ei niihin ole lukeutunut.

Laaja-alaisista toissijaisen vastuun kehittämissuunnitelmista ei ole julkaistuja tietoja tai virallisia päätöksiä. Vireillä ei ole TOVA-sääntelyä koskevia säädösmuutoksia tai -kehityshankkeita.<sup>333</sup> Kuitenkin eräiden suurten konkurssitapausten yhteydessä on viranomaisille aiheutunut huomattavia kustannuksia, minkä johdosta ympäristöministeriö selvittää, pitäisikö Tanskan lainsäädäntöä jotenkin muuttaa jotta aiheuttajan vastuu -periaate

330 Tanskan ympäristöministeriön The Danish Soil Partnership -sivusto täällä: <https://eng.ecoinnovation.dk/the-danish-eco-innovation-program/publicprivate-partnerships/present-partnerships/danish-soil-partnership-soil-remediation/>

331 State of Green -sivusto täällä <https://stateofgreen.com/en/>

332 Miljøstyrelsen: Miljøansvarsreglerne – Rapport fra Overvågningsudvalget for miljøansvarsreglerne (Miljøprojekt nr. 1780, 2015). Raportti kokonaisuudessaan luettavissa täällä: <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2015/08/978-87-93352-59-9.pdf>

333 Ympäristöviranomaisten mukaan aloitteita ympäristövastuuta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ei kyselyajankohtana ole ollut tekeillä tai tiedossa. Tanskan ympäristöhallinnolle (Miljøstyrelsen) lähetettyyn tutkimuskyselyyn sähköpostitse saadut vastaukset (Søren Stig Andersen, Chefkonsulent, Jura, Miljøstyrelsen) 29.4.2019.

paremmin toteutuisi. Tämä työ tapahtuu epävirallisessa työryhmässä, mutta sen työskentely ei ole vielä edennyt kovin pitkälle. Toistaiseksi on lähinnä koottu tietoa aiemmista tapauksista ja ideoita aiheeseen perehtyneiltä henkilöiltä.<sup>334</sup>

## 1.10 Yhdysvallat

### Ympäristöhallinto ja -lainsäädäntö

Yhdysvallat (josta tässä maakatsauksessa käytetään jatkossa nimitystä USA) on liittovaltio ja koostuu 50 osavaltiosta. Liittovaltiotasolla lainsäädäntövaltaa käyttää kongressi ja osavaltiotasolla kunkin osavaltion omat lainsäädäntöelimet. Ympäristövastuun sääntely on 1960-luvulta lähtien ollut pitkälti liittovaltiovetoista, joskin liittovaltio määrittelee yleensä vain päälinjat jättäen osavaltioille ja paikallishallinnolle mahdollisuuden säätää omia lakeja sekä ympäristöpoliittisia ohjelmia. Kokonaisuudessaan USA:n ympäristösääntely koostuu liittovaltion, osavaltioiden ja paikallistason laeista, asetuksista, hallinnollisista määräyksistä ja ohjeista sekä tuomioistuinten oikeuskäytännöstä (common law -järjestelmälle ominaiseen tapaan).

Liittovaltiotason ympäristönsuojeluasioissa noudatettavia ympäristön laatua koskevia minimistandardeja valvovat liittovaltion viranomaiset, erityisesti ympäristönsuojeluvirasto EPA (*Environmental Protection Agency*). USA:n rannikkovartioston (*The U.S. Coast Guard*) kansallinen pilaantumisrahoitusasioiden keskus (*National Pollution Funds Center, NPFC*) vastaa öljyvahinkoja koskevan lain valvonnasta sekä myös lain nojalla perustetun öljyvahinkorahaston hallinnoinnista. EPA:n ohella NPFC vastaa lisäksi rannikkovartioston osuudesta liittovaltion *Superfund*-rahastosta. Näiden rinnalla liittovaltiotasolla on useita eri sektorilainsäädännön perusteella toimivaltaisia viranomaisia. Vastaavasti myös osavaltio- sekä paikallistason viranomaisilla on keskeinen rooli ympäristösääntelyn täytäntöönpanossa.

Liittovaltiotasolla ympäristön pilaantumista koskeva vastuujärjestelmä perustuu (common law:n mukaisen aiheuttajan vastuun rinnalla) erityisesti kolmelle keskeiselle säädökselle. Teollisessa käytössä pilaantuneisiin alueisiin sovelletaan CERCLA-säädöstä (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, 1980*)<sup>335</sup>, jonka toimeenpanoa varten on perustettu Superfund-rahasto (*Hazardous Substance Response Trust Fund*). Lisäksi erityisesti jätteiden käsittelyä koskien sovelletaan RCRA-säädöstä

334 Edellä mainitun kyselyn tietoja täydentävä sähköpostilla saatu lisätieto (jurist Helle H. Andersen, Miljøstyrelsen) 25.8.2019.

335 CERCLA (42 U.S.C, Chapter 103); <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter103&edition=prelim>



(*Resource Conservation and Recovery Act, RCRA, 1976*).<sup>336</sup> Kolmas keskeinen säädös on laki öljyvahingoista (*Oil Pollution Act, OPA*), jonka nojalla on perustettu liittovaltion öljyvahinkorahasto (*The Oil Spill Liability Trust Fund, OSLTF*).<sup>337</sup>

Tunnetuin edellä mainituista on vuonna 1980 voimaan astunut CERCLA, jonka säätämisen taustalla vaikuttivat tuolloin Love Canal -alueella todetut vakavat ympäristöongelmat.<sup>338</sup> CERCLA:n soveltamisala kattaa vaarallisten aineiden aiheuttaman ympäristön pilaantumisen niiltä osin, kun RCRA ei sovellu eli myös esimerkiksi luvattomat tai jo päättyneet toiminnot. CERCLA:n nojalla vastuu syntyy, kun kohteessa on ollut tai säilytetty vaarallista ainetta, jota on päässyt tai välittömästi uhkaa päästä ympäristöön ja tästä on aiheutunut tai uhkaa aiheutua vahinko. Vaaralliset aineet on listattu kattavasti siten, että ulkopuolelle jäävät lähinnä raakaöljy ja maakaasu, joista on säädetty toisaalla. Lähtökohtaisesti vastuutahon (*responsible party, RP*) voi kattaa laajasti muun muassa viranomaiselle keretyneistä kustannuksista, luonnonvaroihin (esim. kalakannat) kohdistuneista vahingoista, pilaantumisen aiheuttaman terveyshaitan selvityskustannukset sekä hallintopakon nojalla suoritettujen toimien kustannuksista, jos pilaantuminen uhkaa aiheuttaa välitöntä vaaraa ympäristölle tai ihmisten terveydelle.<sup>339</sup> Edelleen CERCLA:n nojalla vastuu ympäristön pilaantumisesta on 1) taannehtivaa ja kattaa vastuun ennen lain voimaantuloa vuonna 1980 aiheutuneesta pilaantumisesta), 2) ns. jakamatonta yhteisvastuuta, jossa kukin vastuutaho vastaa kustannusten koko määrästä ja ilman vastuullisten keskinäistä etusijajärjestystä (*joint and several liability*) sekä 3) ankaraa, jolloin toiminnalta ei vastuun syntymiseksi edellytetä erityistä moitittavuutta tai säännösten laiminlyöntiä. CERCLA velvoittaa aiheuttajan myös korvaamaan luonnonvaroilta aiheutetut vahingot, joihin puhdistamiskustannusten lisäksi kuuluu niin sanottu menetetty käyttöarvo. Säädös ei kuitenkaan varsinaisesti perusta vastuujärjestelmää yksityisoikeudellisia (henkilö-, omaisuus- tai taloudellisia) vahinkoja koskien. Vaatimukset yksityisoikeudellisen vahingon korvaukseksi on nostettava osavaltioittain vaihtelevan common law -oikeusjärjestelmän reunaehdoin.<sup>340</sup>

336 RCRA (42 U.S.C, Chapter 82); <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter82&edition=prelim>

337 OPA (33 U.S.C, Chapter 40): <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title33/chapter40&edition=prelim>

338 Asuinalueeksi muutettu alue oli siirtynyt Hooker Chemicalilta (sitemmin Occidental Petroleum) kaupungille vuonna 1953, mitä ennen sitä oli käytetty kaatopaikkana yli 21 000 tonnille vaarallista jätettä. Liittovaltio joutui julistamaan hätätilan ja uudelleensijoittamaan 700 perhettä sen jälkeen, kun alueen asukkaat olivat kasvavissa määrin alkaneet kärsiä vakavista pilaantuneen maaperän aiheuttamista terveysongelmista.

339 EPA:n internet-sivut (viitattu 5.7.2019). <https://www.epa.gov/enforcement/superfund-liability>

340 Lainvalmistelun yhteydessä esitetyt yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia koskeneet ehdotukset kaatuivat kongressissa. Ks. Emil Waris, Ennallistaminen korjaamalla – ympäristövastuudirektiivin mukainen uuden sukupolven ennallistamisvastuu (julkaistu Edilexissä 17.7.2019), s. 12, ja European Commission, Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents, Final Report (2013), s. 73. <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldfund/pdf/Final%20report%20ELD%20Fund%20BIO%20for%20web2.pdf>

CERCLA:n säätämisen yhteydessä perustettiin samalla kansallinen pilaantuneiden alueiden kunnostamisrahasto Superfund, josta sittemmin on käytännössä tullut synonyymi CERCLA:n mukaiselle vastuunrahoitusjärjestelmälle. Kokonaisuuden täytäntöönpanoa valvoo EPA yhteistyössä osavaltioiden ympäristöviranomaisten kanssa, minkä lisäksi EPA:lla on toimivalta antaa CERCLA:a täsmentäviä, puhdistustöiden käytännön toteutusta koskevia määräyksiä (liittovaltion asetusten muodossa, *Federal Regulations*). Kun vastuutahoa ei saada veloitetuksi puhdistamistoimiin ja kustannusten maksuun, EPA voi Superfund-varoilla ja CERCLA:n mukaisella toimivallalla toteuttaa pilaantuneen alueen kunnostamisen ja jälkikäteen periä kustannukset vastuutaholta. EPA ylläpitää liittovaltiotasoisia rekisteriä kaikista pilaantumisen riskiä sisältävistä alueista (*Comprehension Environmental Response, Compensation, Liability Information System, CERCLIS*), jotka pilaantumisen tultua toteutettaviksi sijoitetaan kansalliselle prioriteettilistalle (*National Priority List, NPL*).

RCRA puolestaan on ensisijaisesti jätteiden käsittelyä koskeva laki, jossa jätehuollon järjestämisestä on säädetty kansallisella tasolla. Tavallisen (ts. ei-vaarallisen, *non-hazardous waste*) jätteen osalta RCRA:ssa on säädetty minimivaatimuksista, joiden täytäntöönpanosta päävastuu on jaettu osavaltiolle. RCRA:n mukainen puhdistamisvastuu perustuu jätteestä (sen laadusta riippumatta) aiheutuvaan välittömään vaaraan (*imminent hazard*) ja voi ulottua laajasti jätettä käsitelleisiin tahoihin (nykyiset ja aikaisemmat tuottajat (*generators*), jätteen kuljettajat sekä jätteenkäsittelylaitosten omistajat). Näin ollen RCRA:n mukaista jätteiden käsittelylupaa hakeva on velvollinen tutkimaan ja kunnostamaan myös käsittelypaikaksi aiotun alueen mahdollisen aiemman pilaantumisen. Jätettä käsittelevien toimijoiden on asetettava vakuus (esimerkiksi vakuutuksen tai pankkitakauksen muodossa) turvaamaan jätehuoltovelvoitteiden täyttämistä. Jos toiminnanharjoittaja todetaan maksukyvyttömäksi, viranomainen voi periä välttämättömien puhdistustöiden kustannukset suoraan RCRA:n mukaisesti asetetun vakuuden haltijalta.

Öljyn aiheuttamaa pilaantumista koskeva laki (*The Oil Pollution Act, OPA*) on vuodelta 1990. Kuten CERCLA:n taustalla, myös OPA:n säätämiseen vaikutti kasvanut ympäristötietoisuus. Tankkeri T / V Exxon Valdezin öljyvuodon seurauksena öljyvuotoja laivaväylillä, rannikkoalueilla ja ulkoisella talousvyöhykkeellä pyrittiin ehkäisemään tällä uudella sääntelyllä. Aiheuttajan vastuuta korostaen OPA asettaa aiheuttajan ankaraan vastuuseen öljyvuodosta (*oil spill*) aiheutuneesta ympäristön pilaantumisesta, sen puhdistamiskustannuksista sekä kolmannelle aiheutuneista vahingoista laissa säädettyihin vastuun dollarimääriin ylärājoihin saakka. Näiden vastuurajojen ylittäviltä osin korvausta voidaan maksaa öljyvahinkovastuurahastosta (*Oil Spill Liability Trust Fund, OSLTF*). Vastuunrajoitukset eivät sovellu, jos öljyvuoto on aiheutettu tahallaan, törkeästä tuottamuksesta tai sääntelyn asettamia velvoitteita ei ole noudatettu. OPA:n nojalla vahinkoa öljyvuodon johdosta kärsineillä sekä öljynpuhdistamisen kustannuksia kattamaan joutuneilla tahoilla on oikeus korvauksiin. Korvattavat vahingot kattavat myös luontovahingot (*natural resource damages*).

Kaivostoiminnan liittovaltiotasoinen keskeiseen ympäristösääntelyyn kuuluu lisäksi vesilaki (*Clean Water Act*)<sup>341</sup>, avolouhostyypistä kaivostoimintaa koskeva ympäristönsuojelu- ja kunnostuslaki (*Surface Mining Control and Reclamation Act, SMCRA*)<sup>342</sup> ja yleinen kaivoslaki (*General Mining Law, vuodelta 1872*).<sup>343</sup> SMCRA:n tärkeintä soveltamisalaa ovat avolouhostyypiset hiilikaivokset, joita koskevat velvoitteet jakautuvat yhtäältä aktiivisia kaivoksia koskeviin ja toisaalta suljettujen kaivosten kunnostamista koskeviin. Kaivostoimijan ennallistamisveloitetta koskevat säännökset sisältyvät SMCRA:han sekä muuhun sääntelyyn. Liittovaltion maa-alueita hallinnoiva viranomainen (*Department of the Interior's Bureau of Land Management, BLM*) on velvoittanut kaivostoimijat asettamaan vakuuden liittovaltion mailla harjoitetun kaivostoiminnan jälkihoitotoimia varten, joskin sisäiset tarkastukset ovat osoittaneet vakuuksien määrät ja valvonnan riittämättömiksi.<sup>344</sup> Kokonaisuudessaan USA:ssa on arvioitu olevan jopa 500 000 toimintansa lopettanutta, ns. hylättyä kaivosaluetta.<sup>345</sup>

## Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

### Taustaa

USA:ssa on useita erilaisia toissijaisia järjestelmiä, osin liittovaltiotasolla ja osin eri osavaltioissa. Sekä liittovaltion EPA:n että osavaltioiden vastuunrahoitusjärjestelmien vahva tavoite on saattaa aiheuttajat vastaamaan puhdistamisen kustannuksista. Liittovaltio rahoittaa pilaantuneiden alueiden kunnostamista sekä *Superfund*-järjestelmän kautta että ns. *brownfields*-alueiden kunnostuksen tukimuodoilla. Niillä tarkoitetaan lievemmin pilaantuneita mutta kuitenkin kunnostusta kaipaavia, pääosin vanhoja teollisuus- ja kaivosalueita. Superfund-rahasto perustettiin CERCLA:n nojalla alun perin öljy- ja kemikaaliteollisuuden maksamilla veroilla rahoitetuksi, julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta toteuttavaksi ympäristövastuujärjestelmäksi. Nykyisin Superfund-rahoitus on kuitenkin

341 Clean Water Act (33 U.S.C, Chapter 26): <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title33-chapter26-front&num=0&edition=prelim>

342 SMCRA (30 U.S.C, Chapter 25): <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title30-chapter25-front&num=0&edition=prelim>

343 Raskasmetallien kuten kullin, kuparin, hopean ja uraanin liittovaltion mailla tapahtuvaa etsintää ja hyödyntämistä koskevan yleisen kaivoslain tarkoitus ei tosin ole ympäristönsuojelullinen, vaan sen perustana aikanaan oli ensi sijassa elinkeinomahdollisuuden tarjoaminen uudisraivaajille ja maan länsiosien asuttaminen. Vanha kaivoslaki (General Mining Law); [https://legcounsel.house.gov/Comps/Act%20Of%20May%202010,%201872-\(Mining%20Law%20Of%201872\).pdf](https://legcounsel.house.gov/Comps/Act%20Of%20May%202010,%201872-(Mining%20Law%20Of%201872).pdf)

344 Government Accountability Office, Abandoned Mines – Information on the Number of Hardrock Mines, Cost of Cleanup and Value of Financial Assurances, s. 1–4. <https://www.gao.gov/assets/130/126667.pdf>

345 Kelly Roberts, A Legacy That No One Can Afford to Inherit: The Gold King Disaster and the Threat of Abandoned

Hardrock Legacy Mines (The Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary, vol. 36, 2016), s. 363. <https://digitalcommons.pepperdine.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1605&context=naalj>

budjettiperusteista, sillä varat tulevat kongressin vuosittain myöntämistä määrärahoista.<sup>346</sup> Osavaltioiden vastuunjärjestelmistä eräät rahastot puolestaan maksavat myös korvauksia yksityisille aiheutuneista vahingoista.<sup>347</sup>

## Yleisiin veroihin tai maksuihin perustuva budjettirahoitus

### Superfund-rahasto

Liittovaltion yleisiin verotuloihin perustuvan toissijaisen vastuunrahoitusjärjestelmän keskeinen toteutusmuoto on jo edellisessä jaksossa esitelty Superfund-rahasto.<sup>348</sup> CERCLA:ssa säädetty toissijainen rahasto kattaa pilaantuneiksi todettujen kohteiden kunnostustoimia, kun vastuutahoa ei kyetä saattamaan kustannusvastuuseen. Edellytyksenä on, että alue on todettu pilaantuneeksi ja listattu kansalliselle pilaantuneiden alueiden prioriteettilistalle (NPL). Superfund voi tällöin kattaa suurimman osan pilaantuneen alueen kunnostuksesta, minkä lisäksi osavaltion, jonka alueella kunnostettava kohde sijaitsee, on kuitenkin osallistuttava vähintään 10 % osuudella kunnostuskustannuksiin. Käytännössä Superfund-ohjelma kohdistuu pääasiassa USA:n merkittävimpien ja monimutkaisimpien pilaantuneiden kohteiden kunnostamiseen. Arviot pilaantuneiden kohteiden maanlaajuisesta kokonaismäärästä vaihtelevat 70 000–500 000 välillä, joten Superfundin toiminta ei kata läheskään kaikkia kunnostustoimenpiteitä kaipaavia pilaantuneita kohteita.<sup>349</sup> Superfund ei myöskään sovellu vahinkojen ennaltaehkäisyyn tai pikaisiin vahingontorjuntatoimiin eikä siitä makseta yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia.

Käytännössä pilaantuneeksi epäillyt alueet tulevat Superfund-ohjelman piiriin tyypillisesti siten, että EPA saa niistä tiedon ilmoitusten kautta. Julkishallinnon kansallinen raportointikeskus (*National Response Center, NRC*) vastaanottaa yksityistahojen ilmoituksia uusista havaituista ympäristön pilaantumistapauksista. Jos alue alustavassa arvioinnissa todetaan vakavasti pilaantuneeksi, se sijoitetaan kansalliselle EPA:n ylläpitämälle NPL-listalle.<sup>350</sup>

346 Vuoden 1986 CERCLA:aa täydentävällä lailla (Superfund Amendments and Reauthorization Act, SARA) mm. laajennettiin liittovaltion viranomaisten toimivaltuuksia Superfund-ohjelmassa sekä ohjattiin Superfund-rahastoon lisää varoja. Myös vuoden 1990 valtuutuslainsäädännöllä rahaston varoja lisättiin, mutta veropohjaisten rahoituslähdösten vanhennuttua vuonna 1995 rahaston rahoituspohja on kehittynyt budjettiperusteiseksi, ks. tarkemmin jaksossa 2.2.1.

347 Esimerkkinä Minnesotan MERLA Account, jonka rahoitus vuoden 2000 tietoihin perustuen koostuu merkittävilta osin mm. vaarallisten aineiden käsittelyyn liitetyistä verosta.

348 EPA on koostanut Superfund-rahastoa koskevat tiedot internet-sivuilleen (viitattu 1.7.2019). <https://www.epa.gov/superfund>

349 Gregg P. Macey ja Jonathan Z. Cannon, *Reclaiming the Land, Rethinking Superfund Institutions, Methods and Practices* (Springer, 2007), s. 52.

350 Alueiden vaarallisuus arvioidaan riskinarviointimenetelmällä (Hazard Ranking System, HRS), joka ottaa huomioon mm. haitta-aineiden aiheuttamat riskit ympäristölle ja terveydelle. Vuonna 2017 päättyneen Superfund Task Force -kehittämistyön osana koostettiin erillinen listaus välittömiä toimenpiteitä edellyttävistä kohteista. EPA:n internet-sivut (viitattu 15.7.2019). <https://www.epa.gov/superfund/superfund-sites-targeted-immediate-intense-action>

EPA ottaa luetteloon vain noin 10 % sinne ehdotetuista kohteista ja vain nämä alueet tulevat Superfund-rahaston varoilla rahoitettavien puhdistustoimien piiriin. Tämän jälkeen EPA on yhteydessä epäiltyyn vastuutahoon (*Potentially Responsible Party, PRP*), jonka kanssa pyritään ensisijaisesti pääsemään sopimukseen puhdistamisen järjestämisestä. CERCLA:n nojalla EPA voi tapauskohtaisesti joko velvoittaa vastuutahon puhdistustoimiin taikka omatoimisesti kunnostaa alueen Superfund-varoilla ja tämän jälkeen vaatia kustannuksia vastuutahoilta jälkikäteisesti. Superfund-varoilla toteutettavat kunnostamistoimet on jaettu kahteen perustyyppiin, pitkäaikaisiin ja usein vaiheittain eteneviin kunnostamistoimenpiteisiin (remediation actions) sekä lyhytkestoisempiin poistotoimenpiteisiin (removal actions).<sup>351</sup>

Superfund-rahaston perustamisvaiheessa sen kooksi asetettiin 1,6 miljardia dollaria. Tämä todettiin kuitenkin pian riittämättömäksi, joten vuonna 1986 rahaston kokoa kasvatettiin 8,5 miljardiin dollariin. Vuonna 1990 siihen lisättiin vielä 5,1 miljardia dollaria viiden vuoden määräajaksi. Rahoituspohja koostui alun perin neljästä eri öljyn- ja kemikaalien käsittelyyn liitetystä, toiminnanharjoittajilta kerätyistä verosta. Näitä olivat 1) valmistevero, jonka kohteena oli USA:ssa toimivien jalostamoiden ostama raakaöljy, USA:ssa tuotettu ja käytetty taikka ulkomaille viety raakaöljy sekä maahantuodut öljytuotteet, 2) kemikaaliraaka-aineiden valmistevero, jonka kohteena oli 42 erikseen yksilöityä kemikaalia ja metalleja sekä vaarallisiksi katsottavia metalleja, 3) kemikaalijohdannaisten valmistevero, jonka kohteena oli kemikaaliraaka-aineiden valmisteveron alaisista 42 kemikaalista tai metallista valmistettujen johdannaisten maahantuonti sekä 4) tavallisen yhteisöveron lisäksi maksettava ympäristövero, jota perittiin yhtiöiltä, joiden vuosittainen veronalainen tulo ylitti 2 miljoonaa dollaria.<sup>352</sup> Vuosina 1981–1995 suurin osa (68 %) ohjelman rahoituksesta tuli ympäristön pilaantumisen riskiä sisältävää toimintaa harjoittaviin yrityksiin kohdistetuista veroista. Alun perin rahaston rahoitusmekanismi perustui siis vahvasti kollektiiviselle öljy- ja kemikaalitoimialaan kohdistetulle aiheuttajan vastuulle.

Määräaikaisten verolakien voimassaolo kuitenkin päättyi vuonna 1995. Vuodesta 1996 Superfund-ohjelmaa on pääosin rahoitettu kongressin vuosittain myöntämillä määrärahoilla. Kun vuonna 1995 yleiset verotulot (*general tax revenue*) vastasivat 18% ohjelman budjetista, niin vuonna 2004 yleisten verotulojen osuus budjetista oli jo 100 %. Vuodesta

351 Government Accountability Office, Trends in Federal Funding and Cleanup of EPA's Nonfederal National Priorities List Sites, s. 2–3. <https://www.gao.gov/assets/680/672734.pdf>, s. 2

352 European Commission, Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents, Final Report, 2013, s. 74. <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldfund/pdf/Final%20report%20ELD%20Fund%20BIO%20for%20web2.pdf>

1999 vuoteen 2013 Superfund-ohjelmaan osoitettiin määrärahoja liittovaltion yleisistä verotuloista lähes 23 miljardia dollaria.<sup>353</sup>

Nykyisin Superfund-ohjelmassa on kyse yleisin verotuloin rahoitettavasta budjettiperusteista järjestelmästä ja sen varat ovat 2000-luvulla vähentyneet merkittävästi. Vuosittainen budjetti on liki puolittunut vuoden 2000 (inflaatiokorjatusta) 1,9 miljardista dollarista 2016 1,09 miljardiin dollariin. Suurin osa käytetyistä varoista on jakautunut seitsemän osavaltion kesken, joista eniten varoja on käytetty toimenpiteisiin New Jerseyssä.<sup>354</sup> Monet tahot ovat pitäneet Superfundin nykyistä rahoitusta riittämättömänä. Huolestuneita arvioita on esitetty muun muassa laskevan rahoituksen puhdistustoimia hidastavasta ja heikentävästä vaikutuksesta. Toisaalta käytettävissä olevan rahoituksen riittävyden arviointi on hankalaa, koska EPA ei ole julkaissut tietoja yksityisomistuksessa olevien pilaantuneiden alueiden arvioiduista puhdistamiskustannuksista, puhdistamistoimien kestosta eikä NPL-listalle lisättävien alueiden luonteesta.<sup>355</sup> EPA:n vuoden 2018 toimintakertomuksen mukaan Superfund toteutti puhdistamis- ja kunnostustoimenpiteitä noin 453 miljoonan dollarin edestä sekä kattoi EPA:n toimista johtuvia kuluja noin 80 miljoonaa dollaria.<sup>356</sup>

### **Osavaltioiden omat Superfund-tyyppiset vastuunrahoitusmekanismit**

Useimmilla osavaltioilla on omat *Superfund*-tyyppiset ympäristörahostonsa, joista kussakin osavaltiossa on säädetty vaihtelevasti. Samaan aikaan 2000-luvun kuluessa, kun Superfundin budjetti supistui, osavaltiot kehittivät omia järjestelmiään ja esimerkiksi laajensivat niiden soveltamisalaa ja toimintavalmiuksia. Superfundin myötä kehitetyt menettelytavat ovatkin edesauttaneet pienempien osavaltiotasojen, liittovaltiotason CERCLA-sääntelyä täydentävien rahoitusjärjestelmien kehitystä. Osavaltiot ovat myös hyötäneet siitä, että ne ovat omassa toimeenpanossaan osaltaan voineet vedota CERCLA:n kattaviin vastuusäännyksiin ja EPA:n toimivaltaan eräänlaisena uhkana yhteistyöhön muuten haluttomasti suhtautuvia vastuutahoja kohtaan. Viime vuosina monet osavaltiot ovat kuitenkin myös pienentäneet ja joissakin tapauksissa kokonaan lakkauttaneet perustamiaan vastuunrahoitusjärjestelmiä.<sup>357</sup> Pääsääntöisesti osavaltioissa ylläpidetään silti edelleen omia rahastomeka-

353 Superfundin toiminta-aikana vuodesta 1980 alkaen kymmenen merkittävintä puhdistushanketta ovat olleet Hudson River PCBs Site (\$2.7 miljardia (2006)), Anadarko-sovinto (Tronox-konkurssi, useita kohteita, \$1.9 miljardia (2015)), Lyondell konkurssi (useita kohteita, \$1.1 miljardia (2010)), Tennessee Valley Authority (\$975 miljoonaa (2009)), Iron Mountain Mine (\$821 miljoonaa (2000)), GE Housatonic River (\$713 miljoonaa (2001)), ASARCO konkurssi (useita kohteita s, \$695.6 miljoonaa (2009)), Weldon Spring Quarry Plant (\$537 miljoonaa (1986)), Onondaga Lake (\$451 miljardia n (2007)) ja Fox River, \$390 miljardia (2008)). EPA:n internet-sivut (viitattu 10.7.2019). <https://www.epa.gov/enforcement/superfund-enforcement-35-years-protecting-communities-and-environment#results>

354 Government Accountability Office, Trends in Federal Funding and Cleanup of EPA's Nonfederal National Priorities List Sites (2015), s. 2. <https://www.gao.gov/assets/680/672734.pdf>

355 Katherine N. Probst, Superfund 2017 – Cleanup Accomplishments and the Challenges Ahead, s. 26–30.

356 EPA Enforcement Annual Results 2018, EPA:n internet-sivut (viitattu 10.7.2019). <https://epa.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=0b9d73f351d648698f63bba3f3b15114>

357 Gregg P. Macey ja Jonathan Z. Cannon: Reclaiming the Land, Rethinking Superfund Institutions, Methods and Practices. Springer, 2007, s. 40.

nismeja eri käyttötarkoituksiin.<sup>358</sup> Järjestelmien rahoituspohjat ovat vaihtelevia, perustuen yleiskatteisten verotulojen ohella myös jäte-, öljy-, kemikaaliverotuloille, erityisille määrärahoille sekä tuomituille rangaistus- ja vahingonkorvausmaksuille.

Osavaltioiden ylläpitämät rahoitusjärjestelmät ovat tärkeitä erityisesti muiden kuin NPL-lisattujen pilaantuneiden alueiden kunnostamisessa, sillä tällaiset alueet jäävät järjestään Superfund-rahoituksen ulkopuolelle. Edelleen toisin kuin Superfund, jotkin tällaisista osavaltioiden omista rahastoista maksavat myös yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia ympäristön pilaantumisen seurauksena aiheutuneen vahingon johdosta. Esimerkiksi Minnesotan *MERLA Account*, jonka rahoitus vuoden 2000 tietoihin perustuen koostuu merkittäviltä osin vaarallisten aineiden käsittelyyn liitetystä verosta, on maksanut korvauksia myös kolmansille pilaantumisesta aiheutuneista vahingoista.<sup>359</sup> Alla on esimerkinomaisesti kuvattu tarkemmin kahden muunkin osavaltion pilaantumista kattavia rahastoja.

Delawarassa toimivasta, vuonna 1990 perustetusta Hazardous Substance Cleanup Fund-rahastosta on säädetty vaarallisia aineita koskevassa laissa (*Hazardous Substance Cleanup Act, HSCA 9113 §*). Rahastoa hallinnoidaan osavaltion budjetissa ja sen rahoituspohjana on öljyn ja öljytuotteiden myyntitulojen (lukuun ottamatta raakaöljyä) kohdistettu 0,9 % vero, sekä rangaistusmaksut ja vastuutahoilta takaisin perityt kunnostuskustannukset. Rahasto on toissijainen, eli vastuu pilaantumisen tutkimus- ja puhdistamiskustannuksista kohdistetaan ensi sijassa vastuutahoon. Vain jos vastuutaho on tuntematon tai maksukyvytön, puhdistamis- ym. kustannukset katetaan rahaston varoista. Rahasto on käytännössä kattanut muun muassa vaarallisten aineiden päästöjen puhdistamisen, akuuttien hätätoimien ja CERCLA:n mukaisen osavaltion puhdistusvastuuosuuden (10 %) kustannuksia sekä rahoittanut tuettuja lainoja yksityistahojen puhdistushankkeisiin ja osavaltion brownfields-alueiden kunnostusohjelmaa. Kolmansien tahojen kärsimiä yksityisoikeudellisia vahinkoja rahasto ei kuitenkaan ole kattanut.<sup>360</sup>

*New Jersey korvausrahastosta (Spill Compensation Fund) on säädetty pilaantumisen torjuntaa ja korvaamista koskevassa laissa (New Jersey Spill Compensation and*

358 Kuten Superfund-hankkeilta edellytetty osavaltion rahoitusosuus, akuutit hätä- ja pelastustoimet, hallintomaksut, RCRA:n mukaisen vakuuden järjestäminen, brownfields-alueiden ja muiden kuin NPL-kohteiden kunnostaminen ja kemiallisten pesuloiden pilaaman maaperän puhdistus. Environmental Law Institute, An Analysis of State Superfund Programs (2002), s. 20: <https://www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/d12-10a.pdf>

359 *ibid.* Vuonna 2001, jota myöhempää koottua tietoa ei ole ollut saatavilla, korvauksia voitiin maksaa ympäristön pilaantumisen johdosta vahinkoa kärsineille kolmansille kahdeksassa osavaltiossa: Connecticutissa, Louisianassa, Minnesotassa, New Hampshiressa, New Jerseyssä, Rhode Islandilla, Vermontissa ja Wisconsinissa. Lisäksi yksityiset ovat voineet hakea korvauksia esimerkiksi Minnesotan ympäristöhallinnon ylläpitämässä Harmful Substance Compensation Program -ohjelmassa. Minnesotan ympäristöhallinnon internet-sivut (viitattu 28.11.2019). <https://www.pca.state.mn.us/sites/default/files/c-s1-01.pdf>

360 Delawaren osavaltion internet-sivut (viitattu 10.7.2019). [http://www.dnrec.delaware.gov/dwhs/SIRB/Pages/SIRB\\_HSCA\\_program.aspx](http://www.dnrec.delaware.gov/dwhs/SIRB/Pages/SIRB_HSCA_program.aspx)

*Control Act, 1977) ja sitä hallinnoi New Jersey'n ympäristövahinkohallinto (Environmental Claims Administration, ECA). Rahasto on toissijainen, eli siitä maksetaan vaarallisten aineiden päästöistä kolmansille tahoille aiheutuneita vahinkoja silloin, kun aiheuttaja on tuntematon tai maksukyvytön. Korvattavat vahingot kattavat pilaantuneen alueen puhdistamis- ja kunnostamiskustannusten lisäksi yksityishenkilöiden, yritysten ja viranomaisten kärsimän välittömän tai välillisen vahingon öljypäästön tai muun haitallisen aineen päästön johdosta (esimerkkinä kiinteistön arvon alentuminen, kaivoveden pilaantuminen). Rahoituspohjan muodostavat osavaltion öljy- ja kemikaalitoimialan yrityksiltä kerätyt verot. Rahaston toiminnan aikana siitä on maksettu korvauksia yli 86 miljoonaa dollaria.<sup>361</sup>*

### **Brownfield-alueiden kunnostusrahoitus**

Superfund-ohjelmassa NPL-listattujen kohteiden ohella EPA rahoittaa myös muiden pilaantuneiden alueiden, eli ns. *brownfield*-alueiden kunnostamista budjettivaroin.<sup>362</sup> Brownfield-alueilla tarkoitetaan sellaisia entisiä teollisuusalueita, joiden käyttö ja kehittäminen ovat joko todetusta tai todennäköisestä pilaantumisesta johtuen vaikeutunut tai estynyt. Ne eivät kuitenkaan ole tarpeeksi pilaantuneita päätyäkseen Superfund-ohjelman NPL-listalle. Liittovaltion laajuisesti tällaisia alueita arvioidaan olevan yli 450 000. Brownfield-rahoitusta saadakseen hakijan on itse aktiivisesti haettava rahoitusta sekä myös osallistuttava puhdistamiskustannuksiin, minkä vuoksi järjestelmä soveltuu käytännössä vain sellaisten kohteiden kunnostukseen, joissa rahoituksen hakija on arvioinut hankkeen kannattavaksi. EPA:n brownfields-rahoitusta voivat toisaalta hakea vain julkiset toimijat ja voittoa tavoittelemattomat tahot, eivät siis yksityiset yritykset. Pääosan kustannusvastuusta kattaa joka tapauksessa muu taho kuin aiheuttaja, joten järjestelmä toteuttaa toissijaista vastuuta.<sup>363</sup>

### **Liittovaltion tuki paikallishallinnon viranomaisille ympäristövahingon johdosta**

Paikallishallinnon organisaatiot, eli kunnat, kaupungit, piirikunnat (mutta eivät osavaltiot) voivat hakea EPA:lta jälkikäteistä budjettiperäistä rahoitusta vaarallisten aineiden päästön aiheuttaman ympäristövahingon tai välittömän ympäristövahingon vaaran torjunta-, puhdistamis- ja muihin torjuntatoimenpiteisiin (*Local Governments Reimbursement Program*).<sup>364</sup> Kyseessä on siten toissijainen tukimuoto sellaisille paikallisyhteisöille, joilla ei

361 New Jersey'n osavaltion internet-sivut (viitattu 10.7.2019). <https://www.nj.gov/dep/srp/finance/eca.htm> ja [https://www.nj.gov/dep/srp/finance/spillfund/spillfund\\_faqs.htm](https://www.nj.gov/dep/srp/finance/spillfund/spillfund_faqs.htm)

362 Lisätietoja eri tukimuodoista EPA:n internet-sivuilla (viitattu 4.7.2019). <https://www.epa.gov/brownfields/types-brownfields-grant-funding#tab-8>

363 Brownfields-alueiden kunnostukseen myönnettävän budjettirahoituksen määrää ja ehtoja säännellään kahdella lailla Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act (2002) sekä Brownfields Utilization, Investment and Local Development (BUILD) Act.

