

Lausuntotiivistelmä

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ympäristövahinkorahastosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien ja asetuksen muuttamisesta. Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/32649/2023.

Johdanto

Ympäristövahinkorahasto on uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka toiminta alkaa 1.1.2025 (laki ympäristövahinkorahastosta, 1262/2022). Nykyiset toissijaiset korvausjärjestelmät eli öljysuojarahasto (laki öljysuojarahastosta 1406/2004) ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus (laki ympäristövahinkovakuutuksesta 81/1998) lakkautetaan ympäristövahinkorahaston toiminnan alkaessa.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ympäristövahinkorahastosta annetun lain öljysuojarahastoa ja ympäristövahinkovakuutusta koskevia siirtymäsäännöksiä. Lisäksi esityksen tavoitteena oli kumota eräitä muussa lainsäädännössä olevia viittauksia 1.1.2025 kumottaviin öljysuojarahastosta annettuun lakiin ja ympäristövahinkovakuutuksesta annettuun lakiin. Esitettävät muutokset ovat luonteeltaan pääosin teknisluonteisia.

Ympäristöministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 83 viranomaiselta, järjestöltä ja muulta toimijalta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-palvelussa, jossa myös muut tahot kuin jakelussa mainitut pystyisivät antamaan lausuntonsa. Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: Aalto yliopisto, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Energiateollisuus ry, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Savon ELY-keskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssiala ry, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin yliopisto, Hämeen ELY-keskus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Itä-Suomen yliopisto, Kaakkois-Suomi ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Kaivosteollisuus ry, Kalatalouden keskusliitto, KEHA-keskus, Kemianteollisuus ry, Keski-Suomen ELY-keskus, Kolttien luottamusmies, Konkurssiassiamiehen toimisto, Korkein hallinto-oikeus, Korkein oikeus, Lapin ELY-keskus, Lapin yliopisto, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Liikennepalvelukauppiat ry, Luonnonvarakeskus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Metsähallitus, Metsäteollisuus ry, Natur och Miljö rf, Oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, Paliskuntain yhdistys, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Puolustusministeriö, Pääesikunta, Rajavartiolaitos, Ruokavirasto, Saamelaiskäräjät, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Statens ämbetsverk på Åland, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Varustamot Ry, Suomen ympäristökeskus, Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry, Suomen Yrittäjät ry, Tampereen yliopisto, Teknologiateollisuus ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Turun hallinto-oikeus, Turun yliopisto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Uudenmaan ELY-keskus, Vaasan hallinto-oikeus, valtiovarainministeriö, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Verohallinto, WWF Suomi, Väylävirasto, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, Ympäristövakuutuskeskus, Åbo Akademi, Ålands landskapsregering, Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM), Ålands Näringsliv, Ålandsdelegationen.

Lausuntoja annettiin yhteensä 25 kappaletta. Lausunnon antoivat Bioenergia ry, Finanssiala ry, Varsinais-Suomen pelastuslaitos, Rajavartiolaitoksen esikunta, Finanssivalvonta, Kalatalouden Keskusliitto, Pohjanmaan hyvinvointialue, oikeusministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Kymenlaakson pelastuslaitos, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Ympäristövakuutuskeskus sekä Rajavartiolaitos.

Seuraavat tahot ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa asiasta: Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM), Ålands landskapsregering, puolustusministeriö, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES), Helsingin hallinto-oikeus, Paliskuntain yhdistys, Verohallinto, Korkein hallinto-oikeus, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö.

Tässä lausuntotiivistelmässä tarkastellaan lausunnoissa esitettyjä keskeisiä näkökulmia. Lausunnot ovat kokonaisuudessaan luettavissa valtioneuvoston hankeikkunassa <https://valtioneuvosto.fi/hankeet>, josta hanke löytyy tunnuksesta YM070:00/2023. Lausuntoaika alkoi 16.5.2024 ja päättyi 1.7.2024.

Yhteenvedo lausuntopalautteesta

Useassa lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä, että uuden ympäristövahinkorahaston vaikutuksia tulisi seurata tarkasti ja tehdä tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä, jos sellaisiin nähtäisiin tarvetta. Lausuntopalautteissa pidettiin tärkeänä, että siirtymä sujuu kitkatta niin ympäristövastuuvälillisille kuin vahingonkärsijöille.

Luonnonsuojeluliitto oli huolissaan öljy- ja kemikaalivahinkojen todennäköisyyden kasvusta erityisesti Itämerellä.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen pelastuspalvelun mukaan öljy- ja kemikaalikuljetusten määrät ovat jatkuvassa kasvussa Itämerellä. Säädöksen valmistelussa tulisi huomioida tarkoin säädöksen seurannaisvaikutukset kansallisen ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden ja suorituskyvyn osalta.

Pohjanmaan hyvinvointialue esitti huolensa siitä, että öljysuojarahastolain kumoamisen myötä rahaston rahoittamien rakennusten kustannuksia ryhdyttäisiin perimään takaisin. Siirtymäsäännöksiä tulisi tältä osin selkeyttää.

Kymenlaakson hyvinvointialue esitti huolensa avustuksesta, jota ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää ympäristövahinkojen torjuntaan tarkoitetun kaluston hankintaan. Avustuksen korvausmäärällä ei pystytä saamaan kiinni kasvavaa korjausvelkaa pelastustoimen olemassa olevan ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvän suorituskyvyn osalta. Ympäristövahinkorahasto ei mahdollista tunnistettujen riskien mukaisen olemassa olevan ja tulevan suorituskyvyn ylläpitoa henkilöstön, kaluston tai osaamisen osalta hyvinvointialueilla.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan ympäristövahinkorahastosta ei ole mahdollista myöntää avustusta valtion viranomaisten hankintoihin. Avustusmahdollisuuden nyt poistuessa, on tämä asia kompensoitava osoittamalla valtion talousarviosta varoja merialueen ympäristövahinkojen kalustohankintoja varten. Uhka ympäristövahinkoihin johtaviin onnettomuuksiin Suomen torjuntavastuulle kuuluvilla merialueilla, erityisesti Suomenlahdella, on viime aikoina kasvanut muun muassa venäläisen öljyn kuljetuksiin käytettävän niin sanotun varjolaivaston takia.

Kannanotot asiakohdittain

37 §:n siirtymäsäännökset koskien öljysuojarahastoa

Oikeusministeriön mukaan ympäristövahinkorahastosta annetun lain öljysuojarahaston siirtymäsäännöksiä koskevaan 37 §:ään ehdotetaan lisättäväksi momentti, jonka mukaan valtioneuvoston öljysuojarahastosta annetun asetuksen tiettyjä pykäläitä sovelletaan, kunnes öljysuojarahaston viimeinen tilinpäätös on käsitelty. Muotoilu, jossa viitataan tiettyjen asetuksen säännösten soveltamiseen ilman, että niitä koskeva asetuksenantotoivaltuus jää voimaan, ei ole ongelmaton. Sovellettavaksi jätettävässä asetuksen tasoisessa sääntelyssä lienee

kyse öljysuojalain 4 §:n nojalla (jota esitetään myös jäämään sovellettavaksi) annetusta sääntelystä. Vaikuttaa siten siltä, että siirtymäsäännös olisi syytä muotoilla siten, että siinä säädettäisiin sovellettavaksi jäämään koko 4 § ja myös ao. lainkohdan ”nojalla annetut säännökset”. Mikäli siirtymäsäännöksistä on tarve nimenomaisesti poissulkea työjaosto, on tämä mahdollista mainita 4 §:n kohdalla (lukuun ottamatta työjaostoa koskevia säännöksiä).

38 §:n siirtymäsäännökset koskien ympäristövahinkovakuutusta

Oikeusministeriön mukaan lain 38 §:n uudessa 3 momentissa säädettäisiin vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevan ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain 9 §:n soveltamisesta ympäristövahinkorahastosta annetun lain tultua voimaan. Perusteluissa todetaan, että ”Vakuuttamisvelvollisuus on voimassa vuoden 2024 loppuun asti, mutta vakuutuksen ottamista koskevat laiminlyönnit voivat ilmetä vasta myöhemmin, yli vuodenkin viiveellä. Ympäristövakuutuskeskuksella olisi tästä syystä toimivalta määrätä vakuutuksen ottamisen laiminlyönyt yhteisö maksamaan ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettu hyvike vielä ympäristövahinkorahastosta annetun lain voimaantulon jälkeen 31.12.2026 asti.” Ehdotuksen ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain nojalla jää epäselväksi ko. hyvikkeen määräämistoimivallan vanhentuminen eli milloin toimivalta määrätä hyvike laiminlyönneistä vanhenee. Tämä on merkityksellistä sen arvioimiseksi, vastaako ehdotettu voimassaoloaika tätä vanhentumisaikaa.

Ympäristövakuutuskeskuksen mukaan nyt lausuttavana oleva 38 § on laadittu siten, että ennen ympäristövahinkorahaston voimaantuloa aiheutuneen, ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaan kuuluvan ympäristövahingon korvaamiseen sovelletaan ympäristövahinkovakuutuslain säännöksiä. Lähtökohtana on siis pidettävä, että ympäristövahinkovakuutuslain korvauksia koskevaa 3 lukua sovelletaan näissä tilanteissa, jollei tähän ole säädetty poikkeusta. Tällainen poikkeus koskee esimerkiksi korvauslimiittejä. Muiden kuin korvauksiin liittyvien ympäristövahinkovakuutuslain säännösten, kuten YVK:n hallinnon järjestämiseen liittyvien säännösten, soveltuvuudesta siirtymäaikana säädetään nimenomaisesti.

Lakiteknisesti epäloogisena voidaan pitää sitä, ehdotetussa säännöksessä viitataan nimenomaisesti ympäristövahinkovakuutuslain 3 luvun 18.4 §:ään (Finanssivalvonnan päätös korvausten maksamisesta), mutta esimerkiksi jakojärjestelmäsäännöksen, joka sisältyy niin ikään korvauksia koskevaan 3 lukuun, soveltumattomuudesta siirtymäaikana mainitaan vain hallituksen esityksessä. Jos 3 lukua on tarkoitus soveltaa edellä kuvatulla tavalla, tulisi jakojärjestelmää koskeva poikkeus sisältyä säännökseen, kun taas tietyn korvauksiin liittyvän ympäristövahinkovakuutuslain säännöksen soveltuvuudesta ei tarvitsisi erikseen säätää.

Siirtymäsäännöksessä tai siihen nyt esitetyssä muutoksissa ei säädetä ympäristövahinkovakuutusten päättymisestä tai irtisanomisprosessista. Ympäristövahinkovakuutuslakikaan ei sisällä säännöstä vakuutuksenantajan oikeudesta päättää ympäristövahinkovakuutus. Vakuutuksenottajalla on (31.12.2024 asti) oikeus ympäristövahinkovakuutuslain 10.2 §:n mukaan päättää vakuutus kirjallisella ilmoituksella, jos vakuuttamisvelvollisuus lakkaa. Vakuutuslajin päättyessä lain kumoutumiseen ei vakuutuksenottajan velvoittamista irtisanomismenettelyyn voida pitää tarkoituksenmukaisena. YVK:n näkemyksen mukaan vakuutukset päättyvät ilman erillistä irtisanomismenettelyäkin lain kumoutumiseen, sillä lakisääteinen vakuutus ei voi olla voimassa ilman tätä koskevaa lakia. Vakuutusyhtiöt informoivat tästä vakuutuksenottajia ennen uuden lain voimaantuloa. Selvyyden vuoksi vähintäänkin lain perusteluissa olisi syytä mainita, että vakuutukset päättyvät ilman erillistä irtisanomismenettelyä lain kumoutumiseen.

Finanssivalvonta nostaa harkittavaksi, onko ympäristövahinkorahastolain 38 §:n siirtymäsäännöksen 1-2 momentin täsmentämisen toteuttamistapa johdonmukainen, kun huomioon otetaan myös lain yleinen siirtymäsäännös (lain 36 §), ja voisiko siirtymäsäännösten välistä yhteyttä avata lyhyesti lain perusteluissa.