

Jyrki Peisa

12.11.2021

Metsäteollisuus ry:n kommentit: ympäristöministeriön muistio ohjausryhmän työstä toissijaisten vastuujärjestelmien uudistamiseen liittyvässä lainsäädäntöhankkeessa

Yleiset kommentit

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteina ovat alusta lähtien olleet aiheuttaja maksaa periaatteen toteutuminen, mallin ennakoitavuus ja tarkkarajaisuus, kustannusten ennallaan pysyminen ja mallin hyväksyttävyyys.

Näemme, että ohjausryhmässä käsitellyt luonnokset hallituksen esityksestä eivät vastaa näihin tavoitteisiin.

Metsäteollisuus ry ei kannata järjestelmiä, joissa vastuulliset yritykset maksavat vastuuttomille yrityksille tai toimialoille kuuluvia kuluja. Metsäteollisuudelle keskeisiä tekijöitä ovat ennakoitavuus, tarkkarajaisuus, aiheuttamisperiaate ja se, että kustannukset pysyvät kohtuullisella tasolla myös pitkällä aikavälillä.

Uusi malli ja sen rakentaminen öljysuojarahaston pohjalle tarkoittaisi, että ennakoitavuus ja tarkkarajaisuus häviäisi mallista kokonaan. Pitkällä aikavälillä riski kustannusten merkittävälle nousulle on ilmeinen. On myös hyvin kyseenlaista, että malliin sisällytettäisiin korvauksia tilanteista, jotka eivät ole maksajien aiheuttamia.

Metsäteollisuus edellyttää isoja muutoksia lakiluonnokseen, jotta siitä saataisiin ymmärrettävä, hyväksyttävämpi ja paremmin vastaamaan hankkeen alussa määriteltyjä tavoitteita.

Keskeisimmät muutostarpeet metsäteollisuuden näkökulmasta ovat rahaston vastuiden tarkentaminen (pykälä 17) sekä tapauskohtaisen korvauksen enimmäismäärän ja rahaston pääomaraajojen merkittävä alentaminen.

Ohjausryhmän työskentely

Yhdymme muun elinkeinoelämän esittämään huomioihin liittyen työryhmän työskentelyyn. Ohjausryhmässä ei ole lakiluonnoksen esityksiä avattu riittävän selkeästi, jotta ohjausryhmän jäsenet olisivat saaneet tarkan kuvan rahaston vastuista. Esimerkiksi korvausten tapauskohtaisesta katosta ole edes keskusteltu ohjausryhmässä eikä

Jyrki Peisa

12.11.2021

alustavaa ehdotusta tapauskohtaiseksi katoksi tai pääomarajoiksi ole perusteltu millään tavalla.

TOVA-lainsäädäntöhankkeen etenemistä ovat vaikeuttaneet rajaukset, joita tehtiin ohjausryhmässä käsitellyistä asioista. Ohjausryhmä pääsi tarkastelemaan kokonaisuutta vasta touko-kesäkuusta 2021, jolloin ohjausryhmän tietoon saatettiin ns. poliittinen linjaus budjetin ulkopuolisesta rahastosta, johon yhdistettäisiin sekä toissijaisten öljyvahinkojen että muiden ympäristövahinkojen korvaaminen. Ratkaisua ei esitetty aiemmin vaihtoehtona ohjausryhmälle, eikä ohjausryhmää ei kuultu ratkaisusta millään tavalla.

Metsäteollisuus ry

Jyrki Peisa
johtaja

Liite: Metsäteollisuus ry:n ohjausryhmässä esittämät pykäläkohtaiset muutosesitykset

Jyrki Peisa

12.11.2021

Liite: Metsäteollisuus ry:n ohjausryhmässä esittämät pykäläkohtaiset muutosesitykset2 § Soveltamisalan rajaus

On tärkeää varmistaa, **ettei** valtion virastojen tai laitosten taikka valtion liikelaitosten harjoittaman toiminnan tai kuntien tai kuntayhtymien taikka kunnallisten liikelaitosten harjoittamaan toimintaan **jättäminen pois soveltamisalasta aiheuta kilpailullisia ongelmia**. Tähän ei saatu vastausta ohjausryhmän kokouksessa 12.10. Viimeiseen ohjausryhmän kokoukseen lähetetyssä materiaalissa on kerrottu, että kuntien ja kuntayhtymien y-tunnukset on poistettu maksujen piiristä ja siten laskelmista, ja näitä on yhteensä 460. Kun on kyse näin isosta määrästä, on selvää, että tätä pitää tarkastella tarkemmin ja avata tarkemmin ohjausryhmälle.

3 § Ympäristövahinkorahasto

Metsäteollisuus kyseenalaistaa ympäristöministeriölle annettavia oikeuksia tässä pykälässä. Jää epäselväksi mitä kaikkea voisi kuulua rahaston hallinnon järjestämistä ja rahaston talouden hoitoa koskeviin yleisiin määräyksiin. Samoin jää epäselväksi, miksi ympäristöministeriön tulisi hyväksyä rahaston tulostavoitteet ja sen mitä kaikkea tulostavoitteisiin kuuluisi.

Metsäteollisuus pitää hyvänä, että vastuu pelastustoimen ympäristövahinkojen kalustohankintojen ja kaluston ylläpidon rahoittamisesta siirretään hyvinvointialueille. **Koska vastuu tästä on siirtämässä hyvinvointialueille, ei ole perusteltua kytkeä harkinnanvaraisia hankintoja uuteen TOVA-malliin. Tälle ei myöskään annettu kunnan perusteluja ohjausryhmässä.** Harkinnanvaraisten hankintojen myöntäminen voidaan antaa ministeriön tai ministeriöiden vastuulle. Metsäteollisuus näkee isona riskinä, että rahaston sääntöjä muutetaan tulevaisuudessa ja toiminnanharjoittajilta kerättyjä varoja ruvetaan käyttämään harkinnanvaraisiin hankintoihin.

Vahinko-ilmaisun sijaan on pykälässä puhuttava ympäristövahingoista.

4 § Ympäristövahinkorahaston varat

Kuten edellä tuli kuvattua, metsäteollisuus ei pidä harkinnanvaraisten avustusten kytkemistä uuteen TOVA-malliin millään tavalla perusteltuna.

Mikäli pidetään kiinni siitä, että valtion talousarviosta siirretään määräraha rahastoon käytettäväksi hyvinvointialueen pelastustoimen 24 §:n mukaisiin korvauksiin, on ehdottoman tärkeää todeta lain pykälässä, **ettei vuosittaisia tai kertamaksuja saa käyttää** tällaisiin tai vastaaviin valtiolle tai hyvinvointialueille kuuluviin kustannuksiin.

5 § Varojen siirto valtion talousarviosta eräissä tilanteissa

Metsäteollisuus näkee, että tämä pykälä merkittävästi vähentäisi järjestelmän ennakoitavuutta ja lisäksi yrityksille koituvia kustannuksia pitkällä tähtäimellä. Mikäli rahaston varat eivät riittäisi kattamaan kustannuksia, ylimenevä osuus olisi hoidettava valtion talousarviosta, mutta ilman rahaston takaisinmaksuvelvoitetta. Yritysten

Jyrki Peisa

12.11.2021

kollektiivisella vastuulla pitää olla tiukat rajat. **Metsäteollisuus esittää tämän pykälän muokkaamista niin, että poistetaan vaatimus tulouttaa valtiolta saadut varat takaisin valtion talousarvioon.**

10 § Vuosittaisen ympäristövahinkomaksun määrittämisen perusteet ja maksuluokat

Ehdotettu maksujen laitoskohtaisuus tarkoittaa, että maksujen täytyy olla hyvin maltilliset. Eli jos samalla yrityksellä on monta laitosta, niin maksu ei voi olla suuri laitosta kohti. Ja edellisestä seuraa, että keskeinen asia on, miten järjestelmää rajataan, jotta järjestelmästä saadaan ennakoitava ja kustannukset pysyvät kohtuullisella tasolla myös pitkällä aikavälillä.

Kesäkuun kommentoissa kritisoitu, toiminnanharjoittajan eri toimintoja samalla toiminta-alueella koskeva pykälä 14 on poistettu. Pykälän sisältö on kuitenkin siirretty pykälien 7 ja 8 perusteluihin ja se antaa ymmärtää, että jokaisesta toiminnosta on suoritettava maksu erikseen. Pykälässä 10 kuitenkin todetaan, että "Jos toiminta on ympäristönsuojelulain mukaan luvanvarainen useammalla kuin yhdellä perusteella ja toiminta tästä syystä sijoittuu useampaan kuin yhteen liitteessä tarkoitettuun maksuluokkaan, vuosittainen ympäristövahinkomaksu on suoritettava suurinta maksua vastaavan maksuluokan mukaisesti." Edellä mainittu kohta taas antaa ymmärtää, että YSL:n mukaan määritelty "laitoskokonaisuus" maksaisi vain yhtä maksua.

Koska asiasta on keskusteltu jo useammassa ohjausryhmän kokouksessa eikä asiaan ole saatu selkeää vastausta lakiluonnoksessa, metsäteollisuus edellyttää, että pykälästä selvästi käy ilmi ohjausryhmän kokouksessa 21.6. todettu johtopäätös, että laitos ja laitokseen ysl 5 §:n 1 mom 3 kohdan mukaisen määritelmän mukaan teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvä toiminta maksaa ns. laitoskokonaisuutena yhtä maksua. On myös tärkeää, että edellä mainitun kaltaiselle laitoskokonaisuudelle tulee vain yksi maksu, vaikka samalla konsernilla olisi siinä useampi lupa.

12 § Vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alkaminen

Maksuvelvollisuuden tulisi alkaa **vasta kun toiminta on aloitettu.**

16 § Ympäristövahinkorahastosta maksettavat korvaukset

Hakasuluissa oleva Ahvenanmaan aluetta koskeva momentti on poistettava. Ymmärtääksemme Ahvenmaassa toimivat yritykset eivät olisi maksavien yritysten joukossa, joten ei ole mitään perusteita sisällyttää Ahvenanmaan alueella tapahtuvat vahingot lain piiriin.

17 § Korvattava vahinko

On erittäin hyvä, että pykälän 1-kohdasta on poistettu seuraava kohta: "silloinkin, kun vahinko ei ole johtunut tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta;". Mikäli vahingon kytkentä tietyllä alueella harjoitettuun toimintaan olisi poistunut, rahaston vastuut olisivat laajentuneet perusteettomasti ja aiheuttaja maksaa -periaatteen toteutuminen olisi ollut entistä kauempana. Kuten pykälän perusteluissa todetaan,

Jyrki Peisa

12.11.2021

toiminnan harjoittamista on kuitenkin myös tien, rautatien, sataman, lentoaseman tai muun näihin verrattavan liikennealueen pitäminen.

Metsäteollisuus näkee edelleen välttämättömänä, että 17 §:n kohdat 2-6 poistetaan lakiluonnoksesta. Näitä kohtia on tarkennettu, mutta jää edelleen hyvin epäselväksi mitkä olisivat rahaston vastuut näiden osalta. Perusteluissa on vastuuta yritetty tarkentaa, mutta ne herättävät enemmän kysymyksiä kuin antavat vastauksia. Pykälän 1-kohta antaa jo hyvin laajat vastuut rahastolle ja kytkee myös vastuut lähemmäksi maksajia. Pykälän 2-6 kohtien sisällyttäminen TOVA-malliin lisäisi mallin ennakoimattomuutta, vähentäisi tarkkarajaisuutta, lisäisi kustannuksia, eikä olisi millään tavalla perusteltavissa, varsinkin kun mallin rahoittajina olisivat ympäristö- ja kemikaalilupavelvolliset toimijat.

Pykälän perusteluissa todetaan, että tieliikenteessä esiintyvät kemikaali- ja öljyvahingot korvataan varsin kattavasti liikennevakuutuksesta. Ymmärtääksemme liikennevakuutus korvaa henkilövahingot ja toisen ajoneuvolle tai omaisuudelle aiheutetut vahingot. **Jää epäselväksi, minkä perusteella kemikaali- ja öljyvahingot korvataan liikennevakuutuksesta. Kuuluvatko nämä toisen omaisuudelle aiheutettuihin vahinkoihin vai mistä edellä mainittu johtopäätös tulee?**

Pykälän perusteluissa todetaan lisäksi, että "Liikennevakuutuskeskus korvaa Suomessa sattuneen mutta tuntemattomaksi jääneen ajoneuvon liikenteeseen käyttämisestä aiheutuneen henkilövahingon, katio- tai sorkkaeläimelle aiheutuneen esinevahingon sekä merkittävän henkilövahingon yhteydessä aiheutuneen muun esinevahingon. Se, että Liikennevakuutuskeskus vastaa tuntemattomaksi jääneen ajoneuvon (muulle kuin katio- ja sorkkaeläimelle aiheutuneesta) esinevahingosta vain, jos sen yhteydessä on aiheutunut myös merkittävä henkilövahinko (HE 123/2015 vp), rajaa vahinkoja liikennevakuutuksesta korvattavuuden ulkopuolelle." **On kuitenkin jätetty auki, mitä tämä tarkoittaisi ympäristövahinkorahaston osalta.**

Lisäksi todetaan perusteluissa, että "Liikennevakuutuskeskus korvaa lisäksi vakuuttamattomien ja ulkomaalaisten ajoneuvojen aiheuttamia vahinkoja." **On kuitenkin jätetty auki, mitä tämä tarkoittaisi ympäristövahinkorahaston osalta. Onko niin, että näiden osalta ei tulisi mitään vastuuta ympäristövahinkorahastolle (vastoin mitä aiemmassa ohjausryhmän kokouksessa kerrottiin venäläisestä rekasta)?**

Pykälän 3-kohdan osalta todetaan perusteluissa, että "ympäristövahinkorahastosta korvattaisiin raidekulkuneuvosta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneet vahingot". Lisäksi todetaan, että "Rautatieliikenteen harjoittajien korvausvastuu perustuu raideliikennelakiin (1302/2018). Raideliikennelain 182 §:n mukaan toimijalla on oltava riittävä vastuuvakuutus sellaisen vahingon varalle, josta se on lain tai sopimuksen perusteella vastuussa." **Onko niin, että raideliikenteen osalta rautatieliikenteen harjoittajien vakuutukset eivät rajaisi mitään pois ympäristövahinkorahaston vastuiden näkökulmasta?**

Pykälän 4-kohtaa on perustellusti tarkennettu. Perusteluissa on kuitenkin todettu, että pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan ympäristövahinkorahastosta, kuten nykyisestä öljysuojarahastosta, korvattaisiin nämä muut kuin merilain (674/1994) 10 luvun 2 §:n 1

Jyrki Peisa

12.11.2021

momentissa tarkoitettut öljyvahingot. **Jää epäselväksi minkälaiset tilanteet voisivat tulla ympäristövahinkorahaston vastuulle?**

Pykälän 5-kohdan osalta todetaan perusteluissa, että m"koska sopimukseen liittyvä pakollinen vakuutus määräytyy aluksen koon mukaan, voi pienen aluksen aiheuttama iso vahinko jäädä osittain korvaamatta. Tästä syystä pykälässä säädettäisiin myös aluksen polttoaineen aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kohdalla mahdollisuudesta saada viimesijassa korvaus ympäristövahinkorahastosta." **Miten isoista vastuista olisi kyse ympäristövahinkorahaston näkökulmasta?**

Ympäristövahinkorahaston vastuut jäävät myös epäselviksi pykälän 6-kohdan osalta. Pykälän perusteluissa viitataan HNS-sopimukseen. Ehdotuksesta ei kuitenkaan saa selvää

- **mitkä olisivat ympäristövahinkorahaston vastuut, jos HNS tulee voimaan?**
- **mitkä olisivat ympäristövahinkorahaston vastuut siihen asti, kunnes HNS tulee voimaan tai jos HNS ei tulisi tulevaisuudessa voimaan?**

Lakiluonnoksessa ei ole myöskään otettu kantaa transitoliikenteeseen. **Mitkä olisivat ympäristövahinkorahaston vastuut hyvin merkittävän transitoliikenteen osalta?**

Näitä kysymyksiä tarkasteltaessa on selvää, että yksittäisiä kuljetuksia koskevat kohdat/vastuut tulisi poistaa ympäristövahinkorahastoa koskevasta ehdotuksesta. Eri kuljetusmuotojen säädösperusta ja viranomaisvalvonta on hyvin erilainen. Myös tästä näkökulmasta 2-6-kohtien mukaan ottaminen ympäristövahinkorahastoon ei ole perusteltua.

20 § Korvauksen määrä

Riittävän maltillinen tapauskohtainen korvauksen enimmäismäärä on aivan keskeinen edellytys järjestelmän hyväksyttävyydelle, ennakoitavuudelle ja sille, että maksutaso pysyy jollain tavalla hallittavissa olevalla tasolla. Aineistossa esitetty 30 M€ on aivan liian korkea. Vastuullisten yritysten kollektiivinen vastuu ei voi olla kuinka laaja tahansa. **Järjestelmän hyväksyttävyyden näkökulmasta tapauskohtainen korvauksen enimmäismäärä tulisi maksimissaan olla 10 M€.**

Tarkoituksena on, ettei järjestelmää mitoiteta erittäin laajamittaisten vahinkojen varalle. Tämä olisi kuitenkin todettava jossain. On kuitenkin keskeistä, ettei vain Talvivaaran kaltaiset tapaukset kuulu tähän joukkoon. Järjestelmän hyväksyttävyyden näkökulmasta Hituran kaltaiset tapaukset olisi myös jätettävä järjestelmän ulkopuolelle.

22 § Ennakkokorvaus

Metsäteollisuus suhtautuu kriittisesti ennakkokorvausten myöntämiseen.

24 § Avustus pelastustoimelle torjuntakaluston hankkimiseen

Metsäteollisuus ei edelleenkään näe perusteltuna, että rahastoon kytkettäisiin harkinnanvarainen avustus pelastustoimelle torjuntakaluston hankkimiseen, kun

Jyrki Peisa

12.11.2021

torjuntakaluston hankinta ja ylläpito on siirtymässä hyvinvointialueille. Koska harkinnanvarainen avustus tulisi valtion budjetista, tämä voidaan hoitaa suoraan ministeriön tai ministeriöiden kautta. Luvun otsikosta tulisi myös poistaa avustukset-sana.

Metsäteollisuus näkee isona riskinä, että rahaston sääntöjä muutetaan tulevaisuudessa ja rahaston varoja ruvetaan käyttää harkinnanvaraisiin hankintoihin, varsinkin jos rahaston tilanne olisi hyvä ja valtion talousarviosta olisi hankalaa saada rahoitusta. Nyt ei ole edes pykälässä suoraan sanottu, että muita rahaston varoja, kuin nimenomaan tähän tarkoitukseen siirrettyjä määrärahoja, ei voitaisi käyttää pelastustoimen hankintojen avustamiseen.

25 § Katselmuslautakunta

Metsäteollisuus näkee, että **katselmuslautakuntaa koskevan säännöksen paikka on tässä laissa eikä valmistelussa olevassa öljy- ja muiden kemikaalionnettomuuksien jälkitoimia koskevassa laissa (JÄLKI-laki).** On tärkeää, että katselmuslautakunnassa on oikeaa asiantuntemusta ja myös elinkeinoelämän edustusta. TUKES:illa tulisi ymmärtääksemme myös olla roolia tässä lainsäädäntökokonaisuudessa.

27 § Ympäristövahinkorahaston hallitus ja sihteeristö

Ehdotus hallituksen kokoonpanoksi on muuttunut parempaan suuntaan sitten kesäkuun ehdotuksen. **Elinkeinoelämällä tulisi kuitenkin olla kolme edustajaa hallituksessa.** Ehdotettujen ministeriöiden lisäksi hallituksessa on oltava mukana muita keskeisiä ministeriöitä, kuten työ- ja elinkeinoministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö.

31 § Pääomarajat

Pääomarajojen on oltava maltilliset, ottaen huomioon viime vuosina toteutuneet kustannukset, ja että valtio hoitaa isot tapaukset. Esitetyt rajat ovat aivan liian korkeat eikä millään tavalla perusteltuja. **Järjestelmän hyväksyttävyyden näkökulmasta pääomarajojen tulisi maksimissaan olla alarajan osalta 10 M€ ja ylärajan osalta vastaavasti 15 M€.**

40 § Siirtymäsäännökset

Ehdotetussa siirtymäsäännöksessä todetaan, ettei ympäristövahinkorahastosta makseta korvausta vahingosta tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista, jos vahinko tai ympäristön pilaantuminen on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa. Perusteluissa pitäisi vielä tarkentaa, **että vahinko tai ympäristön pilaantuminen, joka havaitaan lain voimaantulon jälkeen, mutta on ennen lain voimaantuloa tapahtuneesta johtuva, jätetään lain soveltamisen ulkopuolelle.**

Maksuluokat ja maksuluokkakohtaiset maksut

Maksuluokissa haasteena on, ettei yritysten taloudellista tilannetta oteta millään tavalla huomioon. On tärkeää muistaa, että se vaikuttaa vahvasti riskeihin. Yritysten vapaaehtoisia vakuutuksia ei myöskään oteta huomioon. Koska TOVA-

Jyrki Peisa

12.11.2021

maksuja/valvontaluokkia on vaikea kytkeä riskeihin, niin **laaja maksupohja on perusteltu. Toiminnan mittaluokalla tai yrityksen liikevaihdolla ei välttämättä mitään tekemistä riskien kanssa, joten on varmistettava, ettei nämä oteta mittariksi. On perusteltua, etteivät metsäteollisuuslaitokset kuulu korkeimpiin riskiluokkiin.**

Viimeisessä pykäläluonnoksessa oli luokat 1a ja 1b sekä luokat 2-4. Laskentataulukossa on mainittu luokat 1-5. Luokkien 1-2 maksut TOVA-laskennassa olivat suuremmat kuin 1a ja 1b -luokille annetut pykäläluonnoksissa. Oletamme, että pykäläluonnoksen maksuluokka 2 vastaa laskentataulukon luokkaa 3, joiden maksut ovat 5000 euroa.

Ehdotettuihin vuosittaisiin maksuihin on vaikeaa ottaa kantaa, sillä aineiston perusteella ei ole mitään varmuutta siitä, että kustannukset pysyisivät kohtuullisella tasolla myös pitkällä aikavälillä. **Keskeinen asia on, miten järjestelmää rajataan. Siinä on vielä paljon tarkennustarpeita.**

On myös huomattava, ettei aiheuttaja maksaa -periaate toteudu ehdotetussa mallissa. **Maa- ja merikuljetuksia on mukana järjestelmässä, mutta silti näitä harjoittavat yritykset eivät ole maksajien joukossa.**