



Ympäristöministeriölle

Asia: VN/21928/2026, hankenumero YM032:00/2026

Lausunto ympäristönsuojelulain 60 pykälän muuttamisesta

Lausunnon pääviesti

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry (VSKL) ei kannata ehdotettua muutosta, jolla kaivostoiminnan jätevakuus laskettaisiin ja esitettäisiin arvonlisäverottomin hinnoin. Vakuuden tehtävänä on turvata jätehuolto, tarkkailu sekä sulkemis- ja jälkihoitotoimet myös toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa. Jos ulkopuolisen toimijan lasku sisältää arvonlisäveron mutta vakuus ei sitä kata, vakuus ei ole tosiasiallisesti täysimääräinen. Ehdotus siirtäisi osan kaivostoiminnan ennakoitavasta ympäristövastuusta toiminnanharjoittajalta valtiolle ja viime kädessä yhteiskunnalle.

1 Yleisarvio

Esityksen tavoitteena on parantaa kaivos- ja mineraalialan toimintaedellytyksiä vähentämällä vakuusjärjestelyihin liittyviä rahoituskuluja ja vapauttamalla velkakapasiteettia. Tavoite ei kuitenkaan oikeuta heikentämään ympäristövastuun taloudellista kattavuutta. Kaivostoiminnan jätealueisiin liittyvät riskit voivat jatkua vuosikymmeniä toiminnan päättymisen jälkeen ja kohdistua pinta- ja pohjavesiin, maaperään, vesieliöstöön sekä alapuolisiin vesistöihin. Vakuuden riittävyyttä on siksi arvioitava sen perusteella, saadaanko kaikki luvan mukaiset toimet käytännössä toteutetuiksi oikea-aikaisesti myös häiriö- ja maksukyvyttömyystilanteissa.

Esitysluonnos tunnistaa itse, että arvonlisäveron osuus voisi jäädä valtion maksettavaksi, että osuus voisi suurimmissa kohteissa nousta kymmeniin miljooniin euroihin ja että rahoituksen puuttuminen voisi heikentää ympäristön- ja terveydensuojelun tasoa paikallisesti tai alueellisesti. Luonnoksessa tunnistetaan lisäksi valtioneuvoston, epävarmuus kaivannaisjätedirektiivin noudattamisesta ja perustuslain 20 §:ään liittyvät kysymykset. Kun esityksen keskeiset riskit ovat näin olennaisia eikä niiden hallintaa ole ratkaistu sitovasti, muutosta ei tule toteuttaa ehdotetussa muodossa.

2 Suhde Keskusliiton aikaisempiin kannanottoihin

VSKL on aikaisemmissa lausunnoissaan korostanut johdonmukaisesti, että vesien ja meren hyvän tilan saavuttamisen sekä tilan heikentymisen estämisen tulee ohjata kaikkea vesiin vaikuttavaa päätöksentekoa. Toimenpiteiden on oltava vaikuttavia, pysyviä ja todennettavia, rahoituksen riittävää ja pitkäjänteistä sekä vastuiden selkeitä. Julkista rahoitusta ei tule kohdentaa toimintaan, joka lisää kuormitusta tai siirtää toiminnan ympäristökustannuksia yhteiskunnalle.

Keskusliitto on myös painottanut aiheuttaja maksaa -periaatetta tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja saa toiminnasta taloudellisen hyödyn. Nyt ehdotettu sääntely poikkeaisi tästä lähtökohdasta: toimialalle syntyvä välitön rahoitushyöty vastaisi julkiselle taloudelle siirtyvää ehdollista kustannus- ja maksuvalmiusriskiä. Tämä ei ole linjassa VSKL:n aiempien kannanottojen eikä kestävän ympäristövastuun periaatteiden kanssa.

3 Vakuuden tosiasiallinen riittävyys

Ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momentin mukaan vakuuden on oltava riittävä lain 59 §:ssä tarkoitettujen toimien hoitamiseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2017:24, että vakuus on



riittävä vain, jos sillä voidaan kaikissa tapauksissa maksaa laiminlyötyjen jälkihoitotoimien suorittamisesta syntyvä ulkopuolisen yrittäjän arvonlisäverollinen lasku. Ratkaisu perustuu vakuusjärjestelmän tarkoitukseen eikä vain verotekniseen tarkasteluun.

Ehdotettu uusi säännös muodostaisi poikkeuksen tähän lähtökohtaan. Samalla 60 §:n 1 momentin vaatimus vakuuden riittävyydestä jäisi voimaan. Säännösten välinen jännite lisäisi tulkinnanvaraisuutta: vakuuden olisi oltava riittävä kaikkiin toimiin, mutta sen laskennasta jätettäisiin tietoisesti pois osa tosiasiallisesta laskusta. Lain perusteluilla ei voida poistaa tätä rakenteellista ristiriitaa.

Vakuuden realisointi edellyttää käytännössä, että viranomainen kykenee tilaamaan tarvittavat toimenpiteet viivyttyksettä. Arvonlisävero on maksettava palveluntuottajalle riippumatta siitä, miten valtion sisäinen verokertymä tai kirjanpito myöhemmin käsitellään. Mahdollinen lisätalousarviomenettely ei vastaa etukäteen asetettua, nopeasti käytettävissä olevaa vakuutta. Se tekee ympäristönsuojelutoimien toteuttamisesta poliittisesta budjettipäätöksestä riippuvaista juuri tilanteessa, jossa toimien viivästyminen voi kasvattaa vahinkoja ja kokonaiskustannuksia.

4 Vaikutukset vesien tilaan ja ympäristöturvallisuuteen

Kaivannaisjätteiden sulkemis- ja jälkihoitotoimilla ehkäistään muun muassa happamien ja metallipitoisten valumavesien, suotovesien, kiintoaineen ja muiden haitallisten aineiden pääsyä pinta- ja pohjavesiin. Toimet voivat sisältää vesien käsittelyä, rakenteiden ylläpitoa, peittorakenteita, padon ja jätealueen turvallisuuden varmistamista sekä pitkäaikaista tarkkailua. Niiden keskeytyminen tai supistaminen rahoitusvajeen vuoksi voi aiheuttaa pitkäkestoisia ja vaikeasti palautettavia vesistövaikutuksia.

Esityksen ympäristövaikutusten arviointi jää tältä osin liian yleiseksi. Arvioinnissa tulee tarkastella vähintään vaikutuksia kaivosalueiden alapuolisiin vesimuodostumiin, pohjavesiin, vedenlaatuun, vesieliöstöön, ekologisen ja kemiallisen tilan tavoitteisiin sekä vaikutusten alueelliseen ja ajalliseen kasautumiseen. Lisäksi on arvioitava ilmastonmuutoksen lisäämät rankkasade-, tulva- ja huuhtoumariskit sekä jälkihoitokustannusten pitkän aikavälin nousu.

Vesipuidedirektiivin ja vesienhoitolain heikentämiskiellon näkökulmasta sääntely ei saa luoda tilannetta, jossa jo ennestään kuormitetun vesimuodostuman suoja riippuu erikseen myönnettävästä budjettirahoituksesta. Vakuusjärjestelmän tulee ennalta turvata, että luvassa edellytetyt toimet voidaan toteuttaa kokonaisuudessaan.

5 Käytännön esimerkkejä vastuun siirtymisestä yhteiskunnalle

Suomessa on jo toteutunut tilanteita, joissa toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyys ja vakuuksien riittämättömyys ovat johtaneet siihen, että ympäristöriskien hallintaa, sulkemista tai pitkäaikaista seurantaa on rahoitettu valtion varoista. Tapaukset osoittavat, ettei esitysluonnoksessa kuvattu julkisen talouden riski ole vain teoreettinen.

Hituran kaivos

Nivalassa sijaitsevan Hituran nikkeli-kaivoksen toiminnanharjoittaja Belvedere Mining Oy ajautui konkurssiin vuonna 2015. Kaivosyhtiön vakuudesta saatiin sulkemiseen noin kaksi miljoonaa euroa. Kaivoksen laajat sulkemistyöt olivat vuoteen 2022 mennessä maksaneet noin 19 miljoonaa euroa, ja valtaosa kustannuksista oli rahoitettu valtion varoista. Kustannukset eivät päättyneet varsinaisiin maanrakennustöihin, sillä alueen vesien tarkkailu ja käsittely jatkuivat edelleen. Alueella oli muun muassa käsiteltävä nikkeli- ja kuparipitoisia vesiä, tarkkailtava pohja- ja pintavesiä sekä huolehdittava haitta-aineita sisältävän sakan loppusijoituksesta.



Hitura on konkreettinen esimerkki siitä, kuinka liian pieni vakuus voi siirtää sulkemisen ja vesien pitkäaikaisen hallinnan kustannukset veronmaksajille.

Talvivaaran kaivos

Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssissa vuonna 2014 toiminnan ja ympäristöriskien hallintaa ei voitu yksinkertaisesti lopettaa. Kaivoksen prosesseja ja vesienhallintaa oli ylläpidettävä ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi, ja valtio rahoitti toimintaa ympäristötilanteen ja kaivostoiminnan vakauttamiseksi. Talvivaara ei ole samalla tavalla esimerkki loppuun saatetun jälkihoidon kustannusten lopullisesta siirtymisestä valtiolle kuin Hitura, koska toimintaa jatkettiin uuden valtio-omisteisen toimijan kautta. Se osoittaa kuitenkin, että suuren kaivostoiminnan maksukyvyttömyystilanteessa ympäristöturvallisuuden ylläpitämisestä voi muodostua välitön ja huomattava julkinen rahoitusvastuu.

Toissijainen ympäristövastuu yleisemmin

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan TOVARAMA-hankkeessa todettiin vuonna 2020, että toissijaista rahoitusta tarvitaan silloin, kun ympäristövahingon aiheuttaja on tuntematon, maksukyvytön tai tavoittamattomissa. Selvityksen mukaan Suomen järjestelmät eivät kata kaikkia tilanteita, jolloin maksajaksi voi päätyä valtio, kunta tai yksityinen taho. Selvityksen taustalla todettiin myös, että ympäristövahinkojen ehkäisyä ja torjuntaa oli liian usein jouduttu rahoittamaan valtion talousarviosta. Tämä tukee johtopäätöstä, jonka mukaan ensisijaisten vakuuksien kattavuutta tulee vahvistaa eikä tietoisesti alentaa.

6 Euroopan unionin oikeus

Kaivannaisjätedirektiivi

Kaivannaisjätedirektiivin 2006/21/EY 14 artikla edellyttää rahoitusvakuutta, jolla turvataan kaikkien luvassa vahvistettujen velvoitteiden täyttäminen. Vakuuden määrä on laskettava olettaen, että tarvittavat kunnostustyöt arvioi ja suorittaa riippumaton ja asianmukaisesti pätevä kolmas osapuoli. Suomessa tällaisen kolmannen osapuolen laskuun sisältyy arvonlisävero. Esitysluonnoskin pitää tulkinvaraisena, olisiko arvonlisäveroton vakuus direktiivin 14 artiklan mukainen. Sääntelyä ei tule hyväksyä ennen kuin sen unionin oikeuden mukaisuus on luotettavasti varmistettu.

Valtiontukisääntely

Muutos kohdistuisi vain kaivostoimintaan ja parantaisi alan yritysten rahoitusasemaa. Esitysluonnoksen mukaan järjestely tuottaisi todennäköisesti valtion varoja rasittavaa valikoivaa etua, joka täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen tunnusmerkit. Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisussa T-257/18 Iberpotash liian alhaiseksi asetettu vakuus johti valtion varoihin kohdistuvaan riskiin ja sitä arvioitiin valtiontukena. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista täytäntöönpanokieltoa on noudatettava. Pelkkä lain voimaantulon siirtäminen myöhemmällä asetuksella ei poista tarvetta ratkaista tukijärjestelyn hyväksyttävyyden ennen lain hyväksymistä ja ennen yksittäisten vakuuksien vapauttamista.

7 Ympäristöperusoikeus ja aiheuttamisperiaate

Perustuslain 20 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan oikeuden terveelliseen ympäristöön. Kaivosjätteiden puutteellinen sulkeminen tai jälkihoito voi heikentää maaperän, pinta- ja pohjavesien sekä luonnonympäristön tilaa pitkäaikaisesti. Esitysluonnoksen mukaan valtiolle ei syntyisi oikeudellista velvollisuutta kattaa vakuudesta puuttuvaa arvonlisävero-osuutta, vaan rahoitus jäisi tapauskohtaiseen lisätalousarvionharkintaan. Tämä lisää riskiä siitä, että välttämättömiä toimia lykätään tai rajataan rahoituksen puuttuessa.



SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun aiheuttamisperiaatteen mukaan pilaantumisen ehkäisemisen ja korjaamisen kustannusten tulee kuulua toiminnanharjoittajalle. Arvonlisävero on ennakoitava osa ulkopuoliselta toimijalta hankittavan työn kokonaiskustannusta. Sen siirtäminen ehdollisesti valtion vastattavaksi poikkeaisi aiheuttamisperiaatteesta ja heikentäisi ympäristövastuun uskottavuutta.

8 Taloudellisten vaikutusten arviointi

Vaikutusarviointia tulee täydentää ennen jatkovalmistelua. Luonnoksessa todetaan, että yleinen arvonlisäverokanta on 25,5 prosenttia ja että vakuudet pienenisivät prosentuaalisesti tämän verokannan verran. Ilmaisu on laskennallisesti epätarkka. Kun verollinen määrä 125,5 alennetaan verottomaan määrään 100, vakuus pienenee noin 20,3 prosenttia verollisesta lähtötasosta. Muutoksen euromääräinen vaikutus on esitettävä yhdenmukaisella laskentaperusteella.

Jatkovalmistelussa tulee julkaista vähintään seuraavat tiedot ja arviot:

- voimassa olevien kaivostoiminnan vakuuksien kokonaismäärä ja niihin sisältyvä vapautettava arvonlisävero-osuus kohteittain tai riskiluokittain
- suurimpien vakuuksien euromääräinen alenema ja valtion enimmäisvastuu erilaisissa realisointitilanteissa
- arvio vakuuksien nykyisestä kustannusvastaavuudesta, indeksitarkistuksista ja mahdollisesta muusta alimitoituksesta
- skenaariot yhden tai usean suuren toimijan samanaikaisesta maksukyvyttömyydestä sekä ympäristövahinkorahaston tosiasiallisesta kattavuudesta
- vaikutus valtion kassanhallintaan, lisätalousarviomenettelyn aikatauluun ja kiireellisten torjunta- sekä jälkihoitotoimien aloittamiseen
- vertailu muihin EU- ja ETA-maihin sekä arvio kilpailu- ja valtioneuvosto- ja valtiontukivaikutuksista

9 Voimassa olevien vakuuksien vapauttaminen

VSKL vastustaa erityisesti sitä, että voimassa oleviin ympäristölupiin sisältyvä arvonlisävero-osuus voitaisiin vapauttaa ilman vakuuden mitoituksen muuta tarkistamista. Kustannustaso, tekniset vaatimukset, toiminnan laajuus, jätealueen tila ja ympäristöriskit ovat voineet muuttua luvan antamisen jälkeen. Vakuuden alentamista ei tule käsitellä pelkkänä teknisenä toimenpiteenä.

Mahdollisen muutoksen tulee perustua tapauskohtaiseen, ajantasaiseen ja riippumattomaan kokonaisarvioon vakuuden riittävyydestä. Menettelyssä on turvattava asianosaisten kuuleminen, päätöksen perusteleminen, avoimuus ja muutoksenhaku. Vakuutta ei tule vapauttaa ennen kuin direktiivinmukaisuus ja valtioneuvoston päätösten noudattaminen on ratkaistu sekä kaikki sulkemis- ja jälkihoitokustannukset epävarmuusvaroineen on päivitetty.

10 Keskusliiton muutosesitykset

VSKL esittää ensisijaisesti, että:

60 §:n 3 momenttiin ehdotettu kaivostoimintaa koskeva virke poistetaan.

Voimaantulosäännöksestä poistetaan mahdollisuus vapauttaa voimassa oleviin vakuuksiin sisältyvä arvonlisävero-osuus.

Jos valmistelua tästä huolimatta jatketaan, VSKL esittää vähintään, että:



- lain soveltaminen sidotaan nimenomaisesti Euroopan komission valtiontukiarvioon ja varmistukseen kaivannaisjätedirektiivin noudattamisesta
- jokaiseen vakuuden alentamiseen vaaditaan ajantasainen, riippumattoman asiantuntijan laatima kustannus- ja riskiarvio sekä riittävä epävarmuusvara
- korkean riskin kaivannaisjätteen jätealueiden ja pinta- tai pohjavesille merkittävää riskiä aiheuttavien kohteiden vakuuksia ei alenneta
- valtio turvaa sitovalla ja ennakollisella rahoitusjärjestelyllä sen, että arvonlisävero-osuus on viranomaisen käytettävissä välittömästi vakuuden realisoinnin yhteydessä
- vakuuden alentamisesta tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös normaalissa lupamenettelyssä eikä asiaa käsitellä pelkkänä teknisenä tarkistuksena
- vakuuksien kattavuudesta, alentamisesta, realisoinneista ja valtiolle syntyneistä kustannuksista raportoidaan avoimesti ja vaikutuksia arvioidaan kahden vuoden kuluessa lain soveltamisen alkamisesta

11 Yhteenveto

Jätevakuus on ennalta varautumisen väline, ei toiminnanharjoittajan lopullinen kustannus. Sen tarkoitus toteutuu vain, jos vakuudella voidaan tosiasiallisesti maksaa kaikki ennakoitunut jätehuolto-, sulkemis-, tarkkailu- ja jälkihoitotoimet silloin, kun toiminnanharjoittaja ei niistä huolehdi. Ehdotus alentaisi vakuuksia toimialalla, jolla ympäristövastuut voivat olla poikkeuksellisen suuria, pitkäkestoisia ja vesistövaikutuksiltaan vaikeasti palautettavia.

VSKL katsoo, että esitystä ei tule antaa ehdotetussa muodossa. Kaivosalan toimintaedellytyksiä ei tule parantaa siirtämällä ennakoitavaa ympäristö- ja rahoitusriskiä valtiolle tai tekemällä välttämättömien jälkihoitotoimien toteuttamisesta lisätalousarviosta riippuvaisia. Vakuuksien tulee säilyä täysimääräisinä, ajantasaisina ja nopeasti realisoitavina, ja niiden tulee tukea vesien hyvän tilan saavuttamista sekä tilan heikentymisen estämistä.

Helsingissä 26.9.2026

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry

Hannu Moilanen

Toiminnanjohtaja

Keskeiset lähteet

- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain 60 §:n muuttamisesta, 11.9.2026.
- Valtioneuvoston hanke YM032:00/2026 ja lausuntopyyntö VN/21928/2026.
- KHO 2017:24.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY, erityisesti 14 artikla.
- Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.1.2020, Iberpotash v komissio, T-257/18.
- SEUT 107 artikla, 108 artiklan 3 kohta ja 191 artiklan 2 kohta sekä Suomen perustuslain 20 §.
- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta: Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu, TOVARAMA, 2020.
- Yleisradio 20.4.2022: Hituran nikkelikaivoksen laajat sulkemistyöt päätökseen Nivalassa.



- Federation of European Risk Management Associations 4.2.2015: Talvivaara Mining Company bankruptcy and financing the environmental risk.
- VSKL:n lausunto kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta 25.8.2026 ja VSKL:n lausunto vesilain poikkeamissääntelystä 2026.