364 EPA, Local Governments Reimbursement Program (2014), s. 2. <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/lgrtrifold.pdf>



muutoin olisi tarvittavia varoja ja jotka eivät ole saaneet kustannuksia perityksi aiheuttajalta. EPA:n maksaman korvauksen edellytyksenä on, että vahinko tai sen vaara on aiheutunut CERCLA:n tarkoittamasta vaarallisesta aineesta tukea hakeneen paikallisyhteisön alueella, paikallisyhteisön budjetissa ei ole tapahtuneen vahingon korjaukseen osoitettuja määrärahoja (ylipäättään taikka kustannuksia ei muutoin ole ollut mahdollista etukäteen budjetoida, esimerkiksi kun kyse on poikkeuksellisista tai lyhytaikaisista toimenpiteistä, materiaalikustannuksista tai ylityökorvauksista) eikä kustannuksia ole saatu perittyä vahingon aiheuttajalta. Tukihakemus on tehtävä vuoden sisällä vahingon seurauksena tehtyjen toimenpiteiden päättymisestä. EPA:n tuki voi olla enintään 25 000 dollaria / hakemus.<sup>365</sup> Alla on kuvattu kaksi käytännön esimerkkejä maksetuista korvauksista.

Wichitassa, Kansasissa vuonna 2009 metamfetamiinilaboratoriossa syttynyt tulipalo, paikallinen palokunta suorittanut sammutus- ja turvaustoimet. Kustannuksia vaadittu (huumausainerikossyytteen ohella) aiheuttajalta, jolla ei ole ollut vakuutusta eikä mahdollisuutta maksaa kustannuksia. EPA myöntänyt Wichitalle 2 036,83 dollarin korvauksen materiaaleista ja ylityökustannuksista.

Gadsdenissa, Alabamassa havaittu laitton kemikaalien hylkääminen maastoon, eikä vastuullista tahoja löydetty. Paikallisen viranomaisen puhdistamis- ja kunnostamistoimenpiteiden kustannukset yli 36 000 \$, joiden kattamiseksi kaupungin budjetissa ei ollut varoja. Korvausohjelma myönsi kaupungille täyden 25 000 dollarin korvaussumman urakoitsijan suorittamien puhdistamistoimien kattamiseksi.

## Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

### Liittovaltion öljyvahinkorahasto

Öljyvahinkorahaston (*The Oil Spill Liability Trust Fund, OSLTF*) perusta luotiin alun perin vuonna 1986 kongressin ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Kuitenkin vasta vuoden 1989 tankkeri Exxon Valdezin öljyvahingon jälkeen rahastoon määrättiin siirrettäväksi varoja ja rahastoa hallinnoivaksi viranomaiseksi perustettiin *National Pollution Funds Center (NPFC)*. *OSLTF*-rahastosta on nykyisin säädetty liittovaltiotasolla OPA:ssa. Rahaston päätarkoitus on öljypäästöjen puhdistaminen USA:n rannikkoalueilla, mutta se kattaa myös sisämaan vesistöalueet. Lisäksi rahastosta osoitetaan vuosittain noin 15 miljoona dollaria EPA:lle OPA:n mukaisten öljyvuotojen valvonta- ja vahingontorjuntatoimiin, joita

365 Environmental Law Institutelle sähköpostitse lähetettyyn tutkimuskyselyyn saadut vastaukset, 29.3.2019.

EPA suorittaa tavallisesti vuosittain noin 300 öljyvuototapauksessa.<sup>366</sup> OSLTF-Rahaston rahoituspohjana on öljyvero (*barrel tax*), joka vuonna 2017 oli maahantuotua öljybarrelia kohden 0,09 dollaria.<sup>367</sup>

Toissijaisena rahastona *OSLTF* maksaa öljyvahinkojen johdosta suoritettujen puhdistamistoimien kustannuksia sekä maksaa korvauksia kolmansille tahoille aiheutuneista vahingoista silloin, kun kustannuksia ei suoraan saada perityksi aiheuttajalta tai aiheuttaja on tuntematon. Yksityisoikeudellisten vahingonkorvausten lisäksi rahasto kattaa OPA:n nojalla myös nk. luonnonvaroille aiheutuneet vahingot ja luonnonvarojen käytön estymisestä aiheutuneet vahingot (toimeentulon menetys) sekä välillisiäkin vahinkoja, kuten valtion tulojen menetystä ja julkisten palveluiden kustannusten kasvusta aiheutuneita kuluja (*increased cost of public services*). Tapauskohtainen korvaussumma on rajattu 1 miljardiin dollariin, josta enintään 500 miljoonaa dollaria voidaan varata luontovahinkojen korjaamiseen. Jotta vahinko soveltuu OPA:n nojalla korvattavaksi ja siten kuuluu OSLTF:n korvausalaan, öljyvahingon on tullut johtaa tai uhata johtaa öljyn pääsemiseen vesistöihin (*navigable waters*). Alun perin rahaston käyttö olikin liitetty lähinnä alusten päästöihin, mutta viime vuosina siitä on enenevässä määrin katettu teollisuuslaitosten tai maissa sijaitsevien öljynvarastointi- ja -tuotantolaitosten öljyvuotojen kustannuksia.

Rahaston rakenne on jaettu kahteen, hätätilannerahastoon (*the emergency fund*) sekä päärahastoon (*the principal fund*), joista ensimmäinen rahoittaa ns. kentällä toimivien viranomaisten vahingontorjunta- ja arviointitoimia akuuteissa tilanteissa ja jälkimmäisestä puolestaan maksetaan vahingonkorvauksia kolmansille tahoille. Käytännössä rahasto on kattanut vahinkokustannuksia pääasiassa silloin, kun OPA:ssa säädettyjä aiheuttajan korvausvastuun rajoitussäännöksiä on sovellettu. Näin ollen myös aiheuttaja on voinut jälkikäteen hakea rahastosta korvauksia niiltä osin, kun hänen maksamansa kulut ovat ylittäneet lakisääteisen aiheuttajan vastuun ylärajan. Vastuunrajoja on kuitenkin nostettu huomattavasti lakimuutoksella vuonna 2006 (*Coast Guard and Maritime Transportation Act*).<sup>368</sup>

### **Liittovaltion rahasto maanalaisten öljysäiliöiden öljyvuotoja varten**

Liittovaltion rahasto maanalaisten öljysäiliöiden öljyvuotoja varten (*Leaking Underground Storage Tank (LUST) Trust Fund*) on vuonna 1986 perustettu ja EPA:n hallinnoima rahasto, josta on säädetty RCRA:ssa. Rahaston tarkoitus on kattaa maanalaisten öljysäiliöiden

366 U.S. Coast Guard, Pollution Act Liability Limits in 2017, Report to Congress (2018), s. 2, ja European Commission, Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents, Final Report, 2013, s. 73. <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldfund/pdf/Final%20report%20ELD%20Fund%20BIO%20for%20web2.pdf>

367 U.S. Coast Guard, National Pollution Funds Center -viranomaisen internet-sivut (viitattu 4.7.2019). [https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/About\\_NPFC/OSLTF/](https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/About_NPFC/OSLTF/)

368 U.S. Coast Guard, National Pollution Funds Center -viranomaisen internet-sivut (viitattu 4.7.2019). <https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/NPFC-FAQs/>

öljyvuootojen puhdistamiskustannukset, jos vastuutaho on tuntematon tai vastuutahoa ei saada maksamaan kustannuksia. Osavaltiot, joille EPA ohjaa rahaston vuotuisesta budjetista 90 %, huolehtivat käytännön toimeenpanosta omien maanalaisten öljysäiliöiden aiheuttamaa pilaantumista torjuvien puhdistusohjelmien puitteissa. Yleensä vastuutaho on kuitenkin selvitettävissä (esimerkiksi, jos polttoaineaseman polttoainesäiliö on vuotanut ympäristöön), joten käytännössä rahaston varoja käytetään vastuutahon tavoittamiseen sekä valvontatoimiin sen jälkeen, kun tämä on määrätty puhdistustoimiin. Rahaston varoilla myös puhdistetaan kiireellisiä ja isännättömiä kohteita. Lisäksi rahasto on vuodesta 2005 alkaen kattanut myös ennaltaehkäiseviä toimia.

LUST:n rahoituspohja on koko liittovaltion alueella polttoaineiden myyntiin kohdistuvalla verolla (0,1 senttiä gallonia kohti). Vuonna 2018 rahaston budjetti oli noin 92 miljoonaa dollaria.<sup>369</sup>

### **Liittovaltion ja osavaltioiden hiilikaivosten ennallistamisrahastot**

Hiilikaivosten ennallistamisrahasto (*Abandoned Mine Land Fund*) on liittovaltion rahoitusjärjestelmä, josta varoja ohjataan pääasiassa osavaltioille hylättyjen hiilikaivosten ennallistamistoimiin käytettäväksi. Rahastoa hallinnoi maanpäälliseen kaivostoimintaan keskittynyt liittovaltion viranomainen (*Office of Surface Mining Reclamation and Enforcement, OSMRE*).

Rahaston varat ovat peräisin hiilikaivostoimintaa harjoittavilta toimijoilta perittävästä louhitun hiilimäärän perusteella määräytyvästä ennallistamismaksusta. Maksusta on säädetty Avoulouhostyyppisiä hiilikaivoksia koskevassa *SMCRA*:ssa. Vuosien varrella perittävää maksua on pienennetty ja tämänhetkinen määräaikainen, vuoteen 2021 asti perittävä määrä on maanpäällisen louhinnan osalta 0,28 dollaria / tonni, maanalaisen louhinnan osalta 0,12 dollaria / tonni ja ruskohiilen osalta 0,08 dollaria / tonni. Yhteensä rahastoon on sen toiminta aikana kerätty kaiken kaikkiaan noin 11,1 miljardia dollaria.<sup>370</sup>

Liittovaltion rahaston tukea kanavoidaan osavaltiotason ohjelmiin, joilla ratkotaan hylättyjen kaivosten ympäristöongelmia. Esimerkiksi Coloradon kaivosten aiheuttamasta maan vajoamisesta aiheutuneita vahinkoja koskevassa ohjelmassa (*Mine Subsidence Protection Program, MSPP*) kotitalouksille voidaan maksaa korvauksia vanhan kaivostoiminnan aiheuttamasta maanvajoamisesta koituneiden vahinkojen korjaamiseksi. Tuki on rajattu kattamaan vain vanhojen, ennen vuotta 1977 toimineiden hiilikaivosten aiheuttamasta

369 EPA:n internet-sivut (viitattu 10.7.2019). <https://www.epa.gov/ust/leaking-underground-storage-tank-lust-trust-fund>

370 OSMRE:n internet-sivut viitattu (14.8.2019). <https://www.osmre.gov/programs/aml.shtm>

maanvajoamasta johtuvia vahinkoja, jotka ilmenevät ennen vuotta 1989 maanvajoama-alueelle rakennetuissa asuinrakennuksissa.<sup>371</sup>

### **Osavaltioiden vakuusrahastot koskien maanalaisia öljysäiliöitä**

Osavalttiolla on erilaisia vastuunrahoitusjärjestelmiä (*State Financial Assurance Funds*), joilla tuetaan toiminnanharjoittajia RCRA:n edellyttämän vakuudenasettamisveloitteen täyttämiseksi. RCRA edellyttää, että maanalaisten öljysäiliöiden omistajat ja käyttäjät (*owners and operators*) asettavat riittävän taloudellisen vakuuden säiliönsä mahdollisesta öljyvuoovahingosta johtuvien korjaavien toimien ja kolmansille osapuolille aiheutuvien henkilö- ja esinevahinkojen kattamiseksi. Osavaltioiden ylläpitämien rahastojen perustamisen taustalla on vaikuttanut se, että vakuudeksi soveltuvia vakuutusia on ollut vain rajallisesti saatavilla vapailta markkinoilta ja ne ovat olleet kalliita. Järjestelmät vaihtelevat osavaltioittain eivätkä kaikkien osavaltioiden ylläpitämät rahastot sovellu RCRA:ssa säädetyn veloitteen täyttämiseen, vaikka ne rahoittavatkin erilaisia öljysäiliöiden puhdistamistoimia (esim. hylättyjen öljysäiliöiden puhdistamista, täydentäen näin liittovaltion LUST-rahastoa).<sup>372</sup>

Kansallisen jätehuoltoviranomaisjärjestön (*Association of State and Territorial Solid Waste Management Officials, ASTSWMO*) mukaan osavaltioiden ylläpitämät puhdistamistuorahastot ovat kattaneet vuotaneista öljysäiliöistä aiheutuneita kustannuksia noin 10 miljardin dollarin edestä vuodesta 2002 alkaen.<sup>373</sup> Ne ovat saaneet osakseen kuitenkin myös kritiikkiä, sillä niiden varat suhteessa arvioituihin vahinkotapauksiin on katsottu tois-tuvasti riittämättömiksi, minkä lisäksi osavaltioiden suorittamaa valvontaa ja raportointia EPA:lle on pidetty osin riittämättömänä.<sup>374</sup>

Tehtävänsä ja kattavuutensa perusteella osavaltioiden järjestelmät voidaan jakaa kolmeen kategoriaan:

1. Sekä uusia että vanhoja öljyvuo-otapauksia rahoittava RCRA:n vakuudenasettamisvelvollisuutta ja vastuuta toteuttava malli (esim. Minnesota, Kalifornia (rahastot) ja Idaho (vakuutus))

Minnesotalla on erityinen osavaltion budjetin sisäinen Petrofund-rahasto (*Petroleum Tank Release Cleanup Fund*), josta voidaan maksaa öljysäiliövuodon puhdistamiskustannuksia

371 Colorado, Mine Subsidence Information for Homeowners (viitattu 10.7.2019). <https://mining.state.co.us/Programs/Abandoned/MineSubsidence/Pages/Mine%20Subsidence%20Information%20for%20Homeowners.aspx>

372 ASTSWMO, Koontitaulukko osavaltioiden rahastoista (viitattu 10.7.2019). [http://astswmo.org/files/policies/Tanks/2017\\_State\\_Funds\\_Survey/2017Table2.pdf](http://astswmo.org/files/policies/Tanks/2017_State_Funds_Survey/2017Table2.pdf)

373 EPA:n internet-sivut (viitattu 10.7.2019). <https://www.epa.gov/ust/state-financial-assurance-funds>

374 Government Accountability Office, Leaking Underground Storage Tanks: EPA Should Take Steps to Better Ensure the Effective Use of Public Funding for Cleanups (2007), 43–44.

sekä myös korvauksia kolmansille aiheutuneista vahingoista. Rahasto ei siinä mielessä ole toissijainen, että vuotaneen öljysäiliön omistajankin kuluja korvataan rahastosta 10 % omavastuun ylittäviltä osin. Kolmansien tahojen kulut voidaan korvata rahastosta kokonaan. Rahoitus on pääosin peräisin osavaltion lakisääteisestä polttoaineveron tai polttoaineen tuonnin tavoin kannettavasta öljyvuotopuhdistusmaksusta (*petroleum tank release cleanup fee*), jonka suuruus on 0,02 dollaria / gallona. Maksua aletaan periä kuitenkin vasta sitten, kun rahaston pääoma laskee alle 4 miljoonan dollarin, jolloin rahaston hallitus tekee päätöksen maksun perinnästä ja maksua peritään neljän kuukauden ajanjaksolta. Rahaston toimikausi on vahvistettu jatkuvaksi 30.6.2022 asti.<sup>375</sup>

Idahossa osavaltion voittoa tavoittelematon Petroleum Storage Tank Fundin (PSTF) tarjoaa erityistä öljysäiliöiden vakuutusta, kattamaan öljyvuodon puhdistamiskustannukset ja kolmannelle aiheutuneet vahingot. Vakuutusmaksun suuruus määräytyy operoidun öljymäärän perusteella, minkä päälle lisätään 25 dollarin säiliökohtainen vuosittainen hallintokulu. Vakuutuksenottajan on huolehdittava, että vakuutettavat öljysäiliöt täyttävät tietyt laatustandardit, minkä lisäksi vakuutuksenottajan omavastuu vuodessa on 10 000 dollaria. Vakuutuksesta maksettavien korvausten yläraja on miljoona dollaria / vahinko ja kaksi miljoonaa / vuosi.<sup>376</sup>

2. RCRA:n mukaista vakuudenasettamisvelvoitetta koskeva mallia, joka kattaa vain vanhojen öljyvuotojen kustannuksia

Esimerkiksi Arizonassa on aiemmin toiminnassa ollut aktiivisia julkishallinnon ylläpitämiä rahastomalleja, joista ollaan kuitenkin vähitellen ilmeisimmin kokonaan luopumassa). Vuoteen 2010 asti toimi State Assurance Fund -niminen rahasto, josta katettiin öljysäiliöiden omistajille sekä muille öljyvuodoista aiheutuneita puhdistamis- ja muita kustannuksia. Vuosina 2010–2016 toteutettiin väliaikainen rahoitusohjelma (*time-barred claims*), josta rahoitusta myönnettiin tietyille hyväksytyille ja muuten vanhan ja uuden rahoitusohjelman toimintakausien väliin jääville öljyvuototapauksille. Tällä hetkellä toimiva rahoitusohjelma Underground Storage Tank Revolving Fund on asetettu kattamaan vanhojen öljyvuototapausten kustannuksia vuosille 2015–2030. Arizonan ympäristöviranomaisen (ADEQ) mukaan noin 67 % öljysäiliöiden omistajista on yksityinen markkinoilta ostettu vakuutus öljyvuotojen varalle.<sup>377</sup>

375 Minnesota Management & Budget -internet-sivut (viitattu 15.7.2019). [http://www.mn.gov/mmb-stat/documents/budget/gov13/commerce/11\\_\\_E++Budget+Books\\_Commerce\\_HTML+docs\\_B1304\\_Petrofund.htm](http://www.mn.gov/mmb-stat/documents/budget/gov13/commerce/11__E++Budget+Books_Commerce_HTML+docs_B1304_Petrofund.htm)

376 Idaho Petroleum Storage Tank Fund -internet-sivut (viitattu 15.7.2019). <http://www.idahopstf.org/>

377 Arizona Department of Environmental Quality, Report on the Underground Storage Tank Revolving Fund (2018), s. 9, 11 ja 17. [http://static.azdeq.gov/ust/ust\\_report\\_2018.pdf](http://static.azdeq.gov/ust/ust_report_2018.pdf)

3. Ei lainkaan osavaltion ylläpitämää mallia *RCRA*:n mukaista vakuudenasettamisvelvoitteen toteuttamiseksi maanalaisten öljysäiliöiden vuotojen varalle, jolloin toiminnanharjoittajien on itsenäisesti järjestettävä vakuudenasettamisvelvoitteen täyttäminen esimerkiksi vapailta markkinoilta hankittavan vakuutuksen tai pankkitakuun muodossa.

Tällaisetkin osavaltiot toki tekevät kuitenkin yhteistyötä liittovaltion maanalaisia öljyvahinkoja kattavan LUST-rahaston kanssa ja voivat ylläpitää osavaltiotasoisia ympäristönvastuun rahoitusjärjestelmiä muissa tarkoituksissa. Esimerkiksi Delawaressa öljyn vähittäismyyniin kohdistuva verotuloa on kanavoitu osavaltion brownfield-ohjelmalle, hylättyjä öljysäiliöitä koskeviin toimenpiteisiin sekä asuintalojen lämmitysöljyn aiheuttaman pilaantumisen puhdistamistoimiin.

Superfund-järjestelmän rinnalla nämä osavaltioiden vakuusrahastot näyttävät ketterämpinä ja joustavampina, paikallistasolla operoitavina järjestelminä, jotka ovat saavutettavissa myös vahinkoa kärsineen ja toiminnanharjoittajan näkökulmasta helpommin. Tällaiset järjestelmät toteuttavat kollektiivisesti järjestettyä aiheuttajan vastuuta, mutta niiden toissijaisuutta toteuttava tehtävä voidaan osin kyseenalaistaa. Aiheuttaja maksaa -periaatteen näkökulmasta jotkin tällaiset järjestelmät ovat liiankin kattavia ollakseen varsinaisia TOVA-järjestelmiä. Vahinkotilanteessa rahaston piirissä olevat toiminnanharjoittajat saattavat maksaa vain melko pienen omavastuuosuuden, ja rahasto sen sijaan kattaa hyvinkin suuria puhdistamisen kustannuksia. Tällaisissa systeemeissä, joissa omavastuu on pieni ja korvaus rahastosta taattu, toiminnanharjoittajilla ei ole kovinkaan vahvoja kannustimia tehokkaasti ehkäistä öljyvutojen syntymistä. Toissijaisen vastuun sijaan ne vastaavat pikemminkin toiminnanharjoittajan omaa (vahinko)vakuutusta.<sup>378</sup> Jotkut osavaltioiden ylläpitämät rahastot eivät ole kyenneet maksamaan puhdistamiskustannuksia ajallaan, mistä syystä toiminnanharjoittajia onkin vaihtanut yksityiseen vakuutukseen. Aktiivista rahoitusvakuusrahastoa ylläpitävien osavaltioiden lukumäärä on jonkin verran vähentynyt, joskin edelleen 36 osavaltiota ylläpitää rahastoa tai vastaavaa järjestelmää.

*RCRA*:n vakuudenasettamisvelvoitetta täyttävät osavaltioiden vakuusrahastot kattavat pääsääntöisesti vain maanalaisista öljysäiliöiden öljyvutoista aiheutuneita vahinkoja. Jotkin osavaltioiden rahastot kattavat kuitenkin myös muilla tavoin syntyneitä vahinkoja (kuten maanpäällisten öljysäiliöiden vuodot). Pääsääntöisesti vakuusrahastojen ja vastaavien vakuutusten kattavuus on varsin rajallinen. Omat riskinsä aiheuttaa osavaltioiden toteuttama valvonta, jonka tehokkuus vaihtelee paljonkin. Valvonnan ollessa puutteellista,

378 Government Accountability Office, Leaking Underground Storage Tanks: EPA Should Take Steps to Better Ensure the Effective Use of Public Funding for Cleanups (2007), s. 2. <https://www.gao.gov/assets/260/256329.pdf>

havaitaan kenties vasta öljyvudon tapahduttua, ettei vakuusvaatimuksia ole noudatettu eikä varoja korjauskustannusten kattamiseksi olekaan. Jos taas osa toiminnanharjoittajista alkaa laiminlyödä vakuusmaksuvelvoitteitaan, säännöksiä asianmukaisesti noudattavien toiminnanharjoittajien maksurasite kasvaa suhteettomasti. Näin ollen osa toiminnan ulkoiskustannuksista jää hinnanmuodostuksen ulkopuolelle. Mahdollisessa vahinkotilanteessa puhdistamisen kustannukset puolestaan jouduttaisiin viime sijassa kattamaan osavaltion budjetista.<sup>379</sup>

### Sopimusperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Tiedossa ei ole toimialojen itse ylläpitämiä vastuurahastoja tai kunnostusohjelmia. Yllä kuvatut osavaltioiden vakuusrahastot toteuttavat kollektiivista aiheuttajan vastuuta ja ovat myös lähtökohtaisesti toiminnanharjoittajille vapaaehtoisia. Ne eivät kuitenkaan ole toimialan itsensä organisoimia, vaan hallinnoinnista ja toteutuksesta vastaa toimivaltansa puitteissa osavaltion viranomainen.

### Muut vastuun rahoitusta tukevat ohjauskeinot (poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset)

#### Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus

USA:ssa liittovaltiotasolla säädetyn CERCLA:n mukainen pilaantuneen ympäristön kunnostusvastuu ulottuu laajalle. Vastuu on jakamatonta yhteisvastuuta ja sen piiriin kuuluvat tahot on ilmaistu niiden ympäristöä pilaavaa toimintaa koskevan liitynnän perusteella. Varsinaisen pilaantumisen aiheuttajan ohella vastuu voi kohdistua pilaavaa ainetta sopimuksen tai muun vastaavan perusteella käsitelleeseen tahoon sekä pilaavan aineen kuljettajaan (§9607). Maanomistaja on kunnostusvastuussa, jos hän alueen hankkiessaan tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää (*reason to know*) että alue oli pilaantunut. Jotta maanomistaja välttäisi vastuun, hänen on tullut tutkia alueen aikaisemmat omistussuhteet ja käytötavat (*all appropriate inquiries*). Kunnat puolestaan ovat voineet joutua kunnostusvastuuseen sillä perusteella, että ne ovat toimittaneet yhdyskuntajätettä alueelle, jonka myöhemmin todetaan edellyttävän puhdistusta. Kunta on myös voinut saada maksamattomien verovelkojen myötä haltuunsa pilaantuneen kiinteistön, mistä on seurannut alueen puhdistamisvastuu.

CERCLA:ssa säädettyä laajaa ja ankaraa vastuuta on myös kritisoitu ympäristönäkökohtiin vedoten. Riski sen laajan ja ankaran vastuun piiriin joutumisesta on ollut omiaan vähentämään yleistä halukkuutta ryhtyä potentiaalisesti pilaantuneiden alueiden hankintaan kunnostamistarkoituksessa. Tästä syystä jotkut osavaltiot ovat säätäneet vilpittömä mieltä

379 *ibid.*, s. 42–43. <https://www.gao.gov/assets/260/256329.pdf>

koskevia erityissäännöksiä (*good samaritan acts*), joilla on haluttu tarjota esimerkiksi kiinteistökehittäjille maanomistajina ns. turvasatama CERCLA:n vastuusta.<sup>380</sup> Toisaalta osavaltioilla voi CERCLA:n ohella olla omia tiukempiakin vastuusäännöksiä. Puhdistamisen ja kunnostamisen toteutusvastuu voi siis tapauksesta riippuen olla kohteesta vastuussa olevalla taholla, EPA:lla (*Superfund*) tai asianomaisella osavaltion viranomaisella.

Konkurssitilanteissa sovelletaan USA:n maksukyvyttömyyttä koskevana yleislakina konkurssilakia (*The Bankruptcy Code*, 1978). USA:n konkurssilainsäädännön erityispiirteeksi voidaan katsoa sen erityisesti konkurssivelallista suojaavaa rooli, ainakin, mitä tulee konkurssivelallisen asemaan konkurssisääntelyn mukaisessa rehabilitaatiomenettelyssä. Ympäristö- ja insolvenssisääntelyn kokonaisuus on monimutkainen, joskin ympäristövelvoitteiden asemasta konkurssissa voidaan todeta tiettyjä oikeuskäytännössä muotoutuneita pääsääntöjä. Ensinnäkin konkurssin alkaminen ei vapautua velallista noudattamasta lakisääteisiä ympäristövelvoitteita (kuten ympäristöluvan ehtoja ja viranomaisen määräyksiä) ja näiden laiminlyönnistä seuraava hallinnollinen sanktio on todennäköisesti muita konkurssivelkoja paremmassa asemassa. Konkurssivelallinen ei myöskään voi hylätä omistamaansa pilaantunutta aluetta välttyäkseen maksamasta puhdistamiskustannuksia. Sen sijaan oikeustila on epäselvempi, jos konkurssivelallinen ei ole ollut pilaantuneen kiinteistön omistaja. Oikeuskäytännön perusteella viranomaisen, suorittaessaan itse pilaantuneen alueen puhdistamisen, voi käytännössä päätyä huonompaan asemaan kuin vaatiesaan konkurssivelallista ryhtymään puhdistamistoimiin. Ensimmäisessä tapauksessa toimintavelvoitteen katsotaan käytännössä muuttuneen maksuvelvoitteeksi, saamatta erityistä etusijaa muihin velkoihin nähden.<sup>381</sup>

Konkurssin alettua pesänhoitaja pyrkii tyypillisesti myymään konkurssipesään kuuluvan kiinteistön, jolloin konkurssilain lähtökohtana on, että kiinteistö myydään vapaana kiinteistöön kohdistuvista rasitteista. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että kiinteistön uusikin omistaja voi tietyin edellytyksin tulla ympäristövelvoitteen kohteeksi, myös vaikka velvoitteen perustava vastuu olisi syntynyt jo ennen konkurssin alkamista. Yhtälailta uuteen omistajaan kohdistettavissa olevia velvoitteita ovat (luonnollisesti sen lisäksi ja siitä huolimatta mitä kaupan osapuolet ovat sopineet) ainakin toimintaa koskevat (ympäristö)

380 Tällaisia lakeja on säädetty esimerkiksi Pennsylvaniassa. Sääntely ei kuitenkaan ole poistanut sitä tosiseikkaa, että pilaantuneiden alueiden tehokkaaseen puhdistamiseen ei ole saatavilla riittävästi varoja. Good samaritan -sääntelyä kohtaan esitetty kritiikki onkin painottanut, että sillä vain siirretään huomiota muualle varsinaisesta ongelmasta, eli puhdistamistoimiin käytettävissä olevien varojen riittämättömyydestä. Haley McCullough, *The Abandoned Mine Problem, Who Should Bear the Burden?* (University of Denver Water Law Project, 2018) (viitattu 10.7.2019). <http://duwaterlawreview.com/the-abandoned-mine-problem-who-should-bear-the-burden/>

381 ASTWMO, *Superfund and Bankruptcy – Summary of Impacts, Issues and Risks associated with PRP Bankruptcy* (2018), s. 5: [http://astwmo.org/files/Resources/CERCLA\\_and\\_Brownfields/Remedial\\_Action\\_Focus\\_Group\\_Bankruptcy\\_Paper\\_2018.pdf](http://astwmo.org/files/Resources/CERCLA_and_Brownfields/Remedial_Action_Focus_Group_Bankruptcy_Paper_2018.pdf), INSOL International, *Environmental Claims in Insolvency and the Liability of Insolvency Practitioners* (2015), s. 32: [https://www.insol.org/emailer/June\\_2015\\_downloads/FINAL%20Environmental%20Paper.pdf](https://www.insol.org/emailer/June_2015_downloads/FINAL%20Environmental%20Paper.pdf) ja Chambers and Partners, *Environmental Law 2019 – USA*, kohta 16.7 <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/environmental-law-2019/usa>.



lupavelvoitteet, ennen konkurssin alkamista asetettu hallintopakko sekä kiinteistön haltijan vastuu esimerkiksi CERCLA:n nojalla.<sup>382</sup>

Tieto Superfund-ohjelmaan kuuluvan alueen pilaantumisen vastuussa olevan tahon konkurssista kulkeutuu vakiintuneesti EPA:lle. Osavaltioilla puolestaan on omat mekanisminsa ympäristövelvoitteiden kustannusten valvomiseen konkurssimenettelyssä. Käytännössä vastuutahon kustannuksella tehtyjen kunnostustoimien häiriintyminen konkurssin johdosta merkitsee erityisesti osavaltiolle huomattavia lisäkustannuksia. Ensinnäkin viimeistään konkurssin seurauksena osavaltio joutuu osallistumaan CERCLA:n mukaisella osavaltionosuudella EPA:n toteuttamaan kunnostukseen. Lisäksi EPA edellyttää tyypillisesti, että osavaltio ottaa viimesijaisesti kannettavakseen erityisesti kunnostettavan alueen pitkällä aikavälillä realisoituvia huolto- ja toimintakustannuksia. Osavaltiot eivät kuitenkaan yleensä osallistu konkurssiin joutuneelta vastuutaholta vaadittavan lisävakuuden määrää koskeviin EPA:n ja vastuutahon välisiin neuvotteluihin. Usein tämä vakuus osoittautuu lopulta riittämättömäksi kattamaan kaikkia alueen kunnostuksen kustannuksia. Pitkäaikaisista huolto- ja toimintakustannuksista huolehtiminen puolestaan on konkurssiin ajautuneelle vastuutaholle erityisen vaikeaa ja näin niiden usein huomattavat kustannukset jäävät lopulta osavaltion kannettavaksi.<sup>383</sup>

## Muut rahoitusmekanismit

### Velkasaneerausmenettelyn soveltaminen ympäristövastuisiin

Viranomaisen harkinnanvarainen ympäristövastuuta koskeva ns. maksuvalmiussovittelu (*Ability to Pay Settlement*) on velkasaneerausmenettelyn tyyppinen mekanismi. Se mahdollistaa ympäristövastuun kustannusten sovittelun tilanteessa, jossa vastuutaho (yri-työs tai yksityishenkilö) ajautuisi puhdistuskustannusten johdosta muutoin maksukyvyttömyyteen.<sup>384</sup> Maksuvalmiussovittelun käyttö ja sen myötä maksuun määrättävät summat ovat menetelmää soveltavan osavaltion harkinnassa. Tyypillisesti soviteltavat vastuut ovat esimerkiksi hallintomaksuja, sopimusperusteisia vaateita tai puhdistamisvelvoitteiden kustannuksia. Osavaltio edellyttää viiden vuoden maksuohjelmaa, jonka laadintaa varten EPA on kehittänyt erityisiä vastuutahon tulevaa maksukykyä kuvaavia mallinnusohjelmia.

382 Michael P. Arwood, Trust(ee) and Abandonment Issues: A Proposal for New Action Regarding Abandonment of Environmentally Contaminated Property (Emory Bankruptcy Developments Journal, vol. 32, iss. 2, 2016), s. 3, ja James R. Irving, Gina M. Bettig, Can Bankruptcy Clean This Up? (American Bankruptcy Institute Journal, Alexandria vol. 36, iss. 8, 2017), s. 30–31 ja 60–61.

383 ASTWMO, Superfund and Bankruptcy – Summary of Impacts, and Risks Associated with PRP Bankruptcy (2018), s. 6: [http://astswmo.org/files/Resources/CERCLA\\_and\\_Brownfields/Remedial\\_Action\\_Focus\\_Group\\_Bankruptcy\\_Paper\\_2018.pdf](http://astswmo.org/files/Resources/CERCLA_and_Brownfields/Remedial_Action_Focus_Group_Bankruptcy_Paper_2018.pdf)

384 ASTWMO, Ability to Pay Policy Template and Forms (2018), s. 2–4. <http://astswmo.org/files/Resources/Tanks/2018-01-ASTWMO-AbilityToPay-FINAL.pdf>

Maksuvalmiussovittelua ei myönnetä, jos konkurssi on jo alkanut tai jos velallisen ympäristövelvoitteiden määrä edelleen kertyy.

### **Vakuudet**

RCRA:n nojalla vaarallisia jätteitä käsittelevät laitokset sekä maanalaisen öljysäiliön omistajat ovat velvollisia asettamaan ennakoimattoman ympäristövahingon puhdistamis- ja vahingonkorvauskustannuksia kattavan vakuuden. Useat osavaltiot ylläpitävät maanalaisen öljysäiliöiden vakuudenasettamisvelvoitteen toteuttamista varten puhdistamisrahas- toja tai vakuutuksia, joihin öljysäiliöiden omistajat voivat liittyä (ks. yllä jakso 3.5). Kaivostoiminnan lopettamisen jälkeisiä ennallistamistoimia turvaavat vakuudet puolestaan koskevat ainoastaan liittovaltion mailla tapahtuvaan raskasmetallien louhintaa. SMCRA:n nojalla maanpäällistä kaivostoimintaa harjoittavat toimijoiden on maksettava rahastoitavaa ennallistamismaksua (ks. jakso 3.4).

Yleistä vakuudenasettamisvelvoitetta ympäristön pilaantumisen riskiä sisältäville toimille ei ole säädetty liittovaltiotasolla. CERCLA:n nojalla EPA:lla olisi toimivalta antaa tällaisia säännöksiä, mutta toistaiseksi EPA ei ole velvoittanut yhtäkään toimialaa asettamaan vakuutta. Vuonna 2017 EPA päinvastoin ilmoitti, ettei se tule asettamaan raskasmetallien kaivostoimintaa harjoittaville toimijoille vakuudenasettamisvelvoitetta CERCLA-toimival- tansa puitteissa. EPA perusteli päätöstään sääntelyn mahdollisilla päällekkäisyyksillä, jo voimassa olevilla liittovaltion ja osavaltioiden ympäristönsuojelusäännöksillä ja vakuuden- asettamisvelvoitteesta aiheutuvilla lisäkustannuksilla.<sup>385</sup> Parhaillaan EPA selvittää vakuu- denasettamisvelvoitteen tarvetta kemikaali- ja energiatuotannon sekä öljy- ja hiilituo- tannon aloilla. Toistaiseksi vakuuksia koskeva sääntely on pitkälti osavaltioiden sääntelyn varassa, lukuun ottamatta RCRA:ssa säädettyjä rajattuja tilanteita.<sup>386</sup>

### **Arvio maan oikeusjärjestelmän kokonaisuuden merkityksestä omaksutun ratkaisumallin kannalta**

Käytännössä merkittävä osa pilaantuneiden alueiden puhdistushankkeista USA:ssa toteu- tetaan yksityisten tai osavaltioiden rahoituksella, ja liittovaltion Superfund on vain osa tätä vastuunrahoituksen kokonaisuutta. Brownfield-alueiden kunnostaminen rahoitetaan erillään NPL-listattujen pilaantuneiden alueiden Superfund-ohjelman rahoituksesta. Liit- tovaltiotasolla julkinen keskustelu näyttää silti keskittyvän Superfund-ohjelman kohta- loon ja tulevaan rahoitukseen. Käytännössä *Superfund*-järjestelmän edellyttämä vastuuta- hon nimeäminen on johtanut lukuisiin kalliisiin oikeudenkäynteihin. Järjestelmää on myös pidetty liian hitaana ja massiivisena, jopa tehottomana, minkä lisäksi rahaston varojen

385 EPA:n internet-sivut (viitattu 11.7.2019). <https://www.epa.gov/superfund/superfund-financial-responsibility>

386 Government Accountability Office, Hardrock Mining Cleanup Obligations (2006), s. 3. <https://www.gao.gov/assets/90/82282.pdf>

riittävyys tuleviin kunnostushankkeisiin on kyseenalaistettu. Puhdistamisen verkkaista edistymistä on toisaalta perusteltu sillä, että nykyisin puhdistamista vielä vailla olevat kohteet ovat teknisesti haasteellisimpia ja toisaalta vähemmän kiireellisiä. Superfund-ohjelmaan käytetyt varat ovat joka tapauksessa hupenneet selvästi sen jälkeen, kun ohjelman rahoittaminen rajattuihin maksajaryhmiin kohdistetuvin veroin päättyi. Ongelmaa on esitetty ratkaistavaksi vaihtelevin tavoin, esimerkiksi ottamalla uudelleen käyttöön rahan varoja kartuttavat toimialakohtaiset verot taikka lakkauttamalla Superfund-rahasto ja rahoittamalla toimia jatkossa suoraan yleisistä budjettivaroista.<sup>387</sup> Esitetyt uudistukset eivät kuitenkaan ole saaneet riittävää tukea senaatissa, jossa asiasta vallitsee poliittinen erimielisyys.

Säädösperusteista kollektiivista aiheuttajan vastuuta ilmentäviä rahastoja, joita rahoitetaan rajatuilta maksajaryhmiltä kerättävillä veroilla ja maksuilla, käytetään USA:ssa monella toimialalla. Rahastoista vastaavat erilliset liittovaltion viranomaiset, jotka tosin ohjaavat merkittävän osan kokonaisrahoituksesta toimeenpanosta vastaaville osavaltiotason viranomaisille. Järjestelmät vaikuttaisivat USA:n kokoisessa valtiossa palvelevan tarkoituksiaan hyvin. Sen sijaan Suomeen siirrettynä vastaava määrä erillisiä rahastoja voisi tarpeeseen nähden johtaa suhteettoman suuriin hallinnollisiin kustannuksiin.

### **Vastuujärjestelmien yhteydet toimialojen ja yksittäisten yritysten itsesääntelyyn**

EPA tarjoaa toimialakohtaisesti vaihtelevaa tietoa keskeisestä itsesääntelystä, jonka noudattamista myös liittovaltion sääntely voi käytännössä edellyttää. Esimerkiksi maanalaisia öljysäiliöitä koskevien alan standardien ja käytänteiden noudattaminen kytkeytyy toiminnanharjoittajan kelpoisuuteen kuulua osavaltioiden ylläpitämien vakuusrahastojen tai vakuutusten piiriin.<sup>388</sup>

### **Vastuujärjestelmien kehittämisen tavoitteet ja suunnitelmat**

Tiedossa ei ole erityisiä vireillä olevia TOVA-järjestelmän kehityshankkeita. Superfund-ohjelman julkilausuttuna kehitystavoitteena on puhdistamishankkeiden yksityisen rahoitusosuuden kasvattaminen entisestään.<sup>389</sup> Vakuuksien, jotka tosin tunnistetaan tässä

387 Ehdotuksia Superfund-ohjelman veroperusteisen rahoittamisen palauttamiseksi on esitetty vuosien varrella monia, joista yhtenä esimerkkinä vuoden 2017 esitys (senaatin Cory Booker) ”Superfund Polluter Pays Restoration Act of 2017”, jolla palautettaisiin vaarallisten aineiden verotukseen perustuva Superfund-rahoitus (Hazardous Substance Superfund financing rate), nostettaisiin raakaöljyn kohdistuvaa veroa 9,7 prosentista 15,8 prosenttiin, nostettaisiin kemikaaliveroa ja muutettaisiin raakaöljyn määritelmä kattamaan myös bitumin ja bitumisekoitukset johdannaisineen

388 Osavaltioiden vakuusrahastoja kuvattu tarkemmin jaksossa 3.5.

389 Superfund Task Force antoi suosituksensa Superfundin kehittämiseksi 25.7.2017. EPA:n internet-sivut (viitattu 10.7.2019). <https://www.epa.gov/superfund/superfund-task-force>

ensisijaisen vastuun piiriin kuuluvaksi järjestelmäksi, riittävyttä koskeneiden selvitysten myötä EPA on ilmoittanut, ettei se toistaiseksi aio laajentaa toiminnanharjoittajien vakuudenasettamisvelvoitteita.

Kokonaisuudessaan vastuunrahoitusjärjestelmien kehitys on nykyisen hallinnon aikana kulkenut ennemminkin taaksepäin eikä uusia avauksia ole tehty. Toteutuneilla linjauksilla sekä suunnitelluilla tai ennustetuilla muutoksilla on ollut ympäristövastuun painoarvoa ja sen täytäntöönpanomahdollisuuksia heikentäviä vaikutuksia. Monet nykyisen hallinnon toimenpiteistä ovat myös peruuttaneet edeltävän hallinnon aikana tehtyjä ympäristö- ja ilmastopolitiikkaa edistäviä uudistuksia ja aloitteita. Esimerkkejä tällaisista muutoksista ovat muun muassa ympäristönsuojelua edistävien lakiehdotusten hylkääminen (esim. vireillä ollut kaivoslain uudistus ja Superfundin rahoituspohjan uudistaminen), EPA:n ilmoitus olla edellyttämättä ympäristövakuutta raskasmetalleja louhivalta kaivosteollisuudelta sekä Superfund-ohjelman ja muun ympäristöhallinnon budjettileikkaukset. Ympäristöhallinnon rahoitusta ympäristönsuojelutoimille ja -tutkimukselle on vähennetty ja liittovaltiotasolla erityisesti EPA:n ja sen myötä myös Superfund-ohjelman rahoitus ovat toistuvasti olleet leikkausuhan alla.<sup>390</sup>

---

390 Chambers and Partners, Environmental Law 2019 – USA, Trends and Developments (viitattu 12.8.2019).

## Liite 2 Maa-, meri- ja ilmaliikenteen yhteydessä aiheutuvien ympäristövahinkojen toissijainen korvausjärjestelmä

### Tausta

Liikenteen yhteydessä tapahtuvien liikenneonnettomuuksien ja muiden vahinkotilanteiden myötä ympäristöön voi päätyä kulkuneuvon polttoainetta tai lastina olleita kemikaa-leja. Tällaisten onnettomuustilanteiden seurauksena voi aiheutua henkilövahinkoja, omaisuusvahinkoja ja erilaisia ympäristövahinkoja. Ympäristövahinkotilanteiden määrää on selvitetty ympäristöministeriön rahoittamissa selvityksissä ”Ympäristövahingot Suomessa”, joista uusin kattaa vuodet 2006–2012. Selvityksen tuloksista ilmenee, että suurin osa kaikista ympäristövahingoista on öljyn käyttöön ja kuljetuksiin liittyviä. Onnettomuuksia tapahtuu varsinkin liikenteessä ja kuljetustoiminnassa ja syynä niihin ovat yleensä tekniset viat ja inhimilliset erehdykset.<sup>391</sup>

Tässä muistiossa tarkastellaan liikenteen aiheuttamia ympäristövahinkoja koskevia vastuu- ja korvausjärjestelmiä. Sääntely on nykyisin eriytynyt kuljetusmuotojen mukaan siten, että maantie-, rautatie-, ilma- ja merikuljetuksia koskevat erilliset kansalliset ja kansainväliset sekä EU-oikeudelliset säännökset. Lopputuloksena on epäyhtenäinen sääntelykokonaisuus, joka kuuluu usean eri viranomaisen toimivaltaan. Muistion tarkoituksena on kuvata, miten eri liikenne- ja kuljetusmuotojen vastuu- ja vakuutusjärjestelmät toimivat silloin, kun vahingon aiheuttaja on konkurssissa tai muutoin maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa (ns. TOVA-tilanne). Tavoitteena on selvittää mahdolliset sääntelyn aukot ja katvealueet, jotta voidaan arvioida, tarvitaanko uusia toissijaisia vastuu- ja korvausjärjestelmiä (rahastot, vakuutukset tms.) tai nykyisen ensisijaisen vastuujärjestelmän uudistuksia (aiheuttajan vastuu, vakuutukset jne.)

Vahinkojen jälkeisiä toimenpiteitä kuten puhdistamista ja korvauksia koskeva vastuusääntely on vain osa riskienhallinnan kokonaisuutta. Ensisijaisesti riskienhallinnassa korostetaan kuljetusalan ennaltaehkäiseviä turvallisuustekijöitä, kuten teknisiä ratkaisuja ja kuljettajan ammatillista pätevyyttä, joita koskevia vaatimuksia on kaikissa liikennemuodoissa. Näiden lisäksi vaarallisten aineiden kuljetuksia (VAK) koskien on täydentävää sääntelyä ja yksityiskohtaisia Liikenne- ja viestintäviraston antamia määräyksiä, joissa säännellään muun muassa kuljetustoimintaan liittyvien henkilöiden pätevyydestä ja velvollisuuksista. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) nojalla annetaan myös VAK-määräyksiä, jotka sisältävät esim. yksityiskohtaisia luokitus-, merkintä-, asiakirja- ja

391 Tuomainen, Jouko – Retkin Risto – Knuutila, Jaakko – Pennanen, Jaana – Mäenpää, Milla – Särkkä, Ella: Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2006–2012, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 35/2014. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41754>

kuljetusvaatimuksia sekä teknisiä vaatimuksia pakkauksille, säiliöille ja kuljetusyksiköille. Näiden säädösten ja määräysten tarkoitus on ennaltaehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota VAK-kuljetus saattaa aiheuttaa.

Aiheuttamisperiaate vaikuttaa sääntelyn taustalla lähtökohtaisesti siten, että pilaantumisen tai sen riskin aiheuttanut toimija on vastuussa puhdistamisesta ja korvauksista vahingonkorvaussäännösten tai ympäristönsuojelulainsäädännön perusteella. Puhdistamisvastuu liikenteen ja kuljetusten aiheuttamista vahingoista perustuu ympäristönsuojelulain (527/2014) 14. luvun säännöksiin pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta. Vahingonkorvausvastuusta on säädetty joko erityislaissa (esim. raideliikennevastuulaki, 113/1999), laissa ympäristövahinkojen korvaamisesta (lyhennettynä YVL, 737/1994) tai yleisessä vahingonkorvauslaissa (412/1974). Jos vahinko ei kuulu YVL:n alaan, niin korvausvastuun osalta noudatetaan yleisen vahingonkorvauslain säännöksiä. YVL:n soveltamisalaan eivät kuulu yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamat vahinkotapaukset. Ympäristövastuudirektiivin (ELD) tarkoittamien ympäristövahinkojen korjaamisvastuu perustuu ko. direktiivin kansalliseen toimeenpanolainsäädäntöön.<sup>392</sup> Se koostui uudesta laista (Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta, (383/2009)) ja muutoksista ympäristölainsäädäntöön.<sup>393</sup>

Vastuusääntelyn lisäksi vakuutuksilla on suuri merkitys. Kuljetustoiminta on yleensä aina vapaaehtoisen tai pakollisen vakuutuksen piirissä, ja kyse on pitkälti siitä, soveltuuko yksi tai useampi vakuutus vahinkotilanteeseen, onko tämä vakuutus voimassa ja onko vahinko korvattavissa kyseisessä tilanteessa sovellettavien vakuutusehtojen perusteella. Se, että toiminnanharjoittajat kattavat vastuunsa pakollisella tai vapaaehtoisella vakuutuksella, on sinänsä aiheuttamisperiaatteen mukaista, sillä olennaista on kustannusten kohdistaminen pilaantumisriskin aiheuttaneeseen tahoon.

Toisaalta vakuutusehtojen monimuotoisuus on kuitenkin suurta, ja ehdot sekä vakuutus- turvan kattavuus vaihtelevat kuljetusmuodosta ja käyttöyhteydestä riippuen. Erityisesti merikuljetusten ja -liikenteen osalta on aiheuttajan vastuuta ja vakuutuksia täydentäviä toissijaisia rahastojärjestelmiä, jotka kattavat osittain polttoaineen, osittain säiliöalusten lastin (CLC, IOPC Funds) sekä kemikaalikuljetusten vahingot (HNS-sopimus).<sup>394</sup> Tapausten

392 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

393 Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen - opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2|2012.

394 International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage vuodelta 2001, International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage vuodelta 1969 (lyhennettynä CLC Convention), International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea vuodelta 1996 (lyhennettynä HNS Convention), The International Oil Pollution Compensation Funds, vuodelta 1992 (lyhennettynä IOPC Funds).

kokonaislukumääriä ja niissä syntyvien päästöjen määriä ajatellen suurimmat ympäristövahinkojen riskit Suomessa ovat kuitenkin maantiekuljetuksissa, sillä maantiekuljetuksia toteuttavia toimijoita on hyvin paljon. Merikuljetuksia sen sijaan on lukumäärällisesti vähemmän, mutta toisaalta niissä aiheutuvat pilaantumisseuraukset voivat olla erittäin suuria.

TOVA-järjestelmän kehitystarpeita vuonna 2014 selvittänyt työryhmä on raportissaan noudattanut YVL:n mukaista aluesidonnaisuuden soveltamisalarajausta ja nimenomaisesti viitannut YVL 1 §:n ympäristövahingon määritelmään, jossa edellytetään, että kyse on tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta. Työryhmä rajasi ehdotustensa ulkopuolelle kuljetusten aiheuttamat vahingot.

Tämä muistio on laadittu osana VN TEAS -rahoitteista TOVARAMA-selvityshanketta, jonka toteuttajina ovat SYKE ja Helsingin yliopisto. Muistion valmistelun yhteydessä on saatu tietoja ympäristöministeriöstä ja Vakuutuskeskuksesta, liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä Traficomista (Liikenne- ja viestintävirasto). Kiitämme kaikkia henkilöitä, jotka ovat auttaneet tietojen kokoamisessa omilta taustaryhmiltään. Muistion johtopäätökset ja toimitasuositukset ovat hankkeeseen osallistuvien tutkijoiden tekemiä ja vastuulla, eivätkä ne edusta edellä mainittujen organisaatioiden näkemyksiä.

## Liikennevälineen ja liikennealueen käytön aiheuttamat ympäristövahingot

### Aluesidonnaisuus ympäristövahingon käsitteen rajauksena

Ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lainsäädännön kannalta jaottelu yksittäisen liikennevälineen käytöstä ja liikennealueen käytöstä aiheutuviin ympäristövahinkoihin on tärkeä, sillä ensimmäisen ryhmän vahingot jäävät ympäristövahinkolain soveltamisalaan ulkopuolelle. Tästä seuraa edelleen, että yksittäisten kuljetusten aiheuttamia vahinkoja ei myöskään korvata pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta, sillä ympäristövahinkovakuutuslain (lyhennettynä YVVL, 81/1998) soveltamisala määrittyy YVL:n soveltamisalan kautta.

Sanamuotonsa mukaisesti YVL koskee siis vain sellaisten vahinkojen korvaamista, jotka johtuvat *tietyllä alueella* harjoitettavasta toiminnasta. Lain esitöissä (HE 165/1992) soveltamisalaa on nimenomaisesti rajattu siten, että ”ulkopuolelle jäisivät siten kuljetuksista aiheutuvat ympäristövahingot, joita jo alan kansainvälisten sopimusjärjestelyjen takia on syytä säännellä erikseen”.<sup>395</sup> Tätä rajausta on edelleen täsmennetty hallituksen esityksessä seuraavasti:

<sup>395</sup> HE 165/1992, s. 16.

”aluesidonaisuus merkitsee ennen muuta sitä, että yksittäisten liikennevälineiden tai niiden käytön aiheuttamat ympäristövahingot olisivat lähtökohtaisesti tämän lain ulkopuolella. Esimerkiksi yleisen tien, vesikulkuväylän tai lentoaseman yksittäistä käyttäjää laki ei koskisi. Sitä vastoin liikenteenkin piirissä asianomainen toiminta kokonaisuutena kuuluisi lain soveltamisalaan, jos se tapahtuu tietyllä alueella. Esimerkiksi yleisen tien pitäjä vastaisi 2 momentissa tarkoitettuna toiminnanharjoittajana niistä vahingoista, jotka alueen käyttö tienä sinänsä aiheuttaa (melu, lähialueen pilaantuminen). Vastaavasti lentoaseman pitäjä vastaisi niistä ympäristövahingoista, joita aseman käyttö koneiden nousuun ja laskuun aiheuttaa. Samanlainen vastuu koskisi myös rautatien pitäjä, lastaus- ja varikkoalueen haltijaa sekä sataman ylläpitäjää. Näissäkään tapauksissa ei yksittäisen kulkuvälineen aiheuttama vahinko kuuluisi lain soveltamisalan piiriin. Sitä vastoin esimerkiksi torjunta-aineen levitys olisi pykälässä tarkoitettua toimintaa silloinkin, kun se tapahtuu lentokoneesta käsin. Sama koskee aluksen käyttämistä jätteen hävittämiseen.”<sup>396</sup>

Lain perusteluiden mukaan yksittäiset kuljetusvahingot on siis jätetty YVL:n ulkopuolelle siitä syystä, että kuljetuksiin liittyvät vastuu- ja korvausasiat säännellään toisaalla. Tästä seuraa, ettei ympäristövahinkoja aiheuttaneita yksittäisiä kulkuneuvojen omistajia tai haltijoita pidetä aiheuttamisen perusteella YVL:n nojalla ympäristövahingosta vastuullisina tahoina.

Aluesidonaisuuden ja kuljetustoiminnan raja on jossain määrin häilyvä esimerkiksi tilapäisen jätteen hävittämisen, eli ”aluksen käyttämisen jätteen hävittämiseen”, kuuluessa toisaalta YVL:n soveltamisalaan. Yhtäältä myös liikennevälineiden lastaamisen ja purkamisen saatetaan katsoa tapahtuvan tietyllä alueella harjoitetun toiminnan yhteydessä siten, että YVL tulisi ympäristövahingon tapahtuessa sovellettavaksi.<sup>397</sup> Aluesidonaisuutta koskevan soveltamisrajan yhteydessä on esitöissäkin todettu kuljetuksista aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamisen olevan siviilioikeudelliselta kannalta toistaiseksi puutteellisesti ja epäyhtenäisesti järjestetty lukuun ottamatta aluksista aiheutuvia öljyvahinkoja. Tässä yhteydessä on esitöissä mainittu osoituksena tulevasta kehityksestä kansainvälinen CRTD-sopimus, eli yleissopimus maanteitse, rautateitse ja sisävesialuksin kuljetettävien vaarallisten aineiden kuljetuksen aikana sattuvien vahinkojen korvausvastuusta. YVL:n säätämisen aikaan ennakoitiin, että CRTD-sopimus oli tulossa voimaansaattettavaksi Suomessa. Alempana kuvataan tätä tarkemmin.

396 HE 165/1992, s. 19–20.

397 Ks. Hollo, Erkki – Utter, Robert – Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Alma Talent, 2018, s. 48.



## **Yleissopimus kuljetusten aikana sattuvien vahinkojen**

### **korvausvastuusta (CRTD-sopimus)**

CRTD-sopimus (*Convention on Civil Liability for Damage Caused during Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels*) eli yleissopimus maanteitse, rautateitse ja sisävesialuksin kuljetettavien vaarallisten aineiden kuljetuksen aikana sattuvien vahinkojen korvausvastuusta valmistui vuonna 1989.<sup>398</sup> CRTD-sopimuksen ovat toistaiseksi kuitenkin allekirjoittaneet ainoastaan Saksa ja Marokko. Voimaantulon edellytykseksi on asetettu viiden maan ratifiointi.

CRTD:n saaman negatiivisen vastaanoton syynä ovat olleet sopimuksessa asetetut vastuunraajat, joita pidetään liian korkeina, sekä se, että vastuu on yhdistetty pakolliseen vakuutukseen. Kuljetusalan yrityksillä olisi vaikeuksia rahoittaa sopimuksen edellyttämän vakuutuksen kustannuksia, jotka CRTD:ssä korkealle asetettujen vastuunrajoituksen johdosta muodostuisivat huomattavan suuriksi. Lisäksi maissa herätti huolta CRTD:n nojalla yksinomaan ns. huolitsijaan (*carrier*) kohdistettava vastuu. Useat maat ovat kuitenkin ilmaisseet halukkuutensa allekirjoittaa CRTD-sopimus, kunhan asianmukainen tarkastelu ja muutokset siihen on tehty. Vuonna 2002 kokoontunut komitea esitti eräitä muutoksia CRTD-sopimukseen mm. alentaen sopimuksen mukaisia vastuun ylärajoja (säilyttäen kuitenkin huolitsijaan vastuun).<sup>399</sup> Jatkotyö CRTD:n parissa ei kuitenkaan toistaiseksi ole johdantanut tuloksiin eikä sopimuksen voimaantulosta ole tietoa.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä ympäristövahinkolain soveltumisesta kuljetuksen yhteydessä syntyneen vahingon korvaamiseen ei toistaiseksi ole annettu. Tietävästi myöskään oikeudellisia tai käytäntöjä koskevia selvityksiä ei ole tehty siitä, aiheutuuko aluesidonnaisuuden periaatteesta käytännössä ongelmia ympäristövahinkojen torjunnalle tai vahinkojen korvaamiselle.

YVL:n soveltamisalan laajentamisella yksittäisiin kuljetuksiin voisi periaatteessa olla lisäarvoa, sillä sen mukainen vastuu on ankaraa, mikä poikkeaa nykyisestä eräiden kuljetusmuotojen tuottamusvastuusta. Toisaalta YVL:ssä on tiettyjä vastuun lievennyksiä kuten sietämisvelvollisuus. Kuitenkin eroja on eri liikennemuotojen nykyisessä sääntelyssä, joten uudistuksen tarve voi vaihdella. Esimerkiksi liikennevakuutuslaki on täyden korvauksen periaatteeseen perustuva ankaran vastuun järjestelmä ja kattavampi kuin YVL sietämisvelvoitteinen ja taloudellisen vahingon rajauksineen olisi. Tieliikenne eroaa muista liikennemuodoista siinäkin suhteessa, että sitä koskee liikennevakuutuslaissa (460/2016) säädetty pakollinen liikennevakuutus. Liikennevakuutus kattaa myös ympäristövahinkojen

398 UNECE:n internet-sivut CRTD-sopimusta koskien (viitattu 27.12.2019). [https://www.unece.org/trans/danger/publi/crtd/crtd\\_e.html](https://www.unece.org/trans/danger/publi/crtd/crtd_e.html)

399 Jan Engel de Boer, 'The New Draft CRTD: Modernising the International Civil Liability and Compensation Regime for the Inland Transport of Dangerous Goods' (Uniform. Law Review, vol. 9, iss. 1, 2004), s. 51.

torjuntakustannuksia, joten liikennevahingoissa esiintyvät kemikaali- ja öljyvahingot on varsin kattavasti korvattu. Useimmiten yksittäisellä ajoneuvolla aiheutetut vahingot ovat melko pieniä, vaikka varsinkin pohjavesivahingot saattavat olla merkittäviä.

Lakien keskinäisen suhteen kannalta YVL olisi toissijainen liikennevakuutuslakiin verrattuna, joten vahinkoa kärsineiden tilanne ei välttämättä paranisi soveltamisalan laajenemisella. Uudistuksen vaikutukset vakuutusjärjestelmiin tulisi ensin selvittää, sillä liikenteenharjoittajien vakuutusturva saattaisi edellyttää lisävakuuttamista laajentuneen korvausvelvollisuuden johdosta (YVL 7 §), mikä voisi johtaa päällekkäiseen vakuuttamiseen. Aluesidonnaisuuden poistolla liikennevälineiden vahingot tulisivat osaksi ympäristövahinkovakuutusjärjestelmää, mikä voisi osaltaan parantaa korvausturvaa. Ilman YVVL:n muuttamista liikennevälineet eivät toisaalta kuitenkaan osallistuisi toissijaisen vakuutusjärjestelmän rahoittamiseen, sillä pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen vakuutusmaksuvelvollisuus on nykyisin kytketty siihen, että toiminta edellyttää ympäristölupaa.

### **Ympäristövahinkoja koskeva vastuu liikennealueilla**

YVL:n tarkoittamaa toiminnan harjoittamiseen lukeutuu tien, rautatien, sataman, lentotien tai muun näihin verrattavan liikennealueen pitäminen. Ensisijaisia vastuutahoja kyseisten liikennealueiden haltuunotosta, käytöstä ja käyttäjien liikenteestä aiheutuvista ympäristövahingoista ovat tällaisten liikennealueiden pitäjät. Liikennealueen pitäjän vastuu ei kuitenkaan ulotu kaikenlaisiin liikennealueella satunnaisesti ilmenneisiin vahinkoihin, jos ne selkeästi eivät kuulu tienpitäjän puhtaanapito- ja huolenpitovelvoitteen alaan. Lisäksi tienpitäjän vastuu ei (yhdenmukaisesti edellä kuvatun YVL:n aluesidonnaisuusvaatimuksen kanssa) ulotu kattamaan esimerkiksi yksittäisen säiliöauton tiellä aiheuttamaa ympäristövahinkoa, sillä tienpitäjä ei vastaa yksittäisen ajoneuvon yksilöllisestä vahinkotapauksesta. Mutta jos tienpitäjän todetaan laajemmin laiminlyöneen velvoitteitaan (esimerkiksi tien kunnossapitovelvoitetta) voidaan vastuun muodostumiselle yksittäistapauksessa katsoa olevan perusteita.<sup>400</sup>

Toissijaisen vastuun näkökulmasta isännättömät vahingot liikennealueilla voivat johtaa hankaliin rajanvetotilanteisiin. Yksittäisten liikennetapahtumista aiheutuvien ympäristövahinkojen, joiden aiheuttaja jää tuntemattomaksi, osalta on periaatteessa mahdollista kohdistaa vastuu liikennealueen pitäjään. Toisaalta yksittäisvahingot, jotka normaalitilanteessa jäisivät YVL:n soveltamisalan ulkopuolelle, eivät kuitenkaan voi siirtyä liikennealueen pitäjän vastattaviksi yksinomaan sillä perusteella, että tosiasiallinen aiheuttaja on jäänyt tuntemattomaksi.<sup>401</sup>

400 Hollo – Utter – Vihervuori (2018), s. 57–58.

401 Ks. Hollo – Utter – Vihervuori (2018), s. 58.

## Liikenne- ja kuljetustoiminnan tova-tilanteet

Tässä jaksossa TOVA-tilanteita koskevaa sääntelyä kuvataan erikseen tie-, rautatie-, ilma- ja meriliikenteen kannalta. Kunkin kappaleen lopuksi esitetään johtopäätöksiä koskien ympäristövahinkojen korvaamista ja ennallistamista TOVA-tilanteissa sekä tähän mahdollisesti liittyviä sääntelyn aukkoja.

### Tieliikenne

Maantiekuljetusten vahinkotilanteissa ympäristöön valuneiden aineiden määrät vaihtelevat muutamista litroista (henkilöajoneuvon polttoaine) jopa kymmeneen tonneihin (kuljetettava lasti). Tieliikenteen liikennevahinkoja tapahtuu vuosittain huomattava määrä, mutta suurin osa niistä on ajoneuvon polttoainesäiliöiden vuotoja.

Maantiekuljetuksissa sovelletaan tieliikennelain (267/1981), liikennevakuutuslain (460/2016) sekä vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) ja sen nojalla annetun asetuksen (194/2002) säännöksiä. Kun liikennevahinko tapahtuu ja aiheuttaa ympäristön pilaantumisen riskin, pelastusviranomaiset tulevat paikalle ja tekevät kiireellisesti tarvittavat ympäristön puhdistamistoimet. Puhdistamistöistä syntyneet kustannukset viranomaiset voivat periä aiheuttajalta tai tämän vakuutusyhtiöltä osana liikennevahingon kustannuksia. Eräissä tilanteissa puhdistamiskustannukset korvaa liikennevakuutusta koskevan lain perusteella liikennevakuutuskeskus (LVK), joka on liikennevakuutusyhtiöiden yhteisesti omistama organisaatio. LVK korvaa vakuuttamattomien ja ulkomaalaisten aiheuttamia vahinkoja. Näissä tapauksissa kolmansille osapuolille aiheutunut vahinko korvataan, niin kuin ajoneuvo olisi vakuutettu suomalaisessa vakuutusyhtiössä. LVK korvaa myös tuntemattomaksi jääneiden moottoriajoneuvon aiheuttamia henkilövahinkoja. Myös tuntemattomaksi jääneen moottoriajoneuvon aiheuttama omaisuusvahinko korvataan, mikäli se on aiheutunut merkittävän henkilövahingon yhteydessä.

Pienissä liikennevahingoissa kyse on usein ajoneuvosta tielle valuneen vähäisen polttoainemäärän poistamisesta. Nämä ns. öljyn imeytyskustannukset öljysuojarahasto korvaa suoraan pelastusviranomaiselle ilman vakuutusyhtiön rahoitusta. Myös suurissa vahingoissa öljysuojarahasto voi korvata puhdistamiskustannuksia ja vahinkoja, mutta vain silloin kun muut tahot eivät niitä maksa.

Liikennevakuutusjärjestelmä on keskeinen sekä korvausten että puhdistamiskustannusten maksajana. Maantieliikenteen piirissä liikennevakuutukset ovat pakollisia ja juridisena lähtökohdana niissä on, että ulkopuolisille aiheutuneet vahingot korvataan vakuutuksesta vahingon aiheuttaneen ajoneuvon kuljettajan ajotavasta tai muusta huolimattomuudesta riippumatta. Myöskään kuljettajan tuottamus tai ajoneuvon heikkokuntoisuus eivät vaikuta vahinkojen korvaamiseen vakuutuksesta, sen sijaan korvausten maksamisen jälkeen vakuutusyhtiöllä voi olla oikeus vaatia korvausta takaisin kuljettajalta (regressioikeus) tämän tuottamuksen perusteella. Liikennevakuutusten ehdot kattavat erityyppiset

ympäristölle aiheutuvat vahingot nykyisin varsin hyvin, ja vahinkotilanteen (esimerkiksi kemikaalikuljetuksen liikennevahingon) selvittelyssä tarvittavaviranomaisten ja kustannukset maksavan vakuutusyhtiön välinen yhteistyö toimii yleensä joustavasti.

Liikennevakuutuksesta korvataan vain ajoneuvon liikennekäyttöön liittyvät vahingot, joten kaikkia mahdollisia ajoneuvosta tai sen lastista aiheutuvia vahinkoja ei korvata. Tämä vakuutuksen soveltamisalaa rajaava säännös voi johtaa siihen, että esimerkiksi pitkäaikaisesti pysäköity ajoneuvo tai tiealueen ulkopuolelle pysäköity auto eivät ole liikennekäytössä vakuutuksen näkökulmasta. Näin ollen liikennevakuutuksesta voivat jäädä korvaamatta esimerkiksi liikennöitsijän omalle kiinteistölleen pysäköimien ajoneuvojen polttoainesäiliöiden vuotojen aiheuttamat vahingot, jotka tosin mahdollisesti voidaan korvata omistajan ottamasta vastuuvakuutuksesta. Sillä, onko kyseessä liikennevakuutuksen kattama vahinko vai ei, on muutakin vakuutussuojaa laajentavaa ja siten vahinkoa kärsineen tahon asemaa parantavaa vaikutusta vastuuseen. Ensinnäkin liikennevakuutuslain mukainen korvausvastuu ei edellytä aiheuttajan tuottamusta vaan on tyypiltään ankaraa vastuuta. Lisäksi liikennevakuutuksen mukaiseen vakuutusyhtiön korvausvastuuseen ei vaikuta esimerkiksi se, että kuljettaja aiheuttaa onnettomuustilanteen tahallaan tai törkeällä huolimattomuudella. Tästä seuraa, että myös tarkoituksellisesti aiheutettu liikennevahinko kuuluu liikennevakuutusten korvausjärjestelmän piiriin, sillä kyse on ajoneuvon liikennekäytöstä. Sen sijaan yleisen vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu edellyttää aiheuttajan tuottamusta. Näin ollen yllä kuvatussa liikennekäytön ulkopuolisen ajoneuvon esimerkissä korvausvastuun syntyminen kolmannelle aiheutuneesta vahingosta edellyttäisi aiheuttajan tuottamusta.

Liikennevakuutuksesta korvataan pelastuslaitokselle tai ympäristöviranomaiselle aiheutuvien ympäristön puhdistamistoimien kustannuksia, mutta vain osittain. Esimerkiksi puhdistamistöihin osallistuneiden vakituisten työntekijöiden peruspalkkoja (kiinteät kulut) ei korvata, mutta vahingon aiheuttamia muita ylimääräisiä kustannuksia, kuten vapaapalokunnan jäsenten erillisiä hälytyspalkkioita, korvataan. Vakuutuksesta korvataan ns. kolmannen tahon vahinkoina myös ympäristön vahingoittumisen seurauksena aiheutuneet taloudelliset vahingot. Korvattavia ovat sekä ajoneuvon polttoaineen että lastina olleiden kemikaalien aiheuttamat taloudelliset vahingot, jotka usein ilmenevät ympäristön puhdistamiskustannuksina. Maksettaville korvauksille on kuitenkin säädetty ylärajoja. Yksittäisen ajoneuvon vakuutuksesta maksettavien omaisuusvahinkojen korvausten katto on Suomessa nykyisin viisi miljoonaa euroa. Korvauskatto vaihtelee maittain; esimerkiksi Ruotsissa se on noin 30 miljoonaa euroa, mutta eräissä muissa maissa olennaisesti pienempi. Henkilövahinkojen korvattavuudelle liikennevakuutuksesta ei Suomessa sen sijaan ole säädetty ylärajaa.

Liikennevakuutukseen on liitetty lisäelementti, joka turvaa vakuuttamattomien, tuntemattomien tai ulkomaisten ajoneuvojen Suomessa aiheuttamat ympäristö- ja muiden

vahinkojen korvaamisen. Liikennevakuutuskeskus maksaa nämä vahingot muuten samalla tavoin kuin Suomessa vakuutetun ajoneuvon liikennevakuutuksesta korvattaisiin, mutta tuntemattomien aiheuttamat omaisuusvahingot vain henkilövahingon yhteydessä. Vaikka toisessa, ulkomaisen ajoneuvon kotimaassa vastuurajat olisivat alhaisemmat, niin Suomessa aiheutuneet vahingot korvataan kuitenkin Suomen lainsäädännön mukaan. Liikennevakuutus perii jälkikäteen ulkomaisten ajoneuvojen aiheuttamissa vahinkotilanteissa kustannuksensa ajoneuvon kotimaan vakuutustoimijalta, mikä menettelynä tapahtuu ajoneuvon vakuutusta koskevan Green Card -kortin tietojen perusteella. Ulkomaisen ajoneuvon saapuessa Suomeen sen vakuutuksen voimassaolo tarkastetaan rajalla. Jos vakuutus puuttuu, tulli myy sellaisen maahan saapuvalle.

Tieliikenteen ympäristöriskien näkökulmasta keskeisiä ovat vaarallisten aineiden kuljetukset (VAK), joita säännellään tiukasti. Tähän sääntelyyn ei liity kuitenkaan erityisiä vaatimuksia puhdistamis- tai korvausvastuuta tai vakuutuksia ympäristövahinkojen varalta koskien, vaan näiltä osin soveltuvat yleiset tieliikenteeseen sovellettavat säännökset. VAK-kuljetukset vakuutetaan muiden ajoneuvojen tavoin liikennevakuutuksessa, jolloin vakuutusyhtiö kuitenkin ottaa vaarallisten aineiden kuljetustoiminnan huomioon hinnoittelussa.

Tämän muistion laatimisen yhteydessä haastateltujen Liikennevakuutuskeskuksen edustajien tiedossa ei ollut, että maantieliikenteen tai -kuljetusten yhteydessä olisi viime aikoina esiintynyt käytännön tapauksia, joissa vakuutus ei olisi kattanut ympäristövastuuta. Vakuutuskorvausten takaisinperintää ulkomailta on joissain tapauksissa tosin vaikeuttanut se, että poliisi- tai muu viranomainen ei ole ottanut talteen ulkomaisen ajoneuvon vakuutustietoja.

Edellä kuvatun tietopohjan perusteella on tehty seuraavia johtopäätöksiä siitä, onko liikennevakuutuksen suojassa aukkoja ympäristövastuun näkökulmasta:

- Pakollisen liikennevakuutuksen roolina on korvata aiheuttajan vastuu, joten korvausvaatimukset kohdennetaan vakuutusyhtiöön. Käynnissä on myös liikennevakuutusdirektiivin kokonaisuudistus, joka voi muuttaa vakuutusjärjestelmän soveltamisalaa.
- Käytännössä ei tiettävästi ole ympäristövastuun näkökulmasta ilmennyt merkittäviä puutteita suomalaisessa sääntelyssä tai sen toiminnassa.
- Sääntelyssä voidaan tunnistaa eräitä teoriassa mahdollisia aukkotilanteita, mutta niiden toteutuminen käytännössä on varsin epätodennäköistä.
- Esimerkiksi vakuutuksen katon ylittävät vahingot jäävät liikennevakuutuslain perusteella korvaamatta, joskin kuitenkin Suomen nykyinen 5 miljoonan euron yläraja on varsin korkea ja on riittänyt

kaikkien liikenteessä tähän mennessä esiintyneiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen.

- Toinen esimerkki sääntelyn aukosta voisi olla sellainen ajoneuvon aiheuttama ympäristövahinko, jossa kyse on tuntemattomaksi jääneestä ajoneuvosta tilanteessa, jossa ei samalla aiheudu merkittävää henkilövahinkoa. Käytännössä ei ole kuitenkaan kovin todennäköistä, että ajoneuvo jäisi tuntemattomaksi ainakaan merkittävää ympäristövahinkoa aiheutettuaan.
- Kolmas mahdollinen aukkotilanne on pitkäaikaisesti pysäköity tai tiealueen ulkopuolella säilytettävä ajoneuvo, joka ei ole liikennevakuutuksen piirissä. Jos tuntematon ulkopuolinen henkilö aiheuttaa ympäristövahingon (esim. aiheuttamalla vuodon lastina olleeseen kemikaalisäiliöön) ja omistaja olisi tilanteessa toiminut huolellisesti, ei omistaja olisi korvausvastuussa. Tilanne ei kuitenkaan jää täysin sääntelyn ulkopuolelle, sillä omistajan tai alueen haltijan vastuu voisi ehkä perustua YSL:n mukaiseen pilaantuneen alueen puhdistamisvastuuseen (YSL 133 §).

