



Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Ympäristöministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta. Lakiehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on uudistaa ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät ja perustaa uusi talousarvion ulkopuolinen ympäristövahinkorahasto. Nykyisen järjestelmän mukaisen ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisala on muodostunut suppeaksi, ja siitä korvattavia vahinkoja ja kustannuksia on aiheutunut vähän verrattuna siihen, mitä järjestelmän perustamisvaiheessa aikanaan arvioitiin. Valtio on viime vuosina joutunut järjestelmän ulkopuolella rahoittamaan erikseen ympäristön pilaantumista koskevien riski- ja vaaratilanteiden torjumista.

Lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen keskeisimmät ehdotukset koskevat ympäristövahinkorahaston perustamista nykyisen öljysuojarahaston sekä pakollisen ympäristövakuutuksen sijaan. Tältä osin on kyse pitkälti arvopohjaisista valinnoista, eikä korkein hallinto-oikeus ota hallituksen esitysluonnokseen kantaa tältä osin. Korkein hallinto-oikeus on tarkastellut esitystä erityisesti oikeusturva- ja muutoksenhakujärjestelyjen kannalta ja toteaa seuraavaa.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä, Jaakko Autio ja Robert Utter. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 25.4.2022.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

-

Luku 3 Esityksen tavoitteet

-

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

-

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

-

Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

-

Luku 10 Toimeenpano ja seuranta

-

Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

-

Lakiehdotus säännöskohtaisine perusteluineen

1 luku Yleiset säännökset (1–5 §)

-

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

Ympäristövahinkorahastolain ehdotettu 6 § koskee ympäristövahinkomaksua. Pykälän 1 momentin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajan on suoritettava vuosittaista ympäristövahinkomaksua. Pykälä sisältää myös määritelmän ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalle toiminnalle, joka on samansisältöinen kuin ympäristönsuojelulaissa. Korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, tulisiko määritelmä kytkeä viittaamalla suoraan ympäristönsuojelulakiin. Tällöin ehdotettu 2 momentti olisi myös tarpeeton. Kyseisessä 6 §:ssä jää myös epäselväksi, mitä käytännössä tarkoitetaan 4 momentissa mainitulla toiminnan sijoittumisella useampaan kuin yhteen maksuluokkaan. Tässä ilmeisesti tarkoitetaan analogisesti vastaavaa tilannetta kuin aluehallintovirastojen maksuista annetussa valtioneuvoston asetuksen liitteen 1 taulukon 3 kohdan jälkeen kohdassa 2, jolloin ympäristölupa käsittää useita luvanvaraisia toimintoja. Ehdotettua säännöstä tulisi selventää.

Lakiehdotuksen 6–9 §:t koskevat ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alkamista ja päättymistä. Säännösehdoituksissa tai esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty tilannetta, jossa luvanvarainen toiminta ja ympäristölupa siirretään kesken vuotta toiminnanharjoittajalta toiselle. Tällöin tulisi säätää maksuvelvollisesta eli siitä, onko uusi vai vanha ympäristöluvan haltija maksuvelvollinen kyseisen vuoden ympäristövahinkomaksusta.

Ehdotetussa 12 §:ssä säädettäisiin ympäristövahinkomaksun laiminlyönnin seuraamuksista tilanteessa, jossa toimintaa on harjoitettu ilman ympäristölupaa tai noudattamatta muuta vastaavaa laissa säädettyä menettelyä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kaikissa tilanteissa ei ole selvää, vaatiiko toiminta ylipäätään ympäristöluvan tai edellyttääkö toiminnan harjoittaminen ilmoitusta tai muuta vastaavaa. Luvan tarpeen arviointi kuuluu lupaviranomaiselle ja tarvittaessa voidaan käynnistää hallintopakkomenettely asian ratkaisemiseksi., minkä jälkeen on vasta mahdollista periä ehdotettu maksu.

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

Lakiehdotuksen 3 luku koskee korvauksia ja avustuksia. Korvattavasta vahingosta säädetään 14 §:ssä, jonka mukaan ympäristövahinkorahastosta maksetaan korvausta muun ohessa ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994) tarkoitetusta ympäristövahingosta. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ympäristövahinkorahastosta korvattaisiin nykyisen öljysuojarahaston ja ympäristövahinkovakuutuksen tapaan ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitetut torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Korjattavista torjunta- ja ennallistamistoimista on kuitenkin ehdotettu säädettäväksi erikseen 15 §:ssä. Epäselvää on siten, ovatko säännökset päällekkäisiä. Joka tapauksessa ehdotetussa 15 §:ssä säädetyt tilanteet ovat siten kvalifioituja, ettei pienimuotoiseen vahinkoon liittyviä torjunta- ja ennallistamiskustannuksia korvattaisi tämän säännöksen perusteella. Säännösten tavoite jää osin epäselväksi ja osin ristiriitaiseksi.

4 luku Ympäristövahinkorahaston hallinto ja talous (24–31 §)

-

5 luku Oikaisumenettely ja muutoksenhaku (32–34 §)

Oikaisumenettelyä ja muutoksenhakua koskisi lakiehdotuksen 5 luku. Esitetty oikaisumenettely- ja muutoksenhakujärjestelmä on systemaattisesti keskeneräinen. Säännökset sisältävät yhtäältä verotusmenettelyä muistuttavia oikaisumekanismeja sekä toisaalta viittauksen hallintolain mukaiseen oikaisuvaatimusmenettelyyn, eikä esitettyjä lainsäädännöllisiä valintoja ole myöskään perusteltu siten, että korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi edellytyksiä lausua järjestelmän toimivuudesta tai kannatettavuudesta. Myös 32 §:n 2 momentti, joka koskee rahaston puhevallan käyttämistä, on sijoitettu systemaattisesti väärään pykälään.

6 luku Erinäiset säännökset (35–36 §)

-

7 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (37–40 §)

-

Muita huomioita esityksestä

Muut kommentit esityksestä

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus