

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Lausunnon rakenne noudattaa lausuntopyynnössä esitettyjä asiakokonaisuuksia. Ehdotamme harkittavaksi seuraavia tarkistuksia hallituksen esityksen nykyiseen luonnokseen.

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Asiaa on valmisteltu ns. TOVA-lainsäädäntöhankkeessa 1.1.2020–31.10.2021 asti, jonka laajapohjaisessa ohjausryhmässä oli asiantuntijana mukana myös SYKEN edustaja.

Lainsäädäntöhanketta valmisteltiin TOVARAMA-selvityksellä (VN TEAS 2020:14), jonka konsortiossa SYKE oli mukana. Lisäksi SYKEssä on tehty aiemmin selvitys pakollisesta ympäristövakuutusjärjestelmästä (SYKE 2011:21) sekä säädöshankkeen aikana sen vaikutusten arviointia tukeva taustaselvitys vuonna 2021. Näistä syistä johtuen keskeisiä SYKEN asiantuntemukseen perustuvia näkökantoja on osittain esitetty jo hallituksen esityksen laatimisvaiheessa, joten tässä lausunnossa mainitaan vain muista tarpeellisista asioista.

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

Esityksen perusteluissa on kuvattu asianmukaisesti ja riittävästi nykytilaa ja sen toimivuutta sekä muutostarpeita.

Nykyisen toissijaisen osana oleva Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä ei ole selvitysten mukaan osoittautunut toimivaksi, joten sen muuttaminen on välttämätöntä. Korvauksia on järjestelmästä maksettu hyvin vähän. Yksityiset vahingonkäräjät eivät ole saaneet vakuutuksesta lainkaan korvauksia, ja korvausmenettely on hakijan kannalta ollut raskas. Nykyisen öljysuojamaksuun perustuvan öljysuojarahaston toimintaa ei voida sellaisenaan jatkaa, sillä nykytuotoisesta öljykuljetuksista kannettavasta maksusta on tarpeen luopua esityksessä kuvatuista syistä.

Esityksessä on asiamukaisesti perusteltu uudistuksen tarvetta tukeutumalla tietoihin isännättömien kemikaali- ja öljyvahinkojen määrästä ja siihen, miten valtio on joutunut vuosina 2013–2021 rahoittamaan toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyyden vuoksi vakavien ympäristöriskien hallintaa ja ympäristön pilaantumisen vaaratilanteiden torjuntaa useissa tapauksissa. Tapauksista kolme liittyi kaivostoimintaan.

Luku 3 Esityksen tavoitteet

SYKEN mielestä ehdotuksen yleiset tavoitteet ovat hyviä niin yleisten tavoitteiden, rahoitusvastuun kohdentumisen, järjestelmän laajuuden, vakuutusjärjestelmän korvaamisen rahastolla ja soveltamisalan suhteen.

Rahastojärjestelmän tavoitteena olisi ympäristön hyvän tilan ja vahingonkärsijöiden aseman turvaaminen. Toteuttamiskeinoksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristövahinkorahastoa koskeva laki ja kumottavaksi öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetut. Perustettava ympäristövahinkorahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Siitä korvattaisiin ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneita kustannuksia sekä aiheutuneita vahinkoja, kun korvausta ei saataisi vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi. Nämä korvaukset katettaisiin erityisellä maksulla. Lisäksi rahastosta myönnettäisiin harkinnanvaraisia avustuksia pelastustoimen ja Ahvenanmaan maakunnan ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin, mutta ne rahoitettaisiin suoraan valtion budjetista tarkoitukseen siirrettävillä määrärahoilla.

Tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa ja että järjestelmä toteuttaa aiheuttaja maksaa -periaatetta siten, että rahoittajina olisivat vahinkoriskien aiheuttajat. Toissijaisen vastuujärjestelmän tulisi olla kustannuksiltaan kohtuullinen ja järkevästi mitoitettu. Järjestelmän ulkopuolelle jäisivät suuronnettomuudet ja suurimmat ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteet, sillä niiden kustannuksiin varautuminen lisäisi merkittävästi järjestelmän kustannuksia. Uudistuksessa siis säilyisi edelleen mahdollisuus käyttää valtion talousarviorahoitusta suurissa vahinkotilanteissa, kuten merialueiden isoissa alusöljyvahingoissa.

Rahoitus perustuisi pilaantumisen vaaran aiheuttajien kollektiiviseen vastuuseen kustannuksista, joita pyrittäisiin kohdentamaan mahdollisimman oikeudenmukaisesti toiminnanharjoittajien kesken sen perusteella, mikä on toimialakohtainen ympäristön pilaantumisen vaaran aiheutumisen riski. Tätä periaatetta noudattaen suurimmat maksut olisivat kaivostoiminnan harjoittajilla ja vaarallisten jätteiden käsittelijöillä. Järjestelmään tulisi mukaan Suomen yli 300 000 yrityksestä noin 4 900 vuosimaksua maksavaa ja noin 10 800 kertamaksun maksavaa yritystä. Kahden nykyisen toissijaisen järjestelmän yhdistäminen keventäisi vähentäisi jonkun verran hallinnollisia kustannuksia.

Järjestelmän organisoinnin perustaksi on valittu budjetin ulkopuolinen rahasto, mikä on toisena vaihtoehtona olevaan vakuutusmalliin nähden selkeästi kustannustehokkaampi vaihtoehto, sillä se

sopeutuu paremmin vahinkotapausten ennakkoinnin vaikeuteen. Käytännössä tämä näkyy siinä, että rahastojärjestelmässä, toisin kuin vakuutusjärjestelmässä, rahaston pääoman ylärajan saavuttamisen jälkeen ympäristövahinkomaksujen kerääminen keskeytettäisiin, kunnes pääoma laskisi alle alarajan.

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Edellä on jo todettu lainsäädännön perusratkaisut kannatettaviksi ja uuden rahaston perustaminen tarpeelliseksi. Seuraavassa keskitytäänkin erityisesti maksuvelvollisuuteen.

Aiheuttamisperiaatteen kannalta on periaatteessa oikein, että maksuvelvollisten joukkoa laajennettaisiin nykyisestä ottamalla sellaisiakin toiminnanharjoittajia järjestelmän piiriin, jotka ovat olleet aiemmin vakuutusturvan piirissä ilman pakollista vakuuttamisvelvollisuutta. Tämä kohdistuisi ympäristönsuojelulain soveltamisalan piiriin kuuluvan toiminnan osalta erityisesti kuntien myöntämien ympäristölupien sekä ilmoituspäätösten ja rekisteröintien perusteella harjoitettuun toimintaan.

Suomen ympäristökeskuksen mielestä järjestelmän suuruusluokka on asianmukaisesti mitoitettu sen perusteella, mikä on vahinkotapahtumien ennakoitu määrä. Ympäristövahinkorahaston ylläpidon kaikille maksuvelvollisille aiheuttama maksutaakka säilyisi kokonaisuudessaan nykyisellä tasolla, kuten lainsäädäntöhankeeseen tavoitteeksi oli alun perin asetettu. Yritys- ja toimialakohtaiset maksut muuttuisivat sen johdosta, että maksuvelvollisten joukkoon lisättäisiin kuntien lupien varassa toimivia yrityksiä ja maksuperusteet muuttuisivat. Osalle maksuvelvollisista uuteen järjestelmään siirtymisestä tarkoittaisi maksujen pienenemistä, osalle kasvamista. Erityisesti suurten yritysten maksurasite kevenisi nykyiseen verrattuna. Esityksen mukaan suurimmat maksut, 30 000 euroa/vuosi, kohdentuisivat kahdeksalle kaivostoimijalle ja pienimmät, 200 euroa/vuosi, muun muassa eläinsuojille, polttoaineen jakeluasemille ja yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoille. Esityksessä todetaan, että ympäristövahinkojen aiheutumisen todennäköisyys näyttää olevan suurinta kuljetuksissa, liikenteessä ja yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoilla.

Järjestelmässä on asianmukaisesti varauduttu siihen, että korvattavien vahinkojen määrä tilapäisesti ylittäisi rahaston varat. Siinä tilanteessa valtion talousarviosta voitaisiin siirtää varoja rahastolle rahoitustarpeiden kattamiseksi. Varojen siirto valtion talousarviosta ei nostaisi rahastoon maksettavien vuosi- tai kertamaksujen suuruutta. Asianmukaista on sekin, että maksujen muuttaminen edellyttäisi kaikissa tilanteissa rahastolain muutosta.

SYKEN mielestä kaivoksilta perittävän maksun suuruutta pitäisi perustella esityksessä laajemmin tai vaihtoehtoisesti maksua korottaa. Kun tarkastellaan kaivostoimialaa, on se muihin toimialoihin verrattuna aiheuttanut useita tilanteita, joissa valtion rahoitusta on tarvittu vastuutahon maksukyvyttömyyden johdosta ympäristövastuiden hoitamiseen.

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 §)

Ehdotuksen 19 §, jonka sisältönä on ”Alueen pilaantumisen selvittäminen ja pilaantuneen alueen puhdistaminen” sisältää sen kannatettavan lisäelementin, että puhdistaminen voidaan tehdä rahaston varoilla ja tarvittaessa PIRELYn toimesta.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin aihetta täsmentää säännöksen sisältöä ja perusteluja. Esimerkiksi viittausta 14 §:n soveltamisalaan voi olla aihetta tarkentaa, sillä sen tarkoittamat pilaantumistilanteet ovat kuitenkin monimuotoisempia kuin kaavaillun 19 §:n lähinnä tarkoittamat maaperän pilaantumistilanteet. Ehdotettu muotoilu kattaa myös merialueiden vahingontorjunnan ja viranomaiskustannusten korvaamisen, mikä ei perustelujen mukaan ilmeisesti ole tarkoitus. Rahoituksen myöntämisen edellytykset on kuvattu maaperän puhdistamisvastuun näkökulmasta, vaikka 14 § kattaa muitakin vahingotilanteita. Lisäksi perusteluissa on varsin laajasti kuvattu puhdistamisvastuun syntyä ja muita sellaisia seikkoja, joita koskeva osuus perusteluista voitaisiin siirtää myöhempään opasjulkaisuun.

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

-

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

-

Tuomainen Jouko
Suomen ympäristökeskus SYKE - Kulutuksen ja tuotannon keskus