### Rautatieliikenne

Rautateillä tapahtuva liikenne aiheuttaa ympäristövahinkoja sekä kuljetusten yhteydessä että säiliövaunujen varastoinnin yhteydessä. Vahinkotapausten lukumäärä on vähäinen, mutta eräät yksittäiset vahinkotapaukset ovat olleet ympäristönäkökulmasta ja taloudellisesti merkittäviä.

Rautatieliikenteen harjoittajien korvausvastuu perustuu raideliikennelakiin (1302/2018), jota ei kuitenkaan sovelleta muusta rautatiejärjestelmästä erillään oleviin rataverkkoihin (2 §). Raideliikennelain 182 §:n mukaan toimijalla on oltava voimassa oleva riittävä vakuutus sellaisen vahingon varalle, josta se on lain tai sopimuksen perusteella vastuussa. Vakuutuksen korvausturvan riittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon toiminnan luonne ja laajuus ja aiheutuvat riskit. Hallinnollisella ohjeella on täsmennetty kuljetusten yhteydessä vaadittavan vakuutuksen suuruutta.<sup>402</sup> Raideliikennejärjestelmässä aiheutuneiden henkilö- ja esinevahinkojen korvaamisesta säädetään raideliikennevastuulaissa (113/1999), jonka mukainen korvausvastuu ei ole yhtä kattava kuin ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lain (YVL) mukainen vastuu. Raideliikenteen harjoittaja on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut raidekulkuneuvon käyttämisestä raideliikenteeseen (3 § 1 mom.). Radanpitäjä on puolestaan velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut raideliikenteeseen käytettävästä viallisesta tai puutteellisessa kunnossa olevasta väylästä, raiteesta tai laitteesta taikka virheestä raideliikenteen

402 Traficom ohje, TRAFI/30278/03.04.01/2010.

ohjauksessa (3 § 3 mom.). Rautatieliikenteeseen soveltuvat säännökset perustuvat pääosin kansainvälisiin sopimuksiin.

Johtopäätöksiä raideliikenteen vastuusääntelyn mahdollisista aukoista ympäristövastuun näkökulmasta:

- Vahinkotapausten vastuuongelmien vähäisen lukumäärän perusteella arvioiden sääntelyssä tai sen toiminnassa ei vaikuttaisi olevan suuria puutteita. Tosin yhden vaikutuksiltaan merkittävän tapauksen, eli Mäntyharjun Kinnissä kemikaalivaunujen varastoinnin yhteydessä 7.4.2018 tapahtuneen vahingon vastuukysymyksineen, selvittely on edelleen kesken.
- Sääntelyssä on kuitenkin tulkinnanvarainen ”harmaa alue” sikäli, että yksittäisen kuljetuksen aiheuttamaan ympäristövahinkoon ei sovelleta YVL:n säännöksiä, mutta sen sijaan liikennealueen pitämiseen YVL (mukaan lukien ankara vastuu) soveltuu.

### **Ilmaliikenne**

Ilmaliikenteeseen liittyviä yksittäisen ilma-aluksen ympäristövahinkoja on Suomessa sattunut vähän. Todennäköisimmin tällaiset vahingot aiheutuisivat aluksen polttoaineen päätyemisestä maaperään tai pohjaveteen. Lento-onnettomuuksia on tapahtunut esimerkiksi harrasteilmailussa sekä puolustusvoimien koneille, mutta niistä ei ole aiheutunut merkittäviä ympäristöseurauksia.

Vahingonkorvausvastuu ilmailusta ulkopuoliselle aiheutuvasta vahingosta on ankaraa eli huolimattomuudesta riippumatonta (ilmailulaki (864/2014), 136 §). Ilmailutoimintaan liittyy pakollinen vakuutus, josta säädetään lentoliikenteen harjoittajia ja ilma-alusten käyttäjiä koskevista vakuutusvaatimuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 785/2004 (ilmailun vakuutusasetus). Ilmailulaissa viitataan kyseiseen EU:n asetukseen. Ympäristövahinkoa ei ole suljettu pois asetuksen mukaisen vastuun piiristä.

Kansainvälinen yleissopimus (2009 Montreal Convention on Compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties, Resulting from Acts of Unlawful Interference Involving Aircraft) järjestee korvausvastuuta, mutta ei kuitenkaan ole voimassa, sillä sen edellyttämistä 35 ratifioinnista on saatu vasta yhdeksän (Montenegro ainoa Euroopasta). Sopimuksen lähtökohtana on ankara vastuu, joskin terroristien aiheuttamissa vahingoissa on korvauskatto. Lisäksi valmisteilla on terrorismivahinkoja koskeva kansainvälinen rahastojärjestelmä, jonka kehittäminen on yhä käynnissä työryhmätasolla. Suomesta Traficom on jäsenenä työryhmässä.

Johtopäätöksiä ilmailukenteen vastuusäntelyn mahdollisista aukoista ympäristövastuun näkökulmasta:

- Käytännössä ei ole ilmennyt tapauksia, joissa vastuusäntelyssä olisi ollut puutteita.
- Teoriassa TOVA-tilanne voisi syntyä lento-onnettomuuden aiheuttaessa ympäristövahinkoa, jos lentoyhtiö olisi lyönyt laimin vakuutusvelvollisuutensa ja olisi sen lisäksi muuten maksukyvytön. Tämä on kotimaisten lentoyhtiöiden osalta epätodennäköistä ja ulkomaistenkin kohdalla epätodennäköistä, ottaen huomioon yhtiöiden vakavaraisuuteen ja vakuutuksiin kohdistuvan valvonnan.

### **Meriliikenne- ja kuljetukset**

Öljyn merikuljetuksiin liittyy mahdollisuus yksittäisestä suuresta öljyvahingosta, jossa öljyntorjunta- ja vahingonkorvauskustannukset ylittäisivät aluksen oman vakuutusturvan ja kansainvälisen öljyvahinkojen korvausrahaston (IOPC Funds -järjestelmä) korvauskaton. Kansainvälistä järjestelmää voi joissakin tilanteissa täydentää kotimainen öljysuojarahasto. Myös kansallisesti voimaan tulevan HNS-sopimuksen mukaan perustettavan rahaston korvauksille asetetaan yläraja, jonka ylittyessä osa kustannuksista jää kattamatta.

Käytännössä öljyvahinkojen korvauksissa on yleensä kyse erityisesti valtiolle ja kunnille aiheutuneista vahingontorjuntakustannuksista. Isoissa öljyvahingoissa on aina kuitenkin myös yksityisiä vahingonkärtsijöitä. Kuten yllä todettu, korvauskaton mahdollisesti ylityessä kaikkien korvausta hakeneiden osuutta pienennetään. Kuitenkin esim. valtio on voinut ilmoittaa hyväksyvänsä, että se saa korvauksen vasta sen jälkeen, kun muut ovat saaneet täyden korvauksen. Järjestely on valtiolle vapaaehtoinen eivätkä kaikki valtiot periaatteellisista syistä halua soveltaa sitä. Suurissa öljy- ja kemikaalivahingoissa korvauskaton ylityessä lopputulos saattaa nimittäin olla, että valtio ei saa täysimääräistä korvausta budjettivaroista maksamistaan torjuntakustannuksista. Vastaavasti esim. yksityisen vahingonkärtsijän on tyydyttävä osittaiseen korvaukseen menetyksistään, ellei hän voi hakea täydennystä kansallisesta öljysuojarahastosta tai muusta TOVA-järjestelmästä. Tällaisten korvauskaton ylittymistilanteiden esiintyminen on mahdollista jo siksi, että kaikilla vastuujärjestelmillä on jokin vastuun yläraja. Periaatteessa aiheuttamisperiaatteen mukaista ei kuitenkaan olisi se, että osa vahingoista jää korvaamatta.

Merilain (686/2008, 10. luku) nojalla öljyn säiliöaluskuljetuksissa aluksen omistajalla on ankara vastuu aluksen aiheuttamista ympäristövahingoista), mikä kattaa sekä vahinkojen korvaamisen että torjuntatoimet. Vastuunsa kattamiseksi aluksen omistajan tulee ottaa vakuutus tai järjestää vastaava vakuus. Vahinkotapauksissa vahingon kärtsijä voi vaahtia suoraan korvausta vakuutusyhtiöltä tai vakuuden antajalta. Vastuun yläraja määräytyy aluksen koon mukaan. Aluksen omistajan vastuun ylittävistä vahingon kustannuksista



(ml. maksukyvyttömyys, tuntematon alus) vastaavat kansainväliset öljyvahinkojen korvausrahatot (International Oil Pollution Compensation Funds, 1992 Fund Convention, 2003 Supplementary Fund Convention). Varat rahastoihin kerätään sopimusvaltioissa raskasta öljyä vastaanottaneilta toiminnanharjoittajilta. Koko järjestelmälle on säädetty vahinko-kohtainen enimmäiskorvaus, joka vuoden 1992 rahastossa on 203 milj. SDR ja vuoden 2003 lisärahostossa 750 milj. SDR.

Alusten polttoaineen aiheuttamien pilaantumisvahinkojen osalta merilain 10 a -luvulla (Vastuu aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta), on saatettu voimaan vuoden 2001 bunkkeriyleissopimus. Sopimusta sovelletaan aluksen polttoaineen aiheuttamiin öljyvahinkoihin ja sen peruseriaatteita ovat aluksen omistajan ankara vastuu, pakollinen vakuutus / vakuus ja vahingon kärsijän suora kanneoikeus. Vastuun yläraja määräytyy vuoden 1996 vastuunrajoitusyleissopimuksen mukaan. Bunkkerisopimuksen ei liity kansainvälistä rahastojärjestelmää. Koska pakollinen vakuutus määräytyy aluksen koon mukaan, voi pienen aluksen aiheuttama iso vahinko jäädä osittain korvaamatta. Tällöin harkittavaksi tulee mahdollisuus saada korvausta öljysuorahastosta tai jostakin muusta järjestelmästä.

Merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hyllyn poistamisen osalta merilain 11 a luvulla (Vastuu merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hyllyn poistamisesta), on saatettu voimaan vuoden 2007 Nairobin sopimus. Järjestelmän periaatteet ovat aluksen omistajan ankara vastuu ja pakollinen vakuutus / vakuus sekä vahingon kärsijän suora kanneoikeus. Vastuun yläraja määräytyy vuoden 1996 vastuunrajoitusyleissopimuksen mukaan, kts merilain 9-luku. Tähän sääntelyyn ei myöskään liity rahastojärjestelmää.

Muiden vaarallisten ja haitallisten aineiden kuin öljyn merikuljetuksen yhteydessä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta on valmisteilla lainsäädäntöä, jolla Suomi hyväksyisi meriliikenteen vahinkovastuuta koskevan HNS-yleissopimuksen (Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea). Tämän muistion kirjoittamisen aikaan lakiehdotus sopimuksen kansallisesta voimaansaattamisesta on parhaillaan vireillä eduskunnassa (HE 50/2019 vp). HNS-sopimuksen mukaisen vastuun peruseriaate on, että aluksen omistaja on ensisijaisessa, ankarassa vastuussa vahingosta ja hänen on katettava vastuunsa vakuutuksella tai vakuudella. Aluksen omistajan vahingonkorvausvastuulla on sopimuksessa kuitenkin enimmäismäärä. Aluksen omistajan vastuun ylittävistä osista vastaa rahasto, johon vaarallisten aineiden vastaanottajat jäsenmaissa maksavat maksuja. Järjestelmästä korvataan henkilö- ja esine- ja pilaantumisvahingot (ml. vahingon torjunta). Koko järjestelmän enimmäiskorvaus olisi 250 milj. SDR. Yleissopimuksen periaatteet ovat samat kuin esimerkiksi kansainvälisissä öljyvahinkoa koskevissa yleissopimuksissa.

## Liikenne- ja kuljetustoiminnan toissijaiset vastuujärjestelmät

Suomessa ei ole ilma- tai rautatiekuljetuksiin liittyviä toissijaisia rahastoja.

Maantiekuljetustoimintaan liittyviä varsinaisia ympäristövahinkojen varalta luotuja toissijaisia vastuu- ja rahastojärjestelmiä ei Suomessa myöskään ole. Liikennevakuutusjärjestelmän piirissä Liikennevakuutuskeskus korvaa tosin myös tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamia ympäristövahinkoja, joten se on käytännössä eräänlainen toissijainen rahoitusjärjestelmä.

Kaikkien kuljetusmuotojen yhteydessä öljyn aiheuttamia ympäristövahinkoja voidaan Suomessa korvata kansallisesta öljysuojarahastosta, josta maksetaan sekä puhdistamiskustannuksia että vahingonkorvauksia.

Meriliikenteen öljytankkerivahinkojen varalta on olemassa kansainvälinen rahastojärjestelmä (IOPC Funds).

## Johtopäätökset

Yleisin ympäristövahingon muoto Suomessa on, että kuljetusten ja liikenteen onnettomuustilanteissa ajoneuvon polttoainetta tai kuljetettavana ollutta öljyä valuu maaperään. Harvoin tapahtuvia, mutta erittäin suuria seurauksia aiheuttavia voisivat olla merialueiden öljy- ja kemikaalikuljetusalusten haaksirikot, mutta niiltä on toistaiseksi vältytty Suomessa. Useammin tapahtuu, että veteen vuotaa alusten polttoainetta karilleajon tai säiliöiden tankkaamisen yhteydessä, mutta nekin voivat aiheuttaa laajoja vaikutuksia, sillä määrä voi olla useita satoja kuutioita öljyä. Tämän kaltaisia vahinkoja on tapahtunut useampia. Sen sijaan ilmaliikenteen ja raideliikenteen yhteydessä vahinkoja on tapahtunut melko harvoin, joskin niihinkin on siitä huolimatta aihetta varautua.

Maantie-, ilma ja raideliikenteen ensisijaisissa tai toissijaisissa vastuujärjestelmissä ei vaikuta olevan sellaisia välittömästi säädösmuutoksia edellyttäviä sääntelyn aukkoja, jotka koskettaisivat lukuisia vahingonkärtsijöitä. Arvio perustuu siihen, kuinka hyvin sääntely kattaa käytännössä todennäköisesti ilmenevät vahinkotilanteet sekä siihen, kuinka paljon ja minkä tyyppisiä vahinkoja sattuu. Tämä arvio ei kuitenkaan tarkoita sitä, että nykyiset vastuujärjestelmät kattaisivat kaikki tilanteet.

Perustellusti voidaan erityisesti kysyä, onko YVL:ssa tehty valinta sulkea yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamat ympäristövahingot lain soveltamisalan ulkopuolelle välttämätön. Aluesidonnaisuutta koskevan soveltamisrajan yhteydessä on esitöissäkkin todettu kuljetuksista aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamisen olevan siviilioikeudelliselta kannalta toistaiseksi puutteellisesti ja epäyhtenäisesti järjestetty (lukuun ottamatta aluksista aiheutuvia öljyvahinkoja). YVL:n esitöissä on mainittu tulevasta kehityksestä

osoituksena kansainvälinen CRTD-sopimus, eli yleissopimus maanteitse, rautateitse ja sisävesialuksin kuljetettavien vaarallisten aineiden kuljetuksen aikana sattuvien vahinkojen korvausvastuusta. Mainitun sopimuksen kansainvälinen hyväksyntä ei ole kuitenkaan edennyt, eikä CRTD ole tulossa voimaansaatttavaksi Suomessa. Näin ollen enää ei ole tätä aiemmin tärkeänä pidettyä estettä harkita YVL:n soveltamisalan laajentamista kattamaan yksittäisiä kuljetuksia. Mahdollinen soveltamisalan laajennus voisi kattaa kaikki liikennemuodot tai vain osan niistä, mikäli todettaisiin että esimerkiksi tieliikenteen sääntely ja siihen liittyvä pakollinen liikennevakuutusjärjestelmä hyötyisivät YVL:n soveltamisalan rajauksen poistosta.

Myös siviilioikeudellisen vahingonkorvausvastuun osalta on merkittävää, että yksittäisiä tieliikenteen kulkuneuvoja ei pidetä YVL:n tarkoitamina ympäristövahingon aiheuttajina. Liikennevakuutuslain nojalla (44 §) Liikennevakuutuskeskus korvaa Suomessa sattuneen mutta tuntemattomaksi jääneen ajoneuvon liikenteeseen käyttämisestä aiheutuneen henkilövahingon, kavio- tai sorkkaeläimelle aiheutuneen esinevahingon sekä merkittävän henkilövahingon yhteydessä aiheutuneen muun esinevahingon. Kuten lain perusteluissa on tarkennettu, Liikennevakuutuskeskus vastaa tuntemattomaksi jääneen ajoneuvon (muulle kuin kavio- ja sorkkaeläimelle aiheutuneesta) esinevahingosta kuitenkin vain, jos sen yhteydessä on aiheutunut myös merkittävä henkilövahinko, mikä voi rajata jotkin vahingot liikennevakuutuksesta korvattavuuden ulkopuolelle.

Tieliikennevahinkojen selvittelyn ja muihin niihin liittyvien asioidenhoidon menettelysäännöksissä ei ole ilmennyt suurempia ongelmia, jotka edellyttäisivät lainsäädännön muutoksia. Tietävästi vakuutusyhtiöt ovat tyytyväisiä nykytilanteeseen, ja myös niiden yhteistointi viranomaisten kanssa on toiminut.

Alusten öljyvahinkojen osalta on olemassa kattava toissijainen vastuujärjestelmä, joka koostuu kansainvälisistä öljyvahinkorahastoista (IOPC Fund 1992 sekä Supplementary Fund) ja kansallisesta öljysuojarahastosta sekä alusten pakollisista vakuutuksista. Muiden vaarallisten ja haitallisten aineiden kuin öljyn merikuljetusten vahinkovastuuta koskevan HNS-sopimuksen kansallinen voimaan saattaminen on tämän muistion kirjoittamisen aikaan vireillä eduskunnassa (HE 50/2019 vp).

Merikuljetusten vastuujärjestelmän kehitystarpeet liittyvät siihen, että vastuutilanteita jää myös vakuutusten ja rahastojärjestelmien soveltamisalan ulkopuolelle tai ne ylittävät vastuun ylärajat, jolloin vahingot voivat joko jäädä kokonaan korvaamatta tai ne korvataan kansallisesta öljyvahinkojen korvausrahastosta tai valtion budjetista. Aiheuttamisperiaatteen toteutumisen näkökulmasta tällainen tilanne ei ole tyydyttävä.

Suomen sääntelyn muuttamista mahdollisesti harkittaessa olisi otettava huomioon, että useiden säännösten taustalla on EU-sääntelyä (kuten asetuksia ja direktiivejä), jotka voivat

rajoittaa muutosmahdollisuuksia tai ainakin edellyttää muutosten notifiointia EU:n komissiolle. Erityinen kansallinen turvaava (security) sääntely ei kuitenkaan sinällään estyisi EU-sääntelyn johdosta, vaikka notifiointia edellyttäisikin. Vaarallisten aineiden sisämaan-kuljetuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2008/68/EY) mukaisesti jäsenvaltiot voivat säännellä vaarallisten aineiden kuljetusta alueellaan tai kieltää tällaiset kuljetukset vain muista kuin kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä. Jäsenmaat voivat kuitenkin tietyissä tapauksissa hakea komissiolta poikkeuksia kansallisiin kuljetusturvallisuuteen liittyviin vaatimuksiin. Komission antamissa täytäntöönpanopäätöksissä julkaistaan myönnettyt maakohtaiset poikkeukset. Myös Suomelle on myönnetty joitakin poikkeuksia.

## Liite 3 WEBROPOL-kysely ja sen vastaukset

### Kyselypohja

1. Vastaajan yhteystiedot.

### Avointen kenttien kysymykset:

2. Mitä hyvää näet nykyisissä TOVA-järjestelmissä (ympäristövahinkovakuutus, öljysuojarahasto, valtion ja kuntien budjetit)?
3. Miten kehittäisit TOVA-järjestelmiä?
4. Mitä TOVA-järjestelmistä tulisi korvata?
5. Halutessasi voit perustella kysymyksen 4 vastauksesi tähän.
6. Mille rahoitusmallille (tai -malleille) ideaali TOVA-järjestelmä rakentuisi (rahasto, valtion budjetti tai muu)?
7. Millaiset olisivat ideaalin TOVA-järjestelmän taloudelliset vaikutukset? Erittelethän vastauksessasi myös, keihin vaikutukset (esim. hallinnolliset kustannukset) kohdistuisivat.?
8. Tunnistatko, että rahoitusmallien vaikutukset ympäristön tilaan eroaisivat toisistaan? Jos, niin miten?

**Eri vaihtoehtoja koskevia pikakysymyksiä:**

9. Ehdotettu vaihtoehto ja näkemys kannatettavuudesta seuraavasti:  
 1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä; 3 = neutraali ja siltä väliltä, 4 = jokseenkin samaa mieltä; 5 = täysin samaa mieltä)

Ehdotettu vaihtoehto (näkemyses kannatettavuudesta: 1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä; 3 = neutraali ja siltä väliltä, 4 = jokseenkin samaa mieltä; 5 = täysin samaa mieltä)		Vastaus					
		1	2	3	4	5	En osaa sanoa
<b>TOVA-järjestelmän organisaatio:</b>							
1.	Toteutetaan osin pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen kautta						
2.	Toteutetaan ainakin osin toimialoittaisten sopimusten kautta						
3.	Toteutetaan kokonaan tai osin budjetin ulkopuolisena rahastona tai rahastoina						
4.	Toteutetaan kokonaan tai osin valtion ja kuntien budjetissa						
5.	Toteutetaan kokonaan tai osin ainoastaan valtion budjetissa						
<b>TOVA-järjestelmän rahoitus:</b>							
6.	Kerätään toimintaa harjoittavilta veroina ja maksuina						
7.	Kerätään yleisen verotuksen kautta						
<b>Muu kehittäminen:</b>							
8.	Kehitetään olemassa olevia toiminnanharjoittajakohtaisia vakuusjärjestelmiä, jotta TOVA-järjestelmään päätyy vähemmän tapauksia.						
9.	Kehitetään lainsäädäntöä, jotta kunta/valtio voi pakkolunastaa pilaantuneen kiinteistön konkurssipesältä toteuttaakseen kunnostuksen						
10.	Kehitetään lainsäädäntöä, jotta viranomaisen ja yksittäinen vastuutaho voivat tehdä sopimuksen puhdistamishankkeen toteutuksesta ja kustannusten jakamisesta						

10. Jäikö yllä esitetyistä pikakysymyksen vaihtoehtoista puuttumaan jokin vaihtoehto? Jos, niin mikä?

**Muu palaute hankkeen toteuttajille**

11. Mitä muuta hankkeen työssä tulisi mielestäsi ottaa huomioon?  
 12. Palautetta seminaarin toteutuksesta ja järjestelyistä.

## Yhteenveto vastauksista

TOVARAMA-hankkeen väliseminaaria seuranneeseen Webropol-kyselyyn vastasi asetettuna vastausaikana 1.10.–25.10.2019 yhteensä 13 seminaariin osallistunutta vastaajaa. Kyselyä ei lähetetty hankkeessa mukana oleville tai sen ohjausryhmässä mukana olleille. Vastaajat edustivat melko kattavasti hankkeen eri sidosryhmiä.

Ensimmäiseen kysymykseen nykyisen TOVA-järjestelmän hyvistä puolista vastaajat mainitsivat ensinnäkin sen, että TOVA-järjestelmiä ylipäättään on olemassa sekä sen, että eri tilanteisiin on erilaisia mekanismeja. Erityisesti öljysuojarahaston toiminta mainittiin hyvänä järjestelmänä omalla soveltamisalallaan.

TOVA-järjestelmien kehittämisessä tärkeinä pidettiin selkeitä toimintatapamalleja ja tiedon saatavuutta sekä edelleen sitä, että eri tarpeisiin on erilaisia järjestelmiä. Toisaalta painotettiin huomion kiinnittämistä tilanteiden ennaltaehkäisyyn erityisesti kehittämällä nykyistä vakuus- ja valvontajärjestelmää ja varmistamalla vakuusmäärien riittävyys, mitä tarvittaessa voisi täydentää muilla rahoitusratkaisuilla. Suurin osa erityisesti teollisuuden edustajista painotti vakuuksien merkitystä kokonaiskuvassa, mutta osa vastaajista kehittäisi järjestelmiä selkeästi kollektiivisempaan, toimialan yhteistä vastuuta ilmentävän järjestelmän suuntaan.

TOVA-järjestelmästä korvattavina kustannuksina selkeästi tärkeimpänä pidettiin ennallistamista ja muita julkisoikeudellisia vastuuta, kun taas kannatus yksityisoikeudellisille korvauksille oli vähäistä tai ainakin epävarmaa. Yksityisoikeudellisten korvausten maksaminen TOVA-järjestelmästä katsottiin johtavan moraalisen uhkapelin riskiin, mutta varsinaisesti valtion rooliin yksityisoikeudellisten korvausten maksajana ei otettu kantaa. Ennaltaehkäisyä ja torjuntavalmiuden ylläpitoa monet eivät katsoneet kuuluni TOVA-järjestelmästä maksettavaksi. Kauttaaltaan näissä vastauksissa korostui selkeiden korvauksia koskevien rajausten tärkeys.

Ideaaliksi TOVA-järjestelmän rahoitusmalliksi esitettiin monia keinoja, samalla painottaen tarvetta monipuoliselle kokonaisuudelle erilaisia järjestelmiä. Kollektiivista rahastomallia puollettiin muiden kuin teollisuuden edustajien vastauksissa, joissa aiheuttajien kollektiiviseen vastuuseen perustuvaa rahoitusta vastustettiin, sillä sen katsottiin tuovan ennakoimattomia kustannustekijöitä järjestelmän rahoittajiksi asetetuille yrityksille. Teollisuuden edustajat puolsivat valtion talousarvioon pohjautuvaa järjestelmää erityisesti sen kustannustehokkuuden ja kustannusten jakautumisen johdosta nykytilanteessa, jossa TOVA-tapauksia on sattunut verrattain harvoin. Edelleen ideaalina pidettiin kustannusten kohdentamista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti siten, että viranomaistahoille kuitenkin tulisivat järjestelmän hallinnolliset kustannukset. Siinä missä viranomaisen budjetin puitteissa tapahtuva toiminta katsottiin ylivoimaisesti halvimaksi, niin toisaalta esimerkiksi Ruotsin mukaisen valtion budjettiin perustuvan ratkaisun perustelemista pidettiin kuitenkin

vaikeana oikeudenmukaisen vastuunjaon näkökulmasta. Teollisuuden piirissä painotettiin sitä, että mahdollinen kollektiivinen järjestelmä olisi rahoitusmalliltaan laajapohjainen ja riskiperusteinen siten, että raskain vastuu kohdistuisi riskialttiimmille toiminnoille.

Ympäristön tilaan kohdistuvien vaikutusten eroista tunnistettiin, että ympäristön kannalta on tärkeintä, että toimenpiteisiin ryhdytään mahdollisimman pian. Tämä edellyttää järjestelmältä selkeyttä, jonka nyt katsottiin puuttuvan hallintopakomenettelyn osalta erityisesti insolvenssilanteissa. Toisaalta ympäristön kohtelua eri tavoin eri järjestelmissä pidettiin jo kysymyksenasetteluna epäilyttävänä, koska vastauksessa tunnistettiin ympäristön turvaamisen riippuminen järjestelmän rahoitusmallista moraalisesti huonoksi lähtökohdaksi.

Pikakysymyksien vastauksissa organisaatiomalleja priorisoitiin siten, että 5/10 (=kannattajat/kaikki vastanneet) asetti etusijalle toteuttamisen osin pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen kautta; ja 4/10 (=kannattajat/kaikki vastanneet) kokonaan tai osittain budjetin ulkopuolisten rahastojen kautta; ja 4/10 (=kannattajat/kaikki vastanneet) kokonaan tai osittain valtion ja kuntien budjettien kautta, 3/10 (=kannattajat/ vastanneet) vastanneesta kokonaan tai osittain valtion budjettiin perustuvan mallin kautta; sekä 3/10 (=kannattajat/kaikki vastanneet) vastanneesta ainakin osin toimialakohtaisten sopimusperusteisten mallien kautta. Vaihtoehtoon 'en osaa sanoa' turvautuneiden vastaajien lukumäärä vaihteli kysymyksittäin.

Pikakysymyksistä eniten suosiota sai vaihtoehto, jossa olemassa olevia toiminnanharjoittajakohtaisia vakuusjärjestelmiä kehitettäisiin siten, että TOVA-järjestelmään päätyisi ylipäätään vähemmän tapauksia. Rahoitusvaihtoehtoista eri toimialoilta perittävät maksut ja verot saivat kaiken kaikkiaan hieman enemmän suosiota kuin yleiskatteisiin veroihin perustuva rahoitus.

Pikakysymyksissä esitettyjen lisäksi muina mahdollisina kehitysvaihtoehtoina mainittiin mm. konkurssilainsäädännön kehittäminen (ympäristövastuiden selkeyttäminen sääntelyllä, mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan maksunsaantijärjestyksen osalta), ympäristörikoksissa tuomittujen menettämisseuraamusten käyttäminen ympäristövastuiden kattamiseen sekä valvonnan parantaminen.

Hankkeen työssä huomioitavina muina seikkoina vastaajat painottivat uuden sääntelyn selkeyden tarvetta, järjestelmän tasa-arvoisuutta sekä sen varmistamista, että akuuteissa tilanteissa pystytään tarvittaessa toimimaan nopeasti. Epäselvyyttä liittyi siihen, miksi viranomainen hakee teettämiskulujaan ympäristövahinkovakuutuksesta niin vähän nykytilanteessa. Joka tapauksessa tärkeänä pidettiin sitä, että viranomaisvalvonta olisi mahdollisimman riskiperusteista ja tehokasta.



## Liite 4 Lyhenteet

Raportissa käytettyjen säädösten, viranomaisten ym. termien lyhenteet on koottu tähän lyhenneluetteloon. Tiettyjen ympäristövastuukäsitteiden ollessa monitulkintaisia, on niiden selkeyttäminen otettu yhdeksi tämän hankkeen osatehtävistä ja tämä seurauksena niitä on perusteellisemmin selostettu jaksossa 1.6.2. Lisäksi yksittäisten vertailumaiden vastuujärjestelmien kannalta keskeisten termien määritelmät (kuten Superfund) ja maiden relevanttien säädösten, ympäristöviranomaisten, rahastojärjestelmien nimet on mainittu raportin liitteenä olevissa maakatsauksissa.

AVI	Aluehallintovirasto
Common Forum	Common Forum on Contaminated Land in Europe
ELD	kts. jäljempänä ympäristövastuudirektiivi
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IOPC Fund	Kansainvälinen öljysuojarahasto
JäteL	Jätelaki (646/2011)
KaivosL	Kaivoslaki (621/2011)
KemTurvL	Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, KemTurvL)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Konkurssilain muutoshanke	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp), Konkursseyryryhmän mietintö 12/2018, lakiasianvaliokunnan mietintö 23/2018 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunto 69/2018 vp
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PIMA-tukilaki	Laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta (246/2019)
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TOVA-järjestelmä	Toissijainen ympäristövastuujärjestelmä kattaen tilanteet, joissa ensisijainen vastuutaho (aiheuttaja) ei huolehdi ympäristövastuusta (toimimisvelvollisuudesta) tai maksa ympäristövastuun täyttämiseksi vahingonkorvauksia ja muita kustannuksia sen johdosta, että on esimerkiksi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.
TOVA-sääntely	Yleisnimitys tarkoittaen voimassa olevaa toissijaista ympäristövastuuta koskevaa tai siihen olennaisesti liittyvää (esimerkiksi YSL:n, JäteL:n, YVL:n, YVVL:n, ÖsraL:n ja Ymp-VahKorjL:n mukaista) sääntelyä Suomessa.
TOVA-työryhmä	Toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä kehittänyt työryhmä (asettamiskirje YM034:00/2013, toimikausi 20.1.–10.9.2014)

## TOVA-työryhmän mietintö

	Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen -työryhmän mietintö (2014)
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
VakSopL	Vakuutuslakia (543/1994)
YmpVahKorjL	Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009)
Ympäristövastuu	Ympäristövastuulla on useita merkityssisältöjä käyttöyhteydestä riippuen. Ensiksi sillä tarkoitetaan tässä raportissa. Perustuslain 20.1 §:n tarkoittamaa jokaisen yksilön vastuuta ympäristöstä sekä siihen liittyvää julkisen vallan velvollisuutta toimia tai pidättäytyä toimista, jolla laiminlyödään kyseinen vastuu. Toiseksi sillä tarkoitetaan lainsäädäntöön perustuvia juridisia velvoitteita esimerkiksi elolliseen tai elottomaan luontoon kohdistuvien vahinkojen korjaamisesta, laiminlyödyn jätehuollon järjestämisestä, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta tai ympäristövahinkojen korvaamisesta. Ympäristövastuun sääntely voidaan jaotella julkisoikeudelliseen, yksityisoikeudelliseen tai rikosoikeudelliseen vastuuseen sen mukaan mihin säädösympäristöön sääntely on sijoitettu.

## Ympäristövastuudirektiivi

	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjauksen osalta (englanniksi Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YSL (86/2000)	Voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia (527/2014) edeltänyt ympäristön-suojelulaki (86/2000), jonka voimassaolo päättyi 31.8.2014
YVL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)
YVVA	Asetus ympäristövahinkovakuutuksesta (717/1998)
YVVL	Laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998)
VahKorvL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
Viranomaistoimivaltuuksiin liittyvä ympäristönsuojelulain muutos	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 116/2018) ja sen johdosta ympäristönsuojelulakiin (527/2014) lisätty uusi YSL 182 a § viranomaisen toimivallasta eräissä tilanteissa
ÖsraL	Laki öljysuojarahastosta (1406/2004)

## LÄHTEET

- EEA. 2013. Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation. Copenhagen: European Environment Agency. EEA Report No 1/2013
- Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Kuusiniemi, Kari & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus (päivittyvä verkkojulkaisu). Alma Talent Fokus.
- Gunningham, Neil & Grabosky, Peter. Smart Regulation: Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon, 1998.
- Hollo, Erkki. Maaperän pilaantuminen ja ympäristövastuu. Business Law Forum, 2004.
- Hollo, Erkki. Ympäristövastuu ja aiheuttamisperiaate – onko periaatteesta vastuun perustajaksi? Ympäristöjuridiikka 3/2009, s. 3–9.
- Hollo, Erkki J. & Pekka Vihervuori & Robert Utter. Ympäristövahinkolaki. Helsinki: Alma Talent, 2018.
- Ilomäki, Mika & Tuomainen, Jouko & Kautto, Petrus. Ympäristövastuu globaaleissa tuoteketjuissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21 / 2007.
- Kokko, Kai. Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2017.
- Kokko, Kai: Konkursipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Artikkelikäsikirjoitus, hyväksytty julkaistavaksi. Edilex, 2020.
- Kokko, Kai & Mähönen, Jukka: Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35–73.
- Kautto, Petrus & Huhtinen, Kaarina & Mela, Hanna ja Salmenperä, Hanna: Jätelain kokonaisuudistus – etukäteisarviointi vaikutuksista kolmella teema-alueella. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2010.
- Lees, Emma. The polluter pays principle and the remediation of the land. International Journal of Law in the Built Environment, vol. 8, iss. 1, s. 2–20.
- Linna, Tuula: Konkursipesän vastuu ympäristövahingosta. Lakimies 3–4/2016, s. 373–403.
- Linna, Tuula: Ympäristöperusoikeus näytti voimansa – konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu kaatui eduskunnassa. Lakimies 3–4/2019 s. 460–464.
- Luntinen, Marita. Kunta ja pilaantunut maaperä. Suomen kuntaliitto, 2002.
- Määttä, Kalle. Öljysuojarahasto – Asiantuntijalausunto sääntelyvaihtoehdoista ja kehittämisedellytyksistä, 2015.
- Similä Jukka ja Hildén Mikael, Yhdennetty ympäristölupa - Ympäristönsuojelulakiuudistuksen vaikutukset, Johdanto erikoisnumeroon, Ympäristöjuridiikka 2003(1): 4–26. (Similä ja Hildén 2003).
- The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Financial Provision, Protecting the Environment and the Public Purse. Report 2016/20.
- The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Financial Provision for Environmental Liabilities. Practical Guide. Report 2017/22.
- Tuomainen, Jouko. Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen –välitilin päätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011.
- Tuomainen, Jouko. Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalainen lakimiesyhdistys 2006.
- Tuomainen, Jouko. Vastuu saastuneesta ympäristöstä. Helsinki: WSOY Lakitieto, 2001.
- Tuomainen, Jouko & Särkkä, Ella. Äkilliset ympäristövahingot ja yksityisen vahingonkärsijän asema. Oikeus 2013 (42); 4, s. 426–434.
- Tuomainen, Jouko & Tikkanen, Sarianne & Pyy, Outi. Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä – Uudistustarpeet ja -mahdollisuudet. Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 21/2009.
- Vihervuori, Pekka. Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 44/2019.
- Ympäristöministeriö. Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen. Opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2/2012.
- Ympäristöministeriö. Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen. Työryhmän mietintö. Ympäristöministeriön raportteja 23/2014.



TIETOKAYTTOON.FI

