

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Asian valmistelussa nykyiset toissijaiset ympäristövastuuvahinkojärjestelmät ja niiden vertailu on käyty selkeästi läpi niin, että lakiehdotuksen arvioinnin pohjana on käytettävissä riittävä tieto.

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus pitää uudistusta tarpeellisena ja yhtyy siihen käsitykseen, että aikaisemmat toissijaiset ympäristövahinkojen korvausjärjestelmät eivät ole kaikilta osin olleet toimivia, kattavia eivätkä käsittelyajat joutuisia. Tarve jatkossakin saattavan olla aiheutta valtion talousarviorahoitukselle kaikkein suurimmissa vahinkotilanteissa on esityksessä tunnistettu.

Luku 3 Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on, että toissijaisen vastuun rahoitus perustuisi aiheuttajan vastuuseen, jossa vuosittaista maksua perittäisiin noin 4700 yritykseltä ja kertamaksua noin 10 800 yritykseltä. Tämän järjestäminen vaatisi ennen lain voimaan tuloa 2024 vielä paljon käytännön kehittämistyötä erityisesti teknisten järjestelyjen suhteen kuten YLVA:n täysimääräinen käyttöönotto sekä valtion että kuntien laitosten osalta.

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Öljysuojarahastojärjestelmän lakkauttaminen vaikuttaisi öljysuojamaksua maksaneisiin yrityksiin siltä osin, että maksun periminen päättyisi. Ko. rahastosta aiemmin maksetut investointiluonteiset hankinnat siirtyisivät hyvinvointialueiden vastuulle. Sen sijaan pelastuslain tarkoittamat öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannukset maksettaisiin perustettavasta ympäristövahinkorahastosta. Koska ympäristövahinkomaksut on tarkoitus kerätä vain ympäristönsuojelulain mukaan luvitettavilta, ilmoituksenvaraisilta ja rekisteröitäviltä ympäristön pilaamisen vaaraa aiheuttavilta toiminnoilta ja suurimman osan ehdotettavasta ympäristövahinkorahastosta korvattavista vahingoista arvioidaan olevan öljyvahinkoja ei

aiheuttajien kollektiivinen vastuu näin ollen toteutuisi uudistuksessa täysin. Osa aikaisemmin öljysuojamaksua maksaneista yrityksistä tosin kuuluu niihin ympäristönsuojelulain mukaisiin toimintoihin, joita ympäristövahinkomaksuvelvollisuus koskee tai niiden on otettava esim. kuljetustoiminnalleen pakollinen vakuutus, josta mahdolliset vahingot ensisijaisesti katetaan.

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Koska ympäristövahinkorahastolla on korvausasioiden käsittelytilanteesta riippumatta ylläpidettävä perusorganisaatiota, olisiko sen rahastoluonteen vuoksi tai muusta syystä mahdotonta, että ympäristövahinkorahasto korvauskäsittelyjen lisäksi suorittaisi myös maksujen määräämisen keskitetysti vastaavasti kuin nykyisessä järjestelmässä vakuutuslaitos on määrännyt maksut ja valvovat viranomaiset huolehtisivat vastaavaan tapaan kuin nykyisessä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmässä siitä, että kaikki maksuvelvolliset ovat tulleet järjestelmän piiriin. Tämä mahdollistaisi melko hankalasti arvioitavissa olevan keskittämistehtävän vaatiman resurssin joustamisen tilanteen mukaan.

Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

-

Luku 10 Toimeenpano ja seuranta

Uuden järjestelmän alkuvaihe tulee olemaan haasteellinen erityisesti sen suhteen, kuinka saadaan kerättyä mm. kunnista tieto niistä laitoksista, jotka eivät ole olleet ympäristövakuutusvelvollisia.

Ympäristövahinkomaksujen määrääminen ja maksujen kantaminen hoidettaisiin ehdotuksen mukaan keskitetysti, eli kyse olisi NN elinkeino- liikenne, ja ympäristökeskukselle säädettävästä uudesta tehtävästä. Pysyvä henkilövoimavaratarve maksumenettelyn toimeenpanemiseksi olisi arviolta yksi henkilötyövuosi siirtymävaiheen jälkeen. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ei näe estettä keskitetyn tehtävän hoitamiselle, mikä kuitenkin vaatisi lisäresurssin osoittamisen tähän tarkoitukseen ja resurssien riittävyyden seurannan erityisesti siihen saakka, kunnes maksujen määräämiseen liittyvät sähköiset järjestelmät palvelevat aukottomasti tietojen saamista sekä valtion että kuntien valvonnassa olevista laitoksista.

Jatkuva korvauskehityksen ja maksujen määrän sekä niiden tasapuolisuuden seuranta on tarpeen erityisesti uudistuksen alkuvaiheessa, mikä esityksessä on tunnistettu.

Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

-

Lakiehdotus säännöskohtaisine perusteluineen

1 luku Yleiset säännökset (1–5 §)

2 §:n mukaan torjunnasta ja ennallistamisesta vastaavalla viranomaisella taikka torjuntaan ja ennallistamiseen osallistuneella tai siihen virka-apua antaneella viranomaisella on kuitenkin oikeus saada torjunta- ja ennallistamiskustannuksista korvaus ympäristövahinkorahastosta. Tämä korvauksen hakijoita koskeva kohta voisi sopia myös lukuun 3: Korvaukset ja avustukset. Ympäristövakuutusjärjestelmän aikana erityisesti vahinkojen ennalta torjumiseen liittyen hakemusten tekeminen on ollut haastavaa vakuutusnottajalle tai sitä edustavalle taholle kuten esim. konkurssipesälle samoin ylipäättänsä uhkaavan tilanteen ja vakuutuksen merkityksen tunnistaminen. Tässä suhteessa lakiehdotus toisi merkittävän parannuksen.

Sanamuodon mukaan muut kuin viranomaiset eivät saisi korvauksia, jos sattuisivat akuutissa tilanteessa paikalle ja näkisivät tarpeen välittömiin vahingon torjuntatoimiin.

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

Maksuperusteiden jako kertaluonteisiin ja vuosittaisiin maksuihin vaikuttaa periaatteellisesti selkeältä ja antaa maksuja kantavalle viranomaiselle hyvän ja harkinnasta vapaan pohjan maksatuksen järjestämiselle.

Lakiehdotuksesta ei kaikilta osin täysin yksiselitteisesti käy ilmi, onko tarkoitus että kaikki ympäristönsuojelulain mukaan ympäristölupavelvolliset, ilmoituksenvaraiset ja rekisteröitävät laitokset tulevat maksun piiriin. Ainakin pienimmät ilmoituksenvaraiset eläinsuojat jäänevät ulkopuolelle, selvyuden vuoksi olisi hyvä mainita onko muita ulkopuolelle jääviä.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmä on vain vuosittaisia maksuja koskevassa 6 §:ssä mutta ei kertaluonteisia maksuja koskevassa 7 §:ssä. Se voisi olla myös suuremmin molempiin viittaavana esim. erillisenä tai 7 §:ssä voisi olla viittaus 6 §:ään.

9 §:n mukaan velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua päättyisi sen vuoden lopussa, kun toiminta on päättynyt. Lisäksi edellytettäisiin, että toimintaa koskeva lupa tai muu päätös olisi rauennut. Poikkeuksena tästä esitetään, että velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua kaivostoiminnasta ja kaatopaikasta päättyisi sen vuoden lopussa, jolloin kaivannaisjätteen jätealueiden tai kaatopaikan sulkeminen ja muut ympäristöluvassa määrätyt sulkemista koskevat toimet olisi toteutettu asianmukaisesti. Momentin tarkoituksena on tarkentaa, ettei maksuvelvollisuus koske jälkitarkkailussa olevia kaivoksia tai kaatopaikkoja.

Joskus syntyy tulkintaongelmia siitä, että milloin toiminnan on katsottava päättyneen. On toimintoja, joissa toiminnan ei katsota päättyneen vielä silloin, kun varsinainen tuotantotoiminta on päättynyt, yhtenä esimerkkinä voidaan mainita turvetuotanto ja siihen verrattavat ympäristövaikutuksiltaan pitkäaikaiset toiminnot, joissa tyypillisesti joko lupa- tai valvontaviranomaisen täytyy todeta lopettamistoimet tehdyiksi. Säädösehdotuksen tulkintaan tämän ei kuitenkaan suoranaisesti vaikuttane koska lisäedellytyksenä maksuvelvollisuuden päättymiselle on luvan raukeaminen.

Kun pykälän 2. momentin mukaan kaivannaisalueen jätealueiden ja suljettujen kaatopaikkojen osalta ei edellytettäisi luvan raukeamista, nousee kysymys ovatko ne maksuvelvollisuuden kannalta eri asemassa kuin muut toiminnot, joiden kohdalla maksuvelvollisuus päättyy vasta kun raukeamispäätös on tehty siinäkin tapauksessa, että jäljellä olisi enää vain jälkitarkkailu. Jos toiminnasta ei ole jäljellä muuta kuin jälkitarkkailu, lienee luvan rauettaminen sinänsä mahdollista eikä toiminnanharjoittajan vastuu jälkitarkkailusta poistu.

12 §:n mukaan jos maksunkantoviranomainen ei ole saanut voinut määrätä ympäristövahinkomaksua siitä syystä, että toiminnalle ei ole haettu ympäristölupaa tai noudatettu muuta laissa säädettyä menettelyä, viranomaisen tulisi määrätä perimättä jäänyt maksu korotettuna kolmen vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jolloin maksuvelvollisuus olisi alkanut. Tältä osin voi syntyä tulkintaongelmia sen suhteen, että milloin maksuvelvollisuuden on katsottava alkaneen esim. tilanteessa, jossa vaikkapa toiminnan ympäristölupavelvollisuus on riidanalainen. Maksunkantoviranomaisella ei viime kädessä liene toimivaltaa sen suhteen.

Jatkotyössä voitaisiin pohtia, voitaisiinko myös jo määrätyn maksun laiminlyönnistä määrätä korotettu maksu viivästyskoron lisäksi.

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

15 §:ssä on kuvattu ne korvattavat torjunta- ja ennallistamiskustannukset, joita ympäristövahinkorahasto voi korvata.

Korvattavien vahinkojen yhteismitallisuutta ajatellen huomio kiinnittyy siihen, että korvausta voitaisiin maksaa myös vähäisistä öljyvahingoista. Muiden vahinkojen osalta sen sijaan edellytyksenä olisi ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaisesti, että toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Aikaisemmin ympäristönsuojelulain 182 a §:n tarkoittamissa tilanteissa on ollut mahdollista hakea korvausta erillispäätöksillä valtiolta. Käytännössä vakavan vaaran tai vakavan haitan terveydelle tai ympäristölle osoittaminen on ollut haastavaa ja vakavuuden kynnyksen rajat epäselvät. Uudessa tilanteessa, jossa velvollisuus ympäristövahinkomaksun maksamiseen on melko laaja ja kohdistuu suureen joukkoon pieniäkin toimijoita, joiden toiminnasta onnettomuustilanteesakaan ei kovin helposti synny ympäristönsuojelulain 182 a §:ssa tarkoitettua vakavan vaaran tilannetta, olisi jatkotyössä hyvä tarkemmin pohtia ympäristönsuojelulain 182 a §:n sanamuotoa tai sen sisältöä. Korvattavuuden selkeämpi hahmottaminen olisi erityisen tärkeää 20 §:n tilanteissa, joissa viranomaisilla on mahdollisuus hakea ennakkorvausta esim. asian kiireellisyyden vuoksi. Mm. ELY-keskuksilla ei lähtökohtaisesti ole käytettävissä määrärahoja ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannuksiin.

21 §:ssä ympäristövahinkorahastolle esitetään oikeutta periä sen varoista maksetut korvaukset takaisin vastuutaholta, jos myöhemmin kävisi ilmi, että vastuutaho olisi maksukykyinen ja tunnistettavissa. Käytännössä takaisinperinnän arvioidaan järjestelmän soveltamisalan vuoksi olevan pääsääntöisesti tuloksetonta. Selvyyden vuoksi voisi olla hyvä mainita, miten tieto takaisinperintämahdollisuudesta kulkeutuisi ympäristövahinkorahastolle ja miten takautumissaatavan vanhentuminen määräytyisi.

Tässä lainkohdassa käytetään ilmaisua rahasto. Joissakin muissa kohdissa käytetään ilmaisua rahaston hallitus. Pitäisikö 34 §:n kuulua: rahaston päätökseen haetaan oikaisua ja 32 §:n kuulua rahastolla on oikeus hakea muutosta, jolloin hallituksen oikeus hakea muutosta rahaston puolesta kirjattaisiin 26 §:ään.

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

-

5 luku Oikaisumenettely ja muutoksenhaku (32–34 §)

32 §:n mukaan muutosta muuhun kuin maksupäätökseen saa hakea se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lakiehdotuksen perusteluissa olisi hyvä avata esimerkkitapausten valossa kenellä on muutoksenhakuoikeus maksupäätökseen. Voimassa olevan ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän yhteydessä on katsottu, että esim. valvontaviranomaisella ei ollut muutoksenhakuoikeutta ympäristövahinkovakuutuskeskuksen päätöksestä, vaikka sen tuli valvoa vakuuttamisvelvollisuutta. Nyt kun viranomaisilla on mahdollisuus hakea korvausta, voivatko viranomaiset suoraan em. lainkohdan mukaan hakea muutosta. Hallintolain ao. kohdassa oikaisuvaatimuskohta kuuluu seuraavasti: Oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomainen saa lisäksi vaatia oikaisua, jos laissa niin säädetään tai jos muutoksenhakuoikeus on viranomaisen valvottavana olevan lakisäädöksen edun vuoksi tarpeen.

34 §

Se että muutosta voi hakea nimenomaan oikaisuvaatimuksesta käy varsinaisesti ilmi vasta, jos lukee oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain. Voisiko kirjata esim.: "haettaessa muutosta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen".

6 luku Erinäiset säännökset (35–36 §)

-

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

-

Muita huomioita esityksestä

Muut kommentit esityksestä

Lakiehdotuksessa on todettu, että esitetyn lain ja ympäristövahinkolain korvausjärjestelmät saattavat joskus vaikkakin harvoin mennä päällekkäin. Pohdintaa olisi hyvä jatkaa priorisointi/toimintaohjeeksi tällaisen tilanteen varalle.

ELY-keskus pitää meneillään olevan uudistuksen lisäksi tarpeellisena konkurssipesän ympäristövastuun järjestämistä säädösten tasolla niin, että ympäristövastuut on selkeästi määritelty suhteessa velkojien oikeuksiin. Nykytilanteessa on sekä viranomaisille, konkurssipesän hoitajille että velkojille erittäin epäselvää, millaisissa tilanteissa ympäristövastuut voidaan ottaa huomioon massavelan asemassa. Huomattakoon, että lakiehdotus ei (öljyvahinkoja lukuun ottamatta) toisi ratkaisua näissäkään tilanteissa muihin kuin ympäristönsuojelulain 182a §:n tarkoittamiin vahinkoihin.

Kentala Päivi
Etelä-Pohjanmaan ELY