

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Ympäristövakuutuskeskus (YVK) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Ympäristövakuutuskeskus on yhdessä Finanssiala Ry:n kanssa ollut mukana lakiehdotusta valmisteleivassa työryhmässä, jossa se on tuonut esiin myös vaihtoehtoisen, nykyistä vakuutusmallia kehittävän ratkaisun. Lisäksi YVK on esittänyt ratkaisun siirtymäsäännöksiä koskien jos nyt käsiteltävä lakiehdotus toteutuu. Tässä lausunnossa YVK lausuu ainoastaan ehdotetusta säädöstekstistä.

Kohdassa 1.1 todetaan, että vuosien 2013-2021 välillä valtio on joutunut rahoittamaan toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyyden vuoksi vakavien ympäristöriskien hallintaa ja ympäristön pilaantumisen vaaratilanteiden torjuntaa seitsemässä eri tapauksessa. Teknisenä huomiona: Lausuntopalvelu.fi-saatteessa sekä kohdassa 2.2 mainitaan kuitenkin kahdeksan eri tapausta.

Todettakoon, että näistä tapauksista vain kolmesta on haettu korvausta ympäristövahinkovakuutuksesta. Näistä korvauksia on maksettu yhdestä vahinkotapauksesta ja toisen osalta käsittely on edelleen kesken. Kolmannen osalta katsottiin, ettei kyse ollut ympäristövahinkovakuutuslain tarkoittamasta ympäristövahingosta.

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

Kohdassa 2.3 käsitellään maaliikennettä ja liikennevakuutuksen suhdetta ympäristövahinkoihin.

Kohdassa todetaan, että "tuntemattoman ajoneuvon aiheuttamaa ympäristövahinkoa Liikennevakuutuskeskus ei kuitenkaan korvaa, ellei samassa yhteydessä ole aiheutunut henkilövahinkoa". YVK toteaa, että korvattavuus edellyttää liikennevakuutuslain mukaan tässä merkittävää henkilövahinkoa. Liikennevakuutusta käsitellään tarkemmin alla säännöskohtaisessa tarkastelussa.

Kohdassa 2.6.1 todetaan, ettei ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä olla maksettu lainkaan yksityisoikeudellisia korvauksia. Väittäminen on virheellinen. Vakuutuksesta on maksettu yksityisoikeudelliseksi luettavia korvauksia mm. konkurssipesille. Luonnollisten henkilöiden osalta esitettyjen ensimmäisten korvausvaatimusten käsittely on YVK:ssa parhaillaan vireillä.

Kohdassa 2.6.3 todetaan virheellisesti, että yksityiset vahingonkärsijät eivät ole saaneet vakuutuksesta korvauksia, vaikka muutamia korvaushakemuksia on tehty. Yksityishenkilöitä koskien korvausvaatimuksia on esitetty vain yhdessä vahinkotapauksessa, ja näiden osalta asian käsittely on edelleen kesken.

Kohdassa 2.6.4 todetaan, että ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän toiminnan seuranta on osoittanut, että järjestelmän ylläpito on suhteettoman kallista verrattuna toteutuneeseen korvausturvaan. Järjestelmän ylläpidolla viitattaneen tässä hallinto- ja järjestelmäkuluihin. YVK huomauttaa, ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä on Suomessa järjestetty varsin kustannustehokkaasti. Ympäristövahingot käsitellään keskitetysti YVK:ssa, joka hyödyntää Vakuutuskeskuksen yhteisiä resursseja. Näin ollen väittäminen suhteettoman kalliista ylläpidosta on virheellinen.

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 §)

Soveltamisalaa koskevien säännösten perusteluissa todetaan, että rahaston soveltamisala kattaisi pääosin nykyisten öljysuojarahaston ja pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaan

kuuluvat tilanteet. Tosiasiallisesti soveltamisalaa laajennetaan kuitenkin merkittävästi nykyisestä kattamaan muun muassa ympäristönsuojelulain nojalla tehtäviä toimia, kuljetuksista aiheutuvia vahinkoja, pilaantuneiden alueiden puhdistamista sekä Suomen ulkopuolelle harjoitetusta toiminnasta aiheutuvia ympäristövahinkoja. Kuljetusvahinkoja tarkastellaan tarkemmin alla korvaussäännöksiä koskien.

Voimassa olevan ympäristövahinkovakuutuslain mukaan jotta vahinko olisi lain soveltamisalassa, vahingon on täytynyt aiheutua Suomessa harjoitetusta toiminnasta ja että vahinko on myös kärsitty Suomessa. Tämän rajauksen poistoa nyt käsiteltävässä lakiehdotuksessa ei ole perusteltu lainkaan. Rahastosta, jonka rahoittavat Suomessa toimintaa harjoittavat yritykset, voitaisiin siten korvata myös ulkomailla harjoitetusta toiminnasta johtuvia vahinkoja ja torjunta- ja ennallistamistoimia. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

Ehdotetun lain 12 §:ssä säädetään ympäristövahinkomaksun laiminlyönnistä tilanteessa, jossa maksua ei ole peritty ympäristöluvan tai muun laissa säädetyn menettelyn laiminlyönnin johdosta. Säännös jättää epäselväksi sen, voitaisiinko korotettua laiminlyöntimaksua periä muissa tilanteissa.

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

Ehdotetun lain 14 §:ssä todetaan, että korvausta voidaan maksaa ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa tarkoitettua ympäristövahingosta. Pykälästä ei kuitenkaan käy ilmi, onko tarkoitus viitata vain ympäristövahinkolain mukaiseen ympäristövahingon määritelmään, vai sitoa soveltamisala kokonaisuudessaan ympäristövahinkolain ja tätä kautta vahingonkorvauslain säännöksiin. Perustelut antavat ymmärtää, että näin on tarkoitettu, mutta itse laista ei ilmene tarkkarajaisesti mitä lakia ja mitä tämän lain säännöksiä korvausmenettelyyn sovelletaan. Esimerkiksi torjunta- ja ennallistamiskustannuksista säädetään sekä ehdotetussa laissa että ympäristövahinkolaissa. Epäselväksi jää, onko lakeja tarkoitus noudattaa rinnakkain tai onko niillä etusijajärjestystä.

Ympäristövahinkolain mukaan ympäristövahinkona korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut. Tarkoitus on ollut rajata soveltamisalan ulkopuolelle kuljetusvahingot, joista säädetään kattavasti muussa lainsäädännössä, ja joiden aiheuttamat vahingot katetaan muista järjestelmistä. Tieliikenteestä aiheutuvien ympäristövahinkojen osalta tehtiin erillinen selvitys ns. TOVARAMA-hankkeen yhteydessä. Selvityksessä kuultiin Liikennevakuutuskeskusta (LVK), joka totesi, että kuljetuksista aiheutuvia pääsääntöisesti öljyvahinkoja korvataan kattavasti liikennevakuutuksesta. Nykytila on todettu toimivaksi, eikä muutostarpeita järjestelmään ole havaittu vakuutuksenantajien, vahinkoa kärsineiden tai ympäristön kannalta. Mikäli kuljetusvahingot otetaan rahastojärjestelmään, joutuisivat rahastoa rahoittavat tahot kattamaan myös näiden aiheuttamia vahinkoja aiheuttaja maksaa-periaatteen vastaisesti. Jos kuljetusyrittäjiltä perittäisiin ympäristövahinkomaksua, joutuisivat nämä maksamaan osin päällekkäisestä turvasta, sillä tilanteet korvataan pääsääntöisesti lakisääteistä vakuutuksista kuten liikennevakuutuksesta. Ottaen huomioon sen, että liikennevakuutus korvaa myös ympäristövahinkotilanteet kattavasti ja sen korvauspiiri on ehdotettua lakia kattavampi, ei lakiin ehdotettua lisäystä voida pitää tarpeellisenä. Lopputuloksena olisi nykyistä epäselvempi oikeustila käytännön korvaustoiminnan ja esimerkiksi yhteensovituksen ja

takautumisoikeuden (regressiliikenteen) kannalta. Nykyisessä järjestelmässäkin vahinkoa kärsinyt voi hakea korvausta suoraan vahingonaiheuttajalta siltä osin, kuin korvausta ei suoriteta vakuutuksesta. YVK katsoo, että kyseessä on perustavaa laatua oleva muutos, jota esitetyt marginaaliset korvausturvaa koskevat aukkotilanteet eivät riittävästi perustele. Rahastomallilla ei tulisi luoda uusia vastuuta, joista säännellään jo kattavasti muussa lainsäädännössä. Asia todetaan myös mainitun TOVARAMA-liiteseelvityksen johtopäätöksissä: "Liikennevahinkojen selvittelyn ja muihin niihin liittyvien asioidenhoidon menettelysäännöksissä ei ole suurempia ongelmia, jotka edellyttäisivät lainsäädännön muutoksia."

Ehdotetun lain 14 §:n toisen momentin osalta olisi hyvä selventää, pidetäänkö esimerkiksi konkurssipesää säännöksessä tarkoitettuna korvausvelvollisena tai päästölähteen haltijana, jolle korvausta ei suoriteta.

Ehdotetun lain 17 § tai sen perustelut eivät selvennä, mitä tarkoitetaan yhdellä korvattavalla tapahtumalla. Ympäristövahinkojen osalta on mahdollista, että samasta pilaantumistapahtumasta aiheutuu useita häiriöitä pitkälläkin ajanjaksolla.

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

-

5 luku Oikaisumenettely ja muutoksenhaku (32–34 §)

Ehdotetun lain 32 §:ssä säädetään muutoksenhausta muun muassa korvausten myöntämistä koskevaan päätökseen. Toisin kuin lain 34 §:ssä tässä ei säädetä muutoksenhakuinstanssista ja siitä, onko kysymys hallintopäätöksestä vai yksityisoikeudellisesta korvausratkaisusta. Muutoksenhakua koskevien säännösten systematiikkaan on syytä kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa. YVK toteaa, että nykyisen ympäristövakuutuslautakunnan poistumisen myötä vahinkoa kärsineelle ei näytä jäävän mahdollisuutta objektiiviseen, maksuttomaan ja ripeään muutoksenhakumenettelyyn.

6 luku Erinäiset säännökset (35–36 §)

-

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

YVK on yhdessä Finanssiala Ry:n kanssa valmistellut ehdotuksen siirtymäsäännöksiä koskien. Siirtymäsäännöksiin liittyen YVK esittää seuraavaa:

Pidämme välttämättömänä sitä, että vakuutusperusteisille vastuille asetetaan absoluuttinen päättymisaika, oli kyse sitten tiedossa olevista tai ns. piilevistä vahingoista. Näin vakuutuskauden jälkeinen riski sekä tulevat kulut pystytään arvioimaan. Tämä onkin huomioitu HE-luonnoksessa, jossa vastuut päättyisivät 3 vuoden määräajan päätyttyä.

Koska ympäristövahinkovakuutuksessa on kyse claims made -vakuutuksesta (YVVL 5 §: korvausvaatimus on tehtävä vakuutuskauden aikana), näemme lisääjän aiemmin todetusti vakuutustermein ns. extended reporting periodina (ERP), jolla jatketaan tietyllä määräajalla sellaisten vahinkojen ilmoitusaikaa, jotka olisi muutoin voitu ilmoittaa viimeiseen kauteen. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi korvausten vuosilimiitti rajoittuu viimeiseen vakuutuskauteen, eikä kertaannu lisääjän aikana.

Lisääjän pituuden osalta kolme vuotta on varsin pitkä aika ottaen huomioon, että vakuutusmaksutulo päättyy, mutta mahdollisten vahinkokulujen lisäksi hallinnolliset ja operatiiviset kulut pyörivät vielä vuosia. Nykylain mukaanhan uusia vahinkoja ei voida ilmoittaa lainkaan vakuutuskauden päätyttyä. Lisääjän osalta nykyisen lain mukainen selvitysvelvollisuus (osoitus vakuutuskorvauksen edellytyksenä olevasta tuntemattomuudesta/maksukyvyttömyydestä) tulee täyttää myös tässä ajassa.

Edellä mainituista syistä YVK esittää, että pykälä tulisi kirjoittaa seuraavan tyyppisesti:

39 § Ympäristövahinkovakuutusta koskevat siirtymäsäännökset

Ennen tämän lain voimaantuloa aiheutuneen, ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa tarkoitettun ympäristövahingon ja vahingon torjunta- ja ennalleen palauttamiskustannusten korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Korvausvaatimus on tehtävä kirjallisesti vakuutusenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt on saanut tietää siitä, että korvausta ei saada perityksi korvausvelvolliselta tai että korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi, ja viimeistään kolmen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Korvausvaatimus katsotaan silloin tehdyksi ympäristövahinkovakuutuksen viimeisen vakuutuskauden aikana. Viimeisen vakuutuskauden ja tässä säädetyn kolmen vuoden lisäilmoitusajan aikana ympäristövahinkovakuutukseen ilmoitetuista kahdesta tai useammasta vakuutustapahtumasta maksetaan korvausta yhteensä enintään ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukainen saman vakuutuskauden aikana ilmoitettujen vakuutustapahtumien enimmäiskorvausmäärä.

Jos ympäristövahinko on aiheutunut toiminnasta, jota on harjoitettu 1 päivän tammikuuta 1999 jälkeen, mutta ennen tämän lain voimaantuloa, eivätkä 2 momentissa säädetyt edellytykset korvausvaatimuksen tekemiseksi vakuutusenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle ole täyttyneet, voidaan vahingosta tehdä ilmoitus ympäristöministeriölle. Ilmoitus on tehtävä kymmenen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Muita huomioita esityksestä

Muut kommentit esityksestä

-

Kronbäck Visa
Ympäristövakuutuskeskus