

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Toissijaisten vastuujärjestelmien kehittäminen on ollut pitkään vireillä. Vaihtoehtoja selviteltiin jo 2014 päättyneessä työryhmätyössä. Nykyinen lainsäädäntöhanke käynnistyi esiselvityksellä (TOVARAMA). TOVA-hankkeen ohjausryhmä on työskennellyt lähes kahden vuoden ajan, ja työ päättyi loppuvuodesta 2021.

Kemianteollisuus ry ja muut elinkeinoelämän järjestöt ja sitä kautta eri alojen yritykset ovat olleet osaltaan mukana antamassa panostaan työhön koko prosessin ajan.

TOVA-lainsäädäntöhankeen etenemistä ovat määrittäneet ohjausryhmän työn ajoittaiset rajaukset. Kokonaisuutta päästiin tarkastelemaan vasta touko-kesäkuussa 2021. Tuolloin ohjausryhmälle tuotiin linjaus budjetin ulkopuolisesta rahastosta, johon yhdistettäisiin sekä öljyvahinkojen että muiden ympäristövahinkojen toissijainen korvaaminen. Linjauksessa Öljynsuojarahaston mukainen korvausmalli ja ohjausryhmässä käsitelty TOVA-maksujen malli oli yhdistetty rahaston perustaksi. Tämä ehdotettu ratkaisu johti epäsuhtaan, jossa ehdotuksen maksuvelvollisuudet ja korvattavien vahinkojen rajaukset vaativat uudelleentarkastelua.

Ohjausryhmän työn päätyttyä elinkeinoelämä nosti esille jatkotyöstöä vaativia kysymyksiä. Tämän jälkeen esitykseen on tullut vielä uusia ehdotuksia, kuten Ahvenanmaan mukaanotto lain piiriin sekä pilaantuneiden maa-alueiden puhdistukseen tarkoitetut harkinnanvaraiset korvaukset.

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

Kemianteollisuuden yritykset ovat velvollisia ottamaan ympäristövahinkovakuutuksen, josta maksetaan toissijaisia korvauksia ympäristövahingoista. Vahinkojen ennaktorjunta ei ole kuulunut korvausten piiriin, ja nämä toissijaiset kustannukset on rahoitettu valtion budjetista.

Öljynsuojarahaston pääomaa taas on kerrytetty raakaöljyn ja öljytuotteiden maahantuonnista maksetulla öljynsuojamaksulla. Tämä on kuormittanut pääosin yhtä öljyalan yritystä. Vuosien varrella Öljynsuojarahastosta on paljolti tullut valtion ja kuntien merellisen öljyntorjuntakaluston rahoitusväylä. Rahaston rooli öljyvahinkojen toissijaisena korvaajana on ollut pieni. Siitä on korvattu vain vahinkoja, joiden aiheuttaja on jäänyt tuntemattomaksi.

Jo vuonna 2014 julkaistiin mietintö toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämisestä. Elinkeinoelämä jätti mietintöön tuolloin eriävän mielipiteensä. Sen mukaan järjestelmätason uudistusta pidettiin kustannustehottomana ja ylimitoitettuna toimenpiteenä verrattuna realisoituneisiin kustannuksiin. Nähtiin, että ennaltaehkäisykeinot voitaisiin hoitaa edelleen valtion budjetista ilman erikseen koottavaa veroluonteista maksua. Samalla korostettiin olemassa olevien välineiden kehittämistä. Yritysten vastuullinen toiminta ja valvonnan kehittäminen nähtiin ensisijaisena keinona välttää toissijaisten järjestelmien tarvetta. Tuolloin toissijaisen järjestelmän uudelleenjärjestely ei edennyt.

Vuonna 2020 asia avattiin Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Työn aikana kävi selväksi, että myös öljynsuojarahastolle joudutaan hakemaan uutta rahoitusmallia.

Luku 3 Esityksen tavoitteet

Esityksen mukaan tavoitteena on luoda ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttajien kollektiiviseen taloudelliseen vastuuseen tukeutuva toissijainen korvausjärjestelmä, joka olisi nykyistä kattavampi ja tehokkaasti hallinnoitu, eikä kokonaisuutena kasvattaisi yritysten maksutaakkaa nykytilaan verrattuna. Tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristöveloitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidettua ilman valtion taloudellista väliintuloa.

Kemianteollisuuden mielestä yritysten omaehtoisen vastuullisen toiminnan kehittäminen on ensisijainen toimi välttää toissijaisen järjestelmän tarvetta. Samoin valvonnan tehostaminen ja kehittäminen vähentäisivät ratkaisevasti korvausjärjestelmän piiriin mahdollisesti tulevien tapausten määrää. Ehdotamme, että valvontaan panostettaisiin merkittävästi lisää voimavaroja ja osaamista – esimerkiksi ELYjen ja Tukesin yhteistyöllä.

Pidämme edelleen tärkeinä hankkeen alusta lähtien esillä pidettyjä periaatteita eli ”aiheuttaja maksaa” -periaatteen toteutumista, kokonaisuuden ennakoitavuutta, tarkkarajaisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Samoin mallin on oltava hyväksyttävä myös toiminnanharjoittajien eli maksajien osalta.

Näemme, että lakiehdotus ei sellaisenaan vastaa näitä tavoitteita, vaan vaatii merkittäviä tarkennuksia. Pidämme edellä mainittujen seikkojen lisäksi tärkeänä, että

- Ei luoda uutta vastuuperustaa.
- Järjestelyt ovat aina toissijaisia, jopa viimesijaisia.
- Menettelyllä ei saa olla negatiivista ohjausvaikutusta
- Toimenpiteet ovat ennakoitavia, tarkkarajaisia ja välttämättömiä
- Kustannukset ovat kohtuullisia ja oikeinmitoitettuja

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Luonnoksessa esitetään perustettavaksi valtion budjetin ulkopuolinen rahasto, jossa yhdistetään piirteitä öljynsuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta.

Ympäristövahinkomaksua maksaisivat laajasti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa harjoittavat yritykset. Korvauksia maksettaisiin sekä ympäristövahinkolaissa tarkoitetuista vahingoista (tietyllä alueelle harjoitetusta toiminnasta johtuneesta vahingosta) että yksittäisten kuljetusajoneuvojen aiheuttamista vahingoista kaikissa eri kuljetusmuodoissa. Korvaukset olisivat toissijaisia.

Ehdotuksen mukaan rahastosta myönnettäisiin myös harkinnanvaraisia avustuksia ympäristövahingon torjunnan hankintoihin. Varat kalustohankintoihin tulisivat kuitenkin yleiskatteellisista veroista.

Kemianteollisuus pitää maksuvelvollisten laajentamista ympäristönsuojelulain mukaiseen lupavelvollisten joukkoon nykytilaa oikeudenmukaisempana ja kannatettavana muutoksena. Malli sopii kollektiivisen vastuun rahoitukseen ja tietyllä alueelle tapahtuneen vahingon toissijaiseen korvaamiseen.

Sitä vastoin esitetty maksumalli ei toimi yksittäisten kuljetusvahinkojen aiheuttamien korvaustarpeiden suhteen. Tältä osin ”aiheuttaja maksaa”-periaate ei edes kollektiivisessa mielessä toteudu. Kemianteollisuus siis katsoo, että kuljetusten osuutta ehdotuksessa on ehdottomasti tarkasteltava uudelleen.

Ratkaisuvaihtoehtoja olisivat maksuvelvoitteen laajentaminen ja kuljetuksia koskevien korvausten rajaaminen selkeästi viimesijaisiin kustannuksiin tai kuljetusten aikaisten vahinkojen poistaminen korvattavista vahingoista kokonaan.

Pääomarajojen ja korvauskattojen olisi toissijaisessa järjestelmässä syytä olla maltillisia ja oikeasuhtaisia. Kemianteollisuuden mielestä pääomarajat ja tapauskohtainen katto tulee määritellä

uudelleen. Tämä on oleellista järjestelmän hyväksyttävyyden ja pitkäaikaisten kustannusvaikutusten kannalta. Samoin korvausten vuosikatto on välttämätön.

Esityksen vaikutusten arviointi on selvästi puutteellista ja sitä on jatkettava. Muutos olisi mittava, eikä vertailukohteita muissa maissa ole. Viimevaiheessa esitykseen on tuotu myös uusia elementtejä, jotka toisivat lisää ennakoimattomuutta ja epävarmuutta kokonaisuuden toteutukseen ja sen vaikutuksiin.

Taloudelliset vaikutukset verrattuna nykyiseen vaihtelisivat suuresti kemianteollisuuden alan yrityksissä. Merkittäviä muutoksia olisivat esimerkiksi öljynsuojamaksun poistuminen rahoitusmuotona ja jätteiden käsittelyyn ja hyödyntämiseen liittyvien toimijoiden maksutaakan merkittävä nousu. Kaikkia pitkän aikavälin vaikutuksia on mahdoton ennakoida.

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Ehdotettu laki ympäristövahinkorahastosta toisi varsin mittavan uudistuksen toissijaiseen ympäristövahinkojen korvaamiseen. Ratkaisu olisi TOVARAMA-selvityksen mukaan koko maailmassa ainutlaatuinen, eikä kokemusta vastaavasta järjestelmästä ole käytettävissä. Selvityksessä todettiin myös, että toissijaisten kustannusten rahoitus yleiskatteisista verovaroista olisi kevein, selkein ja tehokkainta vaihtoehto.

Esityksen mukaan sekä laki öljynsuojarahastosta että laki ympäristövahinkovakuutuksesta kumottaisiin ja näiden toiminta päättyisi siirtymäsäädösten mukaisesti. Näin lakkautettua toimintaa ei saada enää palautettua takaisin. Tästäkin syystä Kemianteollisuus olisi pitänyt tärkeänä, että eri vaihtoehdot ja niiden yhdistelmiä olisi avoimesti tarkasteltu rinnakkain työryhmän työskentelyn aikana. Etenkin kun ympäristövahinkovakuutukselle esitettiin useita kehittämismahdollisuuksia.

Pidämme välttämättömänä, että ympäristövahinkorahastoa koskevaan lakiehdotukseen liittyvät ratkaisut harkitaan tarkasti ja lain toteutuksen epävarmuudet ennakoidaan ja korjataan pikaisesti.

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 § Soveltamisalan rajaus

Rajauksessa on todettu, että lakia ei sovelleta kuntien ja kuntayhtymien tai kunnallisten liikelaitosten harjoittamaan toimintaan. Huomattavaa on, että perusteluissa todetaan kuntien yritysten kuuluvan lain piiriin. Tämä on äärimmäisen tärkeää kilpailuneutraliteetin kannalta.

Kansainvälisiä öljyn ja kemikaalien merikuljetuksiin liittyviä kansainvälisiä vastuu- ja korvausjärjestelmiä olisi syytä avata esityksessä tarkemmin ja nostaa selvästi esille myös säädöstekstissä. Nyt rajauksiin on kirjattu, että öljykuljetusten IOPC-yleissopimukseen liittyvät vahingot eivät kuulu soveltamisalan vahinkoihin. Samoin on syytä nostaa selvästi esille, että tulevaan kemikaalikuljetusten HNS-sopimukseen liittyvät vahingot ovat soveltamisalan ulkopuolella.

Lakiehdotuksen aiemmissa versioissa oli kirjattu rajaus säteilystä johtuvista vahingoista: ”Tätä lakia ei sovelleta säteilystä johtuvien vahinkojen taikka näiden vahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen.” Tämä rajaus tulee palauttaa soveltamisalan rajausta koskevaan pykälään.

Ehdotuksen mukaan myös Ahvenanmaa olisi lain piirissä. Käsittääksemme tämä on varsin poikkeuksellista, kun alueella on oma ympäristöä koskeva lainsäädäntönsä. Mikäli lakia sovelletaan Ahvenanmaalla, se on mainittava soveltamisalaa tai sen rajauksia koskevassa pykälässä.

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

6 § Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus

Kemianteollisuuden mielestä vuotuisten maksujen määräytymisen perusteiden tulisi olla selkeät ja toteutuksen kannalta toimivat.

Ehdotuksessa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttamat toiminnot ja niiden maksuluokat on lueteltu säädöksen liitteessä. Pidämme luokituksen yksinkertaistamista perusteltuna ja hyvänä ratkaisuna. Nyt maksatus on mahdollista perustaa yhteen ympäristöhallinnon ylläpitämään rekisteriin, kun aiemman ehdotuksen mukaan toisena luokitusperusteena olivat Tukesin eriaisteiset luvat. Tämä on myös toiminnanharjoittajille selkeämpi ratkaisu.

Edelleenkin maksuvelvollisten yritysten vuotuiset maksut määräytyvät käsittääksemme erillistarkasteluina. Ehdotuksen mukaan maksu määräytyisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaman toiminnan ja siihen teknisesti tai toiminnallisesti kiinteästi liittyvän toiminnan mukaan. Päätoiminnon lisäksi tarkastelussa ovat sen osa- ja aputoiminnot. Yrityksen yhdelle toimipaikalle voisi siis tulla useita ympäristövahinkomaksuja, ja kullekin toimipaikalle määrättäisiin oma maksunsa. Maksujen lukumäärää tai kattosummaa ei ole rajoitettu, vaikka toimintojen hajasijoittaminen olisi esimerkiksi ympäristönäkökulmasta edullisinta.

Tämä toimintokohtainen tarkastelu tuo ennakoimattomuutta ja tulkinnanvaraisuutta maksujen määräytymiseen. Samoin syntyy toimialakohtaisia vinoutumia maksukertymään, näin on muiden muassa jätteenkäsittelyn osalta. Maksujen määräytymistä tulee kemianteollisuuden mielestä ehdottomasti selkeyttää ja harkita maksukaton osalta uudelleen.

Kuljetustoimialaan ei ehdotuksen mukaan kohdistuisi ympäristövahinkomaksua. Kemianteollisuus pitää tätä merkittävänä puutteena ”aiheuttaja maksaa” -periaatteen ja kollektiivisen vastuu kannalta. Vaikka liikennealueet ovat maksuvelvollisten piirissä, ei sama koske kuljetusalaa laajemmin. Tämä siitäkkin huolimatta, että yksittäisten kuljetusten tai kuljetuskaluston käytön aiheuttamat vahingot on lisätty esityksessä korvattaviin vahinkoihin.

7 § Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus

Kemianteollisuus pitää kollektiivisen vastuun laajentamista nykyistä maksukäytäntöä laajemmalle pohjalle hyvänä ratkaisuna.

Piiri laajenisi osaltaan kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun myötä. Tällöin kyseessä on maksuvelvollinen toiminta, jonka lupahakemuksen ratkaisee kunta. Samoin rekisteröitävät ja ilmoitusvelvolliset toiminnot olisivat kertaluonteiden maksun piirissä.

Epävarmuutta toteutukseen tuo kuitenkin tieto, että kaikilla kunnilla ei ole kattavaa rekisteriä maksatusta varten. Kokonaisuuden kannalta onkin tärkeää, että rekisterien kehittämisestä pidetään tiukasti kiinni.

8 § Ympäristömaksuvelvollisuuden päättyminen

Ympäristövahinkomaksun maksuvelvollisuuden alkamista koskien ehdotuksessa on ristiriitaista tietoa. Pykälän 8 mukaan maksua maksetaan sen vuoden alusta, jona toiminta aloitetaan. Pykälän 11 mukaan taas ympäristövahinkomaksu eräänä maksettavaksi aikaisintaan toiminnan aloittamista

seuraavan vuoden huhtikuun viimeisenä päivänä. Nämä kohdat tulisi selkeyden tähden yhdenmukaistaa.

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

14 § Korvattava vahinko

Ehdotuksen mukaan ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvausta ympäristövahinkolaissa tarkoitettusta ympäristövahingosta, joka on johtunut tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta. Korvattaviin vahinkoihin kuuluisivat myös kuljetusajoneuvoista ja niiden käytöstä johtuvat vahingot eri liikennemuodoissa. Korvaus maksettaisiin, jos sitä ei saataisi täysmääräisesti perityksi korvausvelvolliselta tai vakuudet tai vakuutukset eivät vastaa kustannuksista.

Kemianteollisuuden mielestä etenkin kuljetuksia koskeva korvattavien vahinkojen kokonaisuus vaatii perusteellista läpikäyntiä ja uudelleenharkintaa. Tarkastelu pitää tehdä sekä peilaten ympäristölainsäädäntöön että kuljetuksia koskeviin säädöksiin. Tällöin tulisi ottaa huomioon seuraavaa:

- Eri kuljetusmuodoilla on omat lainsäädäntönsä, joissa muiden muassa vastuut ja vakuutusten kattavuus ja korvauskäytännöt määritellään kullekin omissa säädöksissään.
- Perustelujen ja TOVARAMA-selvityksen mukaan tilanne eroaa liikennemuodoittain. Osalla on olemassa jo toissijaiset korvausjärjestelmät ympäristövahinkojen suhteen ja osalla taas kuljetusmuodon vastuulainsäädäntö on näiltä osin puutteellista.
- Eri kuljetusmuodoilla on myös omat valvovat viranomaiset

Kemianteollisuus painottaa, että rahaston korvaukset olisivat kaikissa tapauksissa viimesijaisia ja tämä seikka tulee selkeyttää myös pykälätasolla.

Pidämme välttämättömänä, että kuljetusmuotokohtaisten vastuusäädösten täydennystarpeita ympäristövahinkojen osalta tarkasteltaisiin pikaisesti ja tehtäisiin tarvittavat korjaukset. Kuljetusten ympäristöriskeihin varautumista ei tule rakentaa rahaston varaan.

Kuljetusten osalta ei myöskään ”aiheuttaja maksaa” -periaate toteudu. Tämä näkyy kärjistetysti transitoliikenteessä, jossa edes tavarantoimittaja eikä lähettäjä ole maksuvelvollisten piirissä.

Esitämme, että kuljetuksia koskevat kuljetukset rajataan selkeästi viimesijaisiin kustannuksiin ja samalla laajennetaan maksuvelvollisuutta kuljetustoimialaan. Toinen vaihtoehto on, että kuljetusten aikaiset vahingot poistetaan korvattavista vahingoista kokonaan.

19 § Alueen pilaantumisen selvittäminen ja pilaantuneen alueen puhdistaminen

Aivan uutena pykälänä on esitykseen tuotu alueen pilaantumisen selvittäminen ja pilaantuneen alueen puhdistaminen ja sen harkinnanvarainen korvaaminen. Pykälän mukaan vahingonkärsijällä olisi mahdollisuus hakea rahastolta pilaantuneen maa-alueen puhdistuttamista ja sen rahoitusta.

TOVA-työn lähtökohtana oli, että pilaantuneet maa-alueet eivät tule tämän säädöstyön piiriin. Pilaantuneita maa-alueita koskevat omat säädöksensä ja näiden tapausten toissijaisesta hoitamisesta ja kustannuksista vastaavat kunnat.

Kemianteollisuus ei kannata pykälän lisäämistä. Malli ei myöskään sovi viimesijaisen korvauksen malliin, jota ehdotuksessa ja ennen kaikkea sen perusteluissa on korostettu.

Pilaantuneiden maa-alueiden osalta ehdotuksessa korostetaan, että voimaantulosäännösten mukaisesti laki koskee vasta lain voimaantulon jälkeen tapahtuneita vahinkoja. Pilaantuneiden maa-alueiden vahinkojen ajankohtaa on kuitenkin erittäin vaikea määrittää.

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

25 § Ympäristövahinkorahaston hallitus ja sihteeri

27 § Ympäristövahinkorahaston neuvottelukunta

Ympäristövahinkorahaston hallituksessa olisivat esityksen mukaan edustettuina sen toimialaan liittyvät keskeiset tahot. Kemianteollisuus pitää tärkeänä, että mukana on elinkeinoelämän edustajia ja että tämä selvästi todetaan pykälässä. Samoin rahaston neuvottelukunta on syytä nimetä viiveettä ja siinäkin elinkeinoelämän asiantuntijoiden tulisi olla vankasti mukana.

Kummankin ryhmän työskentely rakentaisi osaltaan järjestelmän hyväksyttävyyttä. Kemianteollisuus näkee, että näiden ryhmien tärkeänä tehtävänä olisi seurata järjestelmän toimivuutta ja tehdä aloitteita sen kehittämiseen.

28 § Pääomarajat

Kemianteollisuus on koko valmistelutyön ajan korostanut, että toissijaisessa järjestelmässä pääomarajat ja korvauskatot tulisi pitää maltillisina ja oikeasuhteisina. Tämä on tärkeää järjestelmän hyväksyttävyyden ja pitkäaikaisten kustannusvaikutusten kannalta.

Oleellista on tapauskohtaisten ja vuotuisten korvauskattojen määrittely ja suhteuttaminen pääomarajoin. Esityksessä pääomarajoiksi on ehdotettu 15 miljoonasta 30 miljoonaan euroon. Tapauskohtainen katto olisi 30 miljoonaa. Vuotuista korvauskattoa ei ole määritelty.

Pidämme näitä ehdotettuja rajoja aivan liian korkeina. Pääomarajojen tulisi maksimissaan olla alarajan osalta 10 miljoonaan euroa ja yläraja voisi olla 20 miljoonaa euroa. Tapauskohtainen korvaus puolestaan ei saisi ylittää alinta pääomarajaa, eikä vuotuiset korvaukset ylintä pääomarajaa.

5 luku Oikaisumenettely ja muutoksenhaku (32–34 §)

-

6 luku Erinäiset säännökset (35–36 §)

-

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

-

Muita huomioita esityksestä

Muut kommentit esityksestä

Ehdotuksessa ympäristövahinkolaiksi on kyse mittavasta muutoksesta. Siinä lakkautettaisiin Öljynsuojarahasto ja Ympäristövahinkovakuutus. Tilalle tulisi valtion budjetin ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus perustuisi laajaan kollektiiviseen vastuuseen.

Kaavailtu toissijainen korvausjärjestelmä olisi ainoa laatuaan maailmassa, eikä siis vertailukohtia. ole. Näin ollen ehdotuksessa on paljon ennakoimattomia tekijöitä ja ratkaisemattomia käytännön ongelmia.

Pidämme tärkeänä, että järjestelmän raamit ja rajaukset harkitaan perusteellisesti. Esille nostamamme kysymykset on syytä ottaa harkintaan ja tehdä tarpeelliset uudelleenlinjaukset. On myös hyvä varautua järjestelmän jatkuvaan seurantaan ja joustavaan kehittämiseen.

Kemianteollisuus kehittää jatkuvasti omaehtoista vastuullisuustyötään, ja kannattaa valvonnan tehostamista ja voimavarojen lisäämistä. Tavoitteena tulee olla toissijaisten korvaustapausten ehkäiseminen.

Vilenius Pia
Kemianteollisuus ry