



Kirje

13.5.2022

VN/11745/2019
VN/11745/2019-TEM-124

Ympäristöministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, joka koskee ympäristövahinkorahastoa. Kyseessä on uusi malli Suomessa eikä muuallakaan maailmassa löydy vastaavaa, joten käytössä olevaa mallia ja kokemuksia ei ole voitu saada valmistelun pohjaksi. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä.

Laissa säädettäisiin valtion talousarvion ulkopuolella olevasta ympäristövahinkorahastosta. Nykyiset öljyn-suojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkautettaisiin. Rahastosta maksettaisiin korvauksia ympäristön pilaamisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi rahastosta maksettaisiin aiheutuneesta vahingosta, kun korvauksia ei saada perittyä esimerkiksi vastuutahon maksukyvyttömyyden takia tai jos vastuutahoa ei saada selvitettyä. Lisäksi esitetään mahdollisuutta myöntää harkinnanvaraisia avustuksia pelastustoimen ja Ahvenanmaan maakunnan ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

Rahaston varat on tarkoitus koota ympäristön vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteilla ympäristövahinkomaksuilla.

Yleistä

TEM on pitänyt tärkeänä, että toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä kehitetään. Peruseriaatteena tulee olla, että ensisijaisesti vastuu ympäristön kunnostamisesta ja puhdistamisesta on kuitenkin pilaantumisen aiheuttajalla ja toissijaisia vastuujärjestelmiä sovelletaan vain silloin, kun laiminlyöntejä ei saada muulla tavoin korjattua ja joissa yleinen etu edellyttää toimia. Tässä tulee korostaa myös tärkeää periaatetta yritysten yhtäläisistä kilpailuolosuhteista. Valtion osallisuudesta säättäminen tulee tehdä tavalla, joka ei passivoi toimijoiden (yritysten) omaa vastuunottoa ja huolellisuutta huolehtia riittävästä toimenpiteistä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien haittojen ennaltaehkäisemiseksi ja mahdollisesta pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran poistamiseksi. Ennaltaehkäisemisen ja valvonnan lisäksi toimivat takaisinperintämenettelyt pilaantumisen aiheuttajalta ovat ensiarvoisia niin että toissijaisia korvausmenettelyitä jouduttaisiin käyttämään harvoin. Harkinnanvaraisten avustusten tulisi olla kunkin hallinnonalan talousarviossa selkeyden ja hallittavuuden vuoksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

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

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Esityksen tavoitteena on ollut aiheuttaja maksaa -periaatteen toteutuminen, mutta periaatteen toteutuminen ei ole aukotonta. Vastuu on kollektiivinen myös vahingoista jonka voi aiheuttaa myös tuntematon. Esityksen mukaan aiheuttajien taloudellinen vastuu toteutuisi aiempaa tehokkaammin, kun mahdollisesti tapahtuvien vahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset kohdennettaisiin ympäristövahinkomaksun maksuvelvollisuuden kautta kollektiivisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajiin. Keskeinen kysymys HE-luonnoksen osalta on, että jos tällainen uusi rahastomalli säädetään, onko se tarkoituksenmukainen, toimiva ja tasapainoinen kokonaisuus sekä myös oikeasuhtainen hallinnollisen taakan ja yritysvaikutusten osalta. Kollektiivinen vastuu myös herättää kysymyksiä, miten varmistetaan teho-kas ja samalla mahdollisimman kevyt malli. Lisäksi on huomioitava mahdollinen riski siitä, ohjaako valittu malli toimintaa kokonaisuuden kannalta pitemmällä aikavälillä väärään suuntaan, jos tunnustetaan, että tällaisesta rahastosta aina löytyy tarvittaessa rahaa, viime kädessä kuitenkin valtio korvaa. Hallituksen esityksessä on arvioitu, ettei tämä olisi ongelma, vaikka yleisen oikeustajun perusteella tällaiseenkin ilmiöön olisi hyvä varautua.

Mallissa kuitenkin toteutettaisiin epäterveesti kollektiivisen vastuun menettelyä siten, että esimerkiksi asiansa hoitavien toimijoiden edellytetään kustantavan vastuuttoman toimijan vastuuttoman toiminnan seuraukset. Riskialttiit toimintatavat ja menettelyt tulisi ennakoita ja tunnistaa paremmin olemassa olevien lupa- ja valvontamenettelyiden kautta. Valvontamenettelyiden tarkentamisella ja niiden perusteella tarvittavien muutosten tekeminen lupamenettelyihin on ennalta ehkäisevää ja kustannustehokasta verrattuna jälkitoimenpiteisiin.

Kaivoslain uudistamisen yhteydessä on tullut esille muun muassa selvityshenkilö Pekka Vihervuoren raportissa todettu valvonnan puutteellisuus, (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161678/TEM_44_2019_Selvitys%20kaivokoskevan%20lains.pdf?sequence=1&isAllowed=y9.) ”Selvityshenkilön saamien selvitysten mukaan ympäristövalvonnan resurssit ja monipuolinen asiantuntemus ELY-keskuksissa ovat usean vuoden ajan jatkuvasti vähentyneet, jopa hallitsemattomalla tavalla. Valvonta on käytännössä paljolti toiminnanharjoittajien omavalvontaa, eikä satunnaisia tarkastuskäyntejä tämän täydennyksenä esimerkiksi jätehuollon asianmukaisuuden varmistamiseksi enää suoriteta, vaikka yksittäisiä merkittäviäkin laiminlyöntejä on ilmennyt. Tilanteeseen olisikin heti kiinnitettävä vakavaa huomiota.”

Työ- ja elinkeinoministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin kaivosviranomaisen (Tukes) resurssien lisäämiseksi, jotta varmistetaan mahdollisimman luotettava ja viivytyksetön luvitus ja seuranta. Ympäristövalvonnan resurssien osalta vastuuministeriö on ympäristöministeriö.

Esitys perustuu rahastomallille, vaikka rahastot eivät olekaan parhaita eduskunnan vallan ja julkisten varojen avoimen ohjaamisen ja käytön seurannan kannalta. Tämän vuoksi on tärkeää, että toiminta on mahdollisimman avointa, ennakoitavaa ja keskeisistä asioista on hyvä yhteisymmärrys muiden hallinnonalojen, elinkeinoelämän ja muiden toimijoiden kesken. Koska kyse on poikkihallinnollisesta uudesta menettelystä sekä suuresta varallisuusmassasta työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että hallituksen nimittää valtioneuvoston. Hallituksen jäsenistön tulee olla monipuolinen, myös elinkeinoelämällä, johon tämä toiminta keskeisesti kohdistuu, on oltava riittävä edustus. Hallituksen kokoonpanosta voisi laissa olla keskeiset periaatteet, ja jäsenistön varsinaisesta kokoonpanosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tämä lisäisi avoimuutta ja yleistä hyväksyttävyyttä, ja olisi paikallaan erityisesti, kun kyse on normaalista talousarvio-menettelystä poikkeava merkittävä omaisuusmassa.

Mahdollisia muita vaihtoehtoja rahastomallille olisivat muun muassa valtion talousarviomalli ja pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittäminen. Vaihtoehtoja ja niiden kustannuksista ml. erityisesti hallinnointikustannukset sekä valmistelu- että toimintavaiheessa olisi tarpeen tehdä vielä selkeämpi vertailu. Näitä on hyvä tehdä senkin vuoksi, että koska laki vaatii eduskunnassa 2/3 osan enemmistön ei rahastomallin läpimeno ole varmaa.

Huomioita:

Maksuvelvollisuuden osalta ehdotusta tulisi selkeyttää, sillä on epäselvää miten maksu määräytyy silloin kun alueella on useampia yksiköitä. Yhdelle laitosalueelle tulisi määrätä yksi maksu silloin kun toiminnanharjoittajia on yksi.

Lakiehdotuksen liitteen mukaan maksuvelvollisia olisivat myös ydinvoimalat, mutta onko tähän perustetta ja onko säännös päällekkäinen, kun ydinvoimaloita koskee erittäin mittavia vakuuksia edellyttävä ydinvastuulaki? Tätä lakia ei ole mitenkään mainittu HE-luonnoksen perusteluissa.

Taulukossa 1 (s. 35) olevat turvetuotantoa koskevat luvut realistisuus arvioitava, kun turvetuotanto on erittäin nopeasti vähentynyt?

TEM:n vastuulle kuuluu laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005).

Soveltamisalan rajausta suuriin onnettomuuksiin.

Soveltamisalan rajauksesta tulee säätää tarkkarajaisesti.

Esitysluonnoksen (HE s. 27) mukaan toissijaisen vastuujärjestelmän ulkopuolelle jäisivät suuronnettomuudet tai kaikkein suurimmat ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteet. HE:ssä mm. todetaan: ”Uudistuksessa säilyisi edelleen tarve mahdolliselle valtion talousarviorahoitukselle suurissa vahinkotilanteissa, kuten merialueiden isoissa alusöljyvahingoissa.” Näissä poikkeuksellisissa tilanteissa syntyviin kustannuksiin varautuminen lisää suhteettomasti järjestelmän ylläpitokustannuksia. Valtio vastaisi viime kädessä tietyn korvaussumman ylittävistä viranomaistoimien ja vahinkojen korvaamisesta aiheutuneista kustannuksista, vaikka se ei olisi aiheuttamisperiaatteen mukaista.

Lisäksi huomiona, että kemikaaliturvallisuuslakiin on tulossa uutena määritelmänä turvauhka, jolla tarkoitetaan uhkaa sellaisesta laissa rangaistavaksi säädetystä toiminnasta, josta voi seurata on välitön tai välillinen kemikaali- tai räjähdeturvallisuuden tai yleisen turvallisuuden vaarantaminen. Vaikutukset voivat olla samanlaisia kuin onnettomuustilanteissa ja joissakin tilanteissa vaikutusten erottaminen voi olla vaikeata. Ympäristövastuun näkökulmasta näiden erottaminen tulisi olla tarkkarajaista ja HE:een tulisi selkeästi kirjata menettelytavat myös turvauhkatilanteista.

Ympäristövahinkomaksuvelvollisen toiminnan määrittelyn lähtökohdat

Ehdotettu uusi 6 § ja 7 § ja sen liitteet (1 ja 2).

Ehdotetun ympäristövahinkomaksun soveltamisala on laaja. Liitteiden perusteella jää epäselväksi ja on tulkinnanvaraista, mitä kaikkea toimintaa kattaa.

Pykälää tai liitteisiin tulee täsmentää ja tarkkarajastaa, miten esimerkiksi toiminnan tilapäinen luonne vaikuttaisi maksun perimiseen.

Esim. Liitteen 5. POLTTOAINEIDEN VALMISTUS TAI KEMIKAALIEN TAI POLTTOAINEIDEN VA-RASTOINTI, KÄSITTELY TAI JAKELU -jaottelu on aika tarkka. Sen mukaan jopa pienet alle 10 m³ jakeluasemat kuuluvat mukaan maksuluokassa 5 (200 euroa), jos sijoitettu pohjavesialueelle. Miten vaatimus suhtautuu tilapäisiin säiliöihin?

Säännöskohtaisissa perusteluissa ei myöskään ole tarkemmin avattu suhdetta kemikaaliturvallisuuslain mukaisiin kohteisiin

Lakiehdotuksen 15 §:ssä on korvattavina kustannuksina viitattu pelastuslain öljyvahinkoihin, pelastuslaissa tarkoitetaan fossiilista öljyä, mutta onko tarkoitus tai tarve ottaa huomioon myös nestemäiset biopoltto-aineet (jotka koko ajan korvaavat enemmän fossiilisia)?

Valtiontuista:

TEM toteaa, että EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät:

1. julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin - yrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta
2. etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
3. toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa
4. toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Mikäli nämä kaikki neljä valtiontuen kriteeriä täyttyvät, tulisi myönnettävälle tuelle olla jokin menettelytapa. TEM arvioi, että ehdotettu korvausjärjestelmä saattaisi täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit, kun

tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan. Mikäli arvioidaan, että valtiontuen kriteerit täyttyvät, ehdotettuun korvausjärjestelmään voitaisiin soveltaa valtiontukien menettelytapana yleisestä ryhmäpoikkeusasetusta (komission asetus EU 651/2014 muutoksineen).

Korvaus voitaisiin myöntää asetuksen 45 artiklan mukaisesti pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 45 artiklan mukaan, jos sovellettavan lainsäädännön nojalla vastuussa olevaa henkilöä ei voida osoittaa tai ei voida velvoittaa vastaamaan kustannuksista, kunnostus- tai puhdistustöistä vastuussa oleva henkilö voi saada valtiontukea. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 45 artikla sisältää erityiset edellytykset korvauksen myöntämisestä. Sovellettaessa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta, tulee noudattaa erityisten edellytysten lisäksi asetuksen I ja II -luvun yleisiä edellytyksiä. TEM huomauttaa tämän lisäksi, että mikäli valtiontuen menettelytapana sovelletaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta, tulee tukiohjelmasta toimittaa yhteenveto komissiolle 20 työpäivän kuluessa toimenpiteen voimaantulosta. TEM toteaa myös, että ehdotetun korvausjärjestelmän osalta tulisi pyytää yritystukineuvottelukunnalta lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu korvausjärjestelmä Euroopan unionin lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen tulisi noudattaa korvausjärjestelmän osalta (Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016, 7 §).

alivaltiosihteeri

Petri Peltonen

hallitusneuvos

Tuula Manelius

Jakelu

Ympäristöministeriö

VN/11745/2019-TEM-124

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: