

Asia: VN/11745/2019

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta**

### **Lausunnonantajan lausunto**

#### **Luku 1 Asian tausta ja valmistelu**

Neste on asian pitkään jatkuneen valmistelun yhteydessä (TOVA-työryhmä/ympäristöministeriö) sekä aikaisemminkin esittänyt perusteltuja näkemyksiä liittyen öljysuojarahaston kehittämistarpeisiin ja TOVA-mallin erilaisiin toteuttamismvaihtoehtoihin. Ympäristövahinkojen toissijaisen korvausjärjestelmän tarvetta, mukaan lukien öljyvahingot, on tarkasteltu myös kriittisesti, mikä on edelleenkin tarpeen.

Viittaamme siten myös aiempiin kannanottoihimme nyt esitettävien yksityiskohtaisten täydentävien huomautusten lisäksi (kuuleminen 30.9.2020, muistio 22.4.2020, näkemyksemme 9.8.2021 luonnoksesta 16.6.2021).

Esityksen mukaan öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetut lait kumottaisiin. Nykyinen toissijainen öljyvahinkojen hallinnollinen ja toisaalta vakuutukseen perustuva ympäristövahinkojen korvausjärjestelmä korvattaisiin yhtenäisellä talousarvion ulkopuolisella rahastolla sekä ympäristövahinkojen toissijaisella hallinnollisella korvausjärjestelmällä yhdistämällä järjestelmään elementtejä öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta.

Esitys on Nesteen näkemyksen mukaan edelleen kannatettava, koska sillä poistettaisiin nykyiset öljysuojarahastoon liittyvät suurimmat epäkohdat. Useiden selvitysten ja EU:n valmisteverotusta koskevien sääntöjen perusteella on pidettävä selvänä, ettei edellytyksiä nykymuotoisella öljysuojarahastolla jatkamiselle ole.

#### **Luku 2 Nykytila ja sen arviointi**

Nykyinen rahastomalli, jossa öljysuojarahaston pääoma on kerrytetty pääosin maahan tuotavasta raakaöljystä ja pienemmältä osin maahan tuotavista valmiista öljytuotteista, on rasittanut suurimmilta osin vain yhtä toimijaa eli Nestettä. Epäkohta on korostunut erityisesti, kun toistuvasti

(2 x 3 v. ajan) on myös kannettu korotettuja öljysuojamaksuja valtion ja kuntien merellisen öljyntorjuntavalmiuden rahoittamiseksi perustuen ulkoiseen riskiin. Tällainen on aiheutunut erityisesti Venäjän öljyliiketoimintaan liittyvistä öljyn merikuljetuksista Suomenlahdella, eli ohikulkevista öljyn merikuljetuksista. Öljyntorjuntakaluston määrän ja laadun voidaan nyt arvioida olevan hyvällä tasolla.

Nykytilaan verrattuna esitys on oikeudenmukainen ja kannatettava muutos. Se varmistaa, että saavutettu hyvä öljyntorjunnan valmius voidaan säilyttää jatkossa. Esitetyn lain mukaan määrärahat valtion torjuntaviranomaisille ja hyvinvointialueen pelastustoimelle öljyntorjuntakalustohankintoihin tulisivat valtion talousarvioon ja vain korvausten välittäminen torjuntaviranomaisille valtionapuna hoidettaisiin uuden rahaston kautta. Tämä ei siten rasittaisi ympäristövahinkomaksuvelvollisia yrityksiä, koska rahoitus tulisi yleiskatteellisista verovaroista.

Öljyvahingot ja niihin varautuminen on voimassa olevassa järjestelmässä pidetty muista toissijaisesti korvattavista ympäristövahingoista erillään johtuen osin pitkästä sääntelyperustasta (öljyvahinkolaki säädettiin jo 1970-luvulla, kun öljytuotteiden käyttö maassamme laajeni voimakkaasti). Voimassa olevasta öljysuojarahastolaista ja -rahastosta muotoutui sittemmin vuosien varrella ensisijaisesti valtionapulaki öljyntorjuntavalmiuden hankintojen ja ylläpidon rahoittamiseksi. Öljysuojarahaston merkitys kansallisena tapahtuneiden öljyvahinkojen toissijaisena hallinnollisena korvaajana on ollut lopulta melko pieni, vaikkakin tämä oli lain alkuperäinen päätarkoitus. Öljyvahinkojen määrän ollessa vähäinen on nykyistä rahastoa käytetty edellä mainittuun öljyntorjuntavalmiuden kehittämiseen ja erityisesti Venäjän Itämerellä lisääntyneistä öljykuljetuksista aiheutuneisiin riskeihin varautumiseen. Öljysuojarahaston varoista on korvattu pääosin pienehköjä vahinkoja, joiden aiheuttaja on jäänyt tuntemattomaksi.

Öljysuojarahastosta on myös korvattu yksityisille haitankärsijöille maa-alueilla tapahtuneista öljyvahingoista silloin kun vahingon aiheuttaja on jäänyt tuntemattomaksi. Tällaisten korvausten määrä ja niiden tarve on ollut varsin vähäinen.

### **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 §)**

-

### **3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)**

Korvattavasta vahingosta on säädetty 14 §:ssä.

Öljytuotteet, niiden kuljettaminen, varastointi ja käyttö ovat määrällisesti merkittävien ns. vaarallisten kemikaalien ryhmä Suomessa. Siitä huolimatta niidenkään kohdalla ei vuosien saatossa ole tapahtunut merkittävää määrää toissijaisiin öljyvahinkojen korvauksiin oikeuttavia vahinkoja. Öljyvahingon aiheuttaja on yleensä tiedossa, maksukykyinen tai varautunut vahinkojen taloudellisiin riskeihin vakuutuksin, joten ensisijainen vastuu toteutuu käytännössä erittäin hyvin. Tämä nähdään erityisesti toimintansa lopettaneiden jakeluasemien maaperän puhdistamistapausten hoidossa. Öljyala ja jakeluyhtiöt ovat asianmukaisesti hoitaneet vastuullaan olevat tapaukset.

Katsomme, ettei öljytuotteiden kuljettamisesta, varastoinnista ja käytöstä siten ei aiheudu merkittävää kustannuspainetta toissijaiselle ympäristövahinkojen korvausjärjestelmälle, vaikka öljyvahinkojen ja muiden ympäristövahinkojen toissijaiset korvausjärjestelmät yhdistetään. On myös huomattava, että kaikilla öljykuljetuksilla on kattava ensisijainen korvausjärjestelmä (liikennevakuutukset myös ulkomaan liikenteessä ja kansainväliset korvausjärjestelmät alusöljyvahingoille).

Kansainvälisiin öljyn ja kemikaalien merikuljetuksiin liittyviä voimassa olevia vastuu- ja korvausjärjestelmiä ja piakkoin sitovana voimaan tulevaa HNS-sopimusta ja näiden järjestelmien merkitystä suhteessa kansalliseen toissijaiseen korvausrahastoon olisi paikallaan avata esityksessä enemmän.

HNS-sopimuksen kansainvälinen hyväksyntä- ja liittymistilanne on käsityksemme mukaan etenemässä juuri nyt hyvin. Suomen on tarkoitus jättää liittymiskirja vasta sen jälkeen, kun myös riittävä määrä suuria vaarallisten aineiden vastaanottajamaita (kuten Saksa, Alankomaat, Belgia, Ranska) on hyväksynyt yleissopimuksen. Tällä varmistetaan se, ettei maksutaakka mahdollisen vahingon sattuessa muodostuisi liian suureksi suomalaisille yrityksille. Mahdollisimman täydellinen

kansainvälinen vastuu- ja korvausjärjestelmä on Suomen etu ja osaltaan poistaa painetta ja tarvetta kansallisille ympäristövahinkojen toissijaisille korvausjärjestelmille.

Toissijaisen vastuun rajausta esityksen 14 §:ssä olisi kuitenkin tehtävä tarkemmin, ettei synny epäilystä siitä, että ympäristövahinkorahastosta jouduttaisiin jatkossa korvaamaan myös mahdollisia öljyn tai muiden kemikaalien kansainvälisistä merikuljetuksista aiheutuvia vahinkoja, tai kemikaalien rautatiekuljetuksista, kuten transitokuljetukset, tai Suomessa aiheutuvia kemikaalien maantiekuljetusten vahinkoja.

Aikaisemmin esillä olleisiin ehdotuksiin verrattuna rahastosta mahdollisesti korvattavan vahingon käsite laajenee, kun liikenteestä ja liikennevälineistä aiheutuvat ympäristövahingot on tuotu eksplisiittisesti 14 §:ään korvattavien vahinkojen joukkoon kuljetusmuodosta riippumatta. Ympäristövahinkorahaston tulee kuitenkin olla kansainvälisiin järjestelmiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvaan vastuuseen nähden aivan viimesijainen. Tämä ei nyt täysin selvästi käy ilmi itse pykälätekstistä, joskin periaatetta on perusteluissa pyritty avaamaan. Kuitenkin esimerkiksi pysäköidyistä tai hylätyistä ajoneuvoista aiheutuvat ympäristövahingot ovat käsityksemme mukaan aivan marginaalisia. Raidekulkuneuvoista aiheutuvien vahinkojen toissijainen korvattavuus jää pykälässä hyvin epäselväksi, koska käsityksemme mukaan raideliikenteen harjoittajalla tulisi olla toiminnasta ja sen aiheuttamista vahingoista objektiivinen vastuu kaikissa olosuhteissa.

Oikeuskäytännössä sovelletaan lakia eikä perusteluja, joten viimesijaisuuden periaatteen on tultava esiin myös pykälätekstistä täsmällisesti. Tämän vuoksi esitämme 14 §:n 1 momenttia vielä täsmennettäväksi, jotta lain soveltamista ajoneuvoihin ja raidekulkuneuvoihin liittyviin vahinkoihin sekä merilaissa tarkoitettuihin vahinkoihin rajataan.

Pykälän 1 momentin 3. kohdan esitämme kokonaan poistettavaksi. Raideliikenteeseen liittyen ei tule säätää käytännössä ensisijaisesta ympäristövahinkovastuusta tässä laissa. Raideliikenteen vastuun ilmeisen aukon osalta on syytä täydentää raideliikennevastuulakia. Käsitteemme mukaan tämä on perusteltua myös suomalaisen vahingonkorvausoikeushistorian perusteella, kun aikanaan suomalaisesta rautatievastuusta 1800-luvulla säädettäessä ankaran vastuun periaate tuli sitä kautta ensimmäisen kerran oikeusjärjestelmäämme. Asiaan liittyy myös kysymys transitoliikenteestä ja siihen liittyvistä riskeistä. Kemikaalien transitoliikenne ei juuri hyödytä Suomea kuin pieneltä osin (lähinnä eräät kunnalliset satamat). Sen sijaan se kuormittaa infrastruktuuriamme ja voi aiheuttaa maallemme täysin tarpeettomia ympäristövahinkoriskejä. Näihin riskeihin varautumista ei tule rakentaa ympäristövahinkorahaston varaan.

Esitämme 14 § 1 momenttia muutettavaksi seuraavasti (LISÄYKSET SUURIN KIRJAIMIN ja kohta 3) poistetaan):

Ympäristövahinkorahastosta maksetaan korvausta:

1) ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994) tarkoitetusta ympäristövahingosta;

2) ajoneuvosta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneesta YMPÄRISTÖvahingosta, jos sitä ei korvata liikennevakuutuslaissa (460/2016) tarkoitetusta liikennevakuutuksesta;

[POISTETAAN:] 3) raidekulkuneuvosta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneesta vahingosta;

4) -> 3) merilain (674/1994) 10 luvussa tarkoitetusta öljyvahingosta, ei kuitenkaan 2 §:n 1 momentissa tarkoitetusta vahingosta;

5) -> 4) merilain 10 a luvussa tarkoitetusta aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta SILTÄ OSIN KUIN KORVAUSTA EI SAADA ALUKSEN PAKOLLISESTA TAI MUUSTA VAKUUTUKSESTA TAIKKA ALUKSEN OMISTAJALTA; sekä

6) -> 5) merilain 7 luvun nojalla korvattavasta öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneesta vahingosta, JOS KORVAUSTA EI TÄYSIMÄÄRÄISESTI SAADA AIHEUTTAJALTA TAI TÄMÄN VAKUUTUKSESTA.

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

Kiinnitämme edelleen huomiota esityksen 28 §:ssä olevaan ehdotukseen rahaston pääomarajoiksi (30 milj. euroa ja 15 milj. euroa). Käsittelemme mukaan nämä rajat ovat tarpeettoman korkeat ottaen huomioon, että pääomarajat koskisivat ympäristövahinkomaksuista kertyvää pääomaa, joka varattaisiin toissijaisiin vahingonkorvauksiin, eikä rahaston näillä varoilla rahoitettaisi kalustohankintoja.

Öljysuojarahastossa nykyiset pääomarajat ovat 10 milj. euroa ja 5 miljoonaa euroa. Rahaston normaalissa toiminnassa, kun väliaikaisesti korotettuja maksuja ei ole kannettu, ei tätä korkeampia pääomarajoja ole tarvittu, vaikka rahaston menotalouden pääpaino on ollut kalustohankintojen valtionavustuksissa. Pääomarajoja on korotettu vain väliaikaisesti, kun öljysuojarahastoon kannettiin kolminkertaista öljysuojamaksua.

Katsomme, että öljysuojarahaston nykyiset pääomarajat soveltuvat sellaisenaan myös ympäristövahinkorahastolle.

#### **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**

-

Ohlström Mikael

Neste Oyj - Markku Korvenranta, Executive Vice President, Oil Products