



3.12.2019

VN/11745/2019
YM033:00/2019

Jakelussa mainitut

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende Ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisen lainsäädäntöhanke

Asettaminen

Ympäristöministeriö on tänään asettanut ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisen lainsäädäntöhankeen (TOVA -lainsäädäntöhanke).

Toimikausi

1.1.2020-31.5.2021

Tausta

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaan ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA) kehitetään. Ympäristövahinkojen toissijaisilla vastuujärjestelmillä (TOVA) varaudutaan ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Suomessa TOVA-järjestelmiä ovat nykyisin pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto. Viimeisenä rahoitusmuotona on lisäksi ollut valtion budjettirahoitus. Valtio on viime vuosina joutunut rahoittamaan toiminnanharjoittajien konkurssien vuoksi vakavien ympäristön pilaantumisen vaaratilanteiden torjuntaa (n. 120 miljoonaa euroa, kuusi tapausta vuodesta 2013), koska toissijaisten vastuujärjestelmien kattavuudessa on puutteita. Pakollinen ympäristövahinkovakuutus on osoittautunut soveltamisalaltaan riittämättömäksi jo vuonna 2011 laaditun selvityksen mukaan (Suomen ympäristökeskuksen raporteja 21/2011).

Vuonna 2014 ympäristöministeriö asetti yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa työryhmän selvittämään merkittäviä ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä (YMra 23/2014). Tarkastelu ei koskenut öljysuojarahastoa. Työryhmä esitti toteuttamiskelpoisimmaksi vaihtoehdoksi mallin, joka perustuisi toiminnanharjoittajilta kerättävän verotulon kerryttämiseen valtion talousarviossa. Tällöin pakollinen ympäristövahinkovakuutus voitaisiin lakkauttaa. Toisen vaihtoehdon, talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen todettiin olevan mahdollinen, mutta perustamiskynnyksen olevan korkealla. Teollisuuden edustajat ja Ympäristövakuutuskeskus jättivät mietintöön eriävät mielipiteet.

Vuoden 2019 alussa alkoi ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämistyön tueksi valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimushanke ”Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu”. Tässä TOVARAMA-hankkeessa laaditaan kansainvälinen vertailu toissijaisten rahoitusjärjestelmien eri järjestämismallivaihtoehdoista ja tuotetaan tietoa, jota voidaan hyödyntää tarvittavissa ratkaisuissa kansallisen järjestelmän kehittämiseksi. Tämän hankkeen tulokset valmistuvat tammikuussa 2020.

Ympäristöministeriöön sijoitetun, talousarvion ulkopuolisen öljysuojarahaston kautta ohjatuilla varoilla ylläpidetään pelastuslaitosten öljyvahinkojen torjuntavalmiutta maalla ja merellä sekä korvataan harkinnanvaraisesti valtion alusöljyvahinkojen torjunnan hankintoja. Öljyvahinkojen ja niiden torjuntakustannusten korvaajana rahasto on viimesijainen. Öljysuojamaksua peritään maahan-tuodusta ja Suomen kautta kuljetettavasta öljystä.

Öljysuojarahastosta ja sen rahoitus pohjasta on keskusteltu viime vuosina useassa yhteydessä. Öljyala on jo pidemmän aikaa esittänyt öljysuojamaksusta luopumista ja siirtymistä huoltovaruuskannan tapaiseen rahoitusjärjestelmään. Myös eduskunta on kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota rahastoon ja edellyttänyt muun muassa, että hallitus selvittää mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston rahoitus pohjaa sekä huolehtii öljysuojarahaston jatkuvuudesta ja sen toimintakyvyn turvaamisesta tarvittaessa talousarvioratkaisuin. Lisäksi on tuotu esiin nykytuotoisen öljysuojamaksun haasteet EU-verosäännösten kannalta.

Ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämiseen liittyy konkurssipesän julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asema eli kysymys siitä, mikä osa kustannuksista kuuluu konkurssipesälle ja mikä osa jää mahdollisesti toissijaisille rahoitusjärjestelmille. Konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta ehdotettiin lisättäväksi säännöksiä konkurssilakiin hallituksen esityksessä HE 221/2018 vp, mutta perustuslakivaliokunnan asiassa antaman lausunnon perusteella hallituksen esitys hyväksyttiin ilman näitä säännöksiä. Hyväksyessään hallituksen esityksen eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset, joissa otetaan tasapainoisesti huomioon sekä velkojien oikeus maksunsaantiin että ympäristöperusoikeuden näkökohdat. TOVA-lainsäädäntöhankkeessa otetaan huomioon konkurssipesän julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskevan lainsäädännön mahdollinen kehitys.

Ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämiseen liittyy myös vakuusjärjestelmä, vaikkakaan vakuuksia ei lainsäädäntömme mukaan aseteta ympäristövahinkojen varalle malminetsintää ja kullanhuuhtontaa koskevia vakuuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Kyseisellä jätevakuudella katetaan vain lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, luvantumukaisen toiminnan lopettamisesta seuraavia jätteisiin liittyviä jälkihoitotoimia. Jätevakuudella ei siis nimenomaisesti varauduttaisi ympäristövahinkoihin, niiden torjuntaan tai luvanvastaiseen toimintaan. Vakuusjärjestelmän (erityisesti jätevakuudet ja kaivosvakuudet) kehittäminen otetaan huomioon TOVA-lainsäädäntöhankkeessa.

TOVA-lainsäädäntöhankkeen valmistelu edellyttää, että ratkaistaan useita järjestelmän kattavuuteen liittyviä kysymyksiä, kuten korvattavat kustannukset, korvausten alaraja ja enimmäismäärä, eri teollisuudenalojen mahdolliset vastuut muiden alojen vahingoista ja niiden ennaltaehkäisystä. Järjestelmää ei ole tarkoitus mitoitaa erittäin laajamittaisten vahinkojen varalle, kuten eräät viime vuosien laajat kaivosvahingot, vaan näiden osalta valtio saattaa kehitettävästä mallista riippumatta joka tapauksessa joutua rahoittamaan ainakin osan kustannuksista budjettivaroista. Järjestelmän on tarkoitus kattaa vain uusia toissijaisen vastuun tilanteita eli tilanteita, jotka syntyvät ehdotettavien uudistusten voimaantulon jälkeen.

Kuuleminen

Hankkeessa on kuultava asianmukaisesti ja riittävästi niitä tahoja, joita valmisteltavat ehdotukset voivat koskea.

Tavoitteet

Hankkeen tarkoituksena on luoda nykyistä kattavammat ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät, joilla varaudutaan ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Samalla tarkastellaan koko järjestelmän rahoituspohja. Uuden järjestelmän tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristöveloitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuksi ilman valtion taloudellista väliintuloa. Valittavan järjestelmän tulee toteuttaa aiheuttaja maksaa –periaatetta.

Tehtävät

Hankkeessa valmistellaan 31.5.2021 mennessä ehdotus hallituksen esitykseksi ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.

Hankkeessa selvitetään ja tehdään tarvittavat ehdotukset siitä, onko ympäristövahinkovakuutus (laki ympäristövahinkovakuutuksesta 81/1998) tai öljysuojarahasto (laki öljysuojarahastosta 1406/2004) perusteltua säilyttää erillisinä järjestelminä ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä uudistettaessa. Lisäksi hankkeessa laaditaan ehdotukset koko järjestelmän rahoituspohjaksi.

Hankkeessa on otettava huomioon seuraavat keskeiset selvitykset:

- Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu (TOVARAMA), valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimushanke, valmistuu 1/2020
- Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen ([Ympäristöministeriön raportteja 23/2014](#))
- Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen -väli tilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen ([Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011](#))

Ohjausryhmä

Ohjausryhmässä keskustellaan hallituksen esityksen laadintaan liittyvistä keskeisistä linjauksista.

Puheenjohtaja

Leena Ylä-Mononen, ylijohtaja, ympäristöministeriö

Varapuheenjohtaja

Oili Rahnasto, hallitusneuvos, ympäristöministeriö

Jäsenet

Merja Huhtala, hallitussihteeri, ympäristöministeriö / öljysuojarahasto

Jari Salila, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Armi Liinamaa, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Tuula Manelius, hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Mika Kättö, lainsäädäntöjohtaja, sisäministeriö

Satu Lyytikäinen, ympäristöneuvos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto (edustaa aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia)

Kimmo Peltonen, pääjohtaja, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)

Helena Kontkanen, konkurssiasiamies, konkurssiasiamiehen toimisto

Marko Nurmikolu, lakimies, Suomen Kuntaliitto

Heidi Lettojärvi, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
 Merja Vuori, johtava asiantuntija, Kemianteollisuus ry
 Fredrik Blomfelt, ympäristöpäällikkö, Metsäