


Lausunto

26.4.2022

VN/11745/2019

VN/11745/2019-VM-92

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan perustettavan uusi talousarvion ulkopuolinen ympäristövahinkorahasto. Samalla lakkautettaisiin nykyiset Öljysuojarahasto ja ympäristövahinkovakuutus. Tarkoituksena on luoda nykyistä kattavammat järjestelmät ympäristövahinkojen toissijaisiksi vastuujärjestelmiksi tavalla, joka minimoisi valtion väliintulon tarpeen. Uudesta ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, kun korvausta ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että vastuutahoa ei saataisi selvitettyä. Lisäksi rahastosta myönnettäisiin harkinnanvaraisia avustuksia pelastustoimen ja Ahvenanmaan maakunnan ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

Korvausten maksamiseen tarkoitetut rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin myönnettäviin avustuksiin käytettäisiin valtion talousarviosta rahastoon siirrettävää määrärahaa.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Luku 3 Esityksen tavoitteet

Valtiovarainministeriö pitää erittäin tarpeellisena uudistaa ympäristövahinkojen toissijaista vastuujärjestelmää. Toistaiseksi valtio ja kunnat ovat käytännössä olleet vastuussa ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja torjunnasta tilanteissa, joissa varsinaista haitan aiheuttajaa ei saada vastuuseen. On tarpeellista uudistaa järjestelmää niin, että valtion väliintulo olisi enimmäkseen poikkeuksellista.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Perustuslain esitöiden mukaan valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto olisi poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa, mistä johtuen niiden perustamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti. Lähtökohtana on, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Yhtenä esimerkkinä perustuslain esitöissä on mainittu erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla. Em. vakuutusluonteisia toimintoja ympäristönsuojelun alalla ei ole esitöissä tarkemmin avattu, mutta esimerkkinä olemassa olevista rahastoista mainitaan Öljysuojarahasto.

Edellä mainituista syistä valtiovarainministeriö suhtautuu pääsääntönä erittäin kriittisesti uusien talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen. Ympäristövahinkorahastolain valmistelun yhteydessä luovuttaisiin Öljysuojarahastosta, jolloin rahastojen kokonaisuus ei kasvaisi. Lisäksi perustuslakiasiantuntijat ovat arvioineet esitysluonnoksen perustuslainmukaisuutta. Perustuslain reunaehtojen täytyminen valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan edellyttää myös sitä, ettei torjuntakaluston hankkimiseen liittyvän harkinnanvaraisen avustuksen mittaluokka ylitä ympäristövahinkoihin varautumista, vaan Ympäristövahinkorahastosta muodostuu nimenomaan ympäristövahinkojen varautumiseen keskittyvä rahasto. Kokonaisarvion perusteella valtiovarainministeriö katsoo, että edellytykset rahaston perustamiselle ovat olemassa. Viime kädessä tämän arvioi luonnollisesti eduskunta.

Vaikka rahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen, ei se silti olisi valtiontaloudesta irrallinen. Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pois lukien Valtion eläkerahasto). Kassavarojen pienentyessä myös valtion velanotto kasvaa. Näin ollen myös rahastojen käyttö lisää valtion alijäämää.

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa on arvioitu laajalti sitä, millaisia suoria taloudellisia vaikutuksia esityksellä olisi maksuvelvollisten kustannuksiin suhteessa nykytilaan. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että kokonaisuudessaan maksuvelvollisten maksurasitus pysyisi nykyisellä tasolla, mutta muutoksia voi tapahtua yritys- ja toimialakohtaisesti. Lisäksi luonnoksessa on arvioitu toimialoittainen maksukertymä sekä kerta- että vuosimaksun osalta. Esitysluonnoksessa olisi lisäksi tarpeen arvioida sitä, millaisia vaikutuksia esityksellä olisi maksun kohteena olevien yritysten toimintaedellytyksiin eli esimerkiksi sitä, kuinka merkittävä esitetty maksu on suhteessa kohteena olevien yritysten kokoluokkaan ja toisaalta vaikuttaako se yritysten väliseen kilpailutilanteeseen ja täten toimialoittaiseen markkinatilanteeseen. Maksun suuruuteen suhteessa sen kohteena olevan yrityksen kokoluokkaan vaikuttaa se, että vuosimaksu on porrastettu toimialoittain siten, että korkeimmat vuosimaksut kohdistuvat muun muassa kaivos- ja muuhun teollisuuteen sekä jätteenkäsittelyyn ja vastaavasti matalimmat vuosimaksut kohdistuvat esimerkiksi eläinsuojaiin. Arvioinnissa tulisi myös käsitellä sitä, missä suhteessa ehdotettu toimialoittainen maksukertymä on siihen, miltä toimialoilta sellaisia ympäristövahinkoja, joista aiheutuneita kustannuksia rahastosta olisi tarkoitus kattaa, on aiemmin tapahtunut.

Kuntien näkökulmasta valtiovarainministeriö katsoo, että uusi vastuujärjestelmä helpottaa kuntien mahdollisuuksia hakea korvauksia ympäristövahinkojen aiheuttamista kustannuksista. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis-, vahingontorjunta- ja ennallistamistoimien kustannuksia on tarkoitus korvata nykyistä kattavammin ja varsinkin mahdollisuus ennakkorvauksen maksamiseen nopeuttaa viranomaisten torjuntatoiminnan aloittamista tai sen jatkamista.

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että kunnille aiheutuisi jossain määrin hallinnollista työtä ja kustannuksia, kun ne täyttäisivät velvollisuutensa päivittää ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tietoja, joita tarvittaisiin myös rahastomaksujen perinnässä. Kunnissa tehtävistä toimista aiheutuu luonnoksen mukaan vaikeasti arvioitava määrä työtä ja kustannuksia, koska tiedot on talletettu tietojärjestelmään vaihtelevasti eri kunnissa. Kustannusten suuruutta olisi hyvä arvioida esityksessä.

Lakiehdotus säännöskohtaisine perusteluineen

1 luku Yleiset säännökset (1–5 §)

Lakiluonnoksen 1 §:n 1 momentissa todetaan, että ”ympäristövahinkorahastosta myönnetään harkinnanvaraisia avustuksia ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin”. Valtiovarainministeriö katsoo, että koska kyse on harkinnanvaraisista avustuksista, olisi pykälän muotoilu hyvä täsmentää muotoon ”voidaan myöntää”.

Saman luvun 5 § sisältää perusteet niihin tapauksiin, joissa varoja voitaisiin siirtää valtion talousarviosta rahastoon. Tämä tapahtuisi niissä poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa rahaston varat olisivat heikentyneen maksuvalmiuden vuoksi riittämättömät, ja siirtoa voitaisiin pitää perusteluissa kuvatulla tavalla välttämättömänä. Tosiasiallisesti pykälä tarkoittaa sitä, että rahasto voi ”lainata” varoja ainoastaan valtiolta. Ehdotuksen säätämisyjärjestystä kuvaavassa luvussa todetaan, että rahastolla ei olisi lainausoikeutta, mutta tätä ei suoraan todeta pykälissä.

Valtiovarainministeriö pitäisi tarkoituksenmukaisena, että rahaston mahdollisuus ottaa lainaa itsenäisesti kiellettäisiin eksplisiittisesti pykälissä.

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen 10 §:ssä säädettyyn maksunkantoviranomaiseen. Toisessa momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maksunkantoviranomainen Ahvenanmaan maakunnassa olisi Ahvenanmaan valtionvirasto. Veronkantoviranomaisen tulee myös Ahvenanmaalla olla valtion viranomainen eli esimerkiksi Ahvenanmaan valtionvirasto tai sama ELY-keskus, joka on maksunkantoviranomainen valtakunnassa. Maakunnan viranomainen ei sen sijaan voi toimia maksunkantoviranomaisena.

Kunnat, kuntayhtymät tai kunnalliset liikelaitokset eivät olisi ehdotuksen mukaan velvollisia maksamaan ympäristövahinkomaksua, mutta kunnan yhtiöittäminen voi olla maksuvelvollisuuden piirissä. Esitysluonnoksella on näin ollen kustannusvaikutuksia mm. kuntien yhtiöittämiselle jäte- ja vesilaitoksille. Valittu maksuvelvollisuutta koskeva rajanveto on sinänsä perusteltu, mutta esityksen jatkovalmistelussa on syytä vielä varmistaa, ettei sääntely johda epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin esim. kuntien yhtiöittämissä päätöksissä, kohtelee eri toimijoita perusteettomasti eri tavalla tai vaaranna kilpailuneutraliteetin toteutumista.

Kuntien näkökulmasta on tärkeää pystyä poissulkemaan tilanne, jossa kunta joutuisi toiminnanharjoittajana sekä maksamaan vuosittaista tai kertaluonteista maksua ympäristövahinkorahastoon, että toisaalta viimekätisenä vastuullisena myös kattamaan alueellaan syntyviä kustannuksia ympäristövahingoista.

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

Siirtymäsäännökset sisältävät säännöksen Öljysuojarahaston varojen käytöstä Öljysuojarahaston lakkautuessa uuteen järjestelmään siirryttäessä. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että öljysuojamaksulla kerätyt varat siirretään uuteen Ympäristövahinkorahastoon, mutta valtion talousarviosta siirretyt varat palautetaan talousarvioon, jollei niitä ole sidottu öljyvahinkojen torjuntaan. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että asia avattaisiin myös yleisperusteluissa.

Muut kommentit esityksestä

Esityksellä olisi vaikutuksia vuoden 2023 talousarvioesitykseen, ja se tulee antaa talousarvioesityksen yhteydessä ns. budjettilakina. Uudistuksen toimeenpanoon on varauduttu vuosia 2023-2026 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa, ja ympäristöministeriön on varmistettava, että toimeenpano voidaan toteuttaa näissä raameissa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tällä hetkellä ympäristöministeriön talousarviomomentilla on määrärahaa, jolla varaudutaan ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja torjuntaan. Järjestelmän muuttuessa kyseiselle määrärahalle ei olisi enää tarvetta. Tätä ns. automaattisäästöä ei voi kohdentaa muihin tarkoituksiin, vaan sen tulee säästyä momentilta muutoksen tapahtuessa. Tätä koskeva huomio ja arvio säästyvän määrärahan mittaluokasta olisi hyvä sisällyttää esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitys tulee käsitellä Kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa sen kuntavaikutusten vuoksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu YM Ympäristöministeriö
YM YSO Päästöt ja ympäristöriskit -yksikkö, Mari-Linda Harju-Oksanen
YM YSO Päästöt ja ympäristöriskit -yksikkö, Merja Huhtala

Tiedoksi VM KAO Hallinto- rakenne ja talousyksikkö, Anu Hernesmaa
VM VO Valmisteverotusyksikkö, Krista Sinisalo
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Atro Andersson
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa

VN/11745/2019-VM-92

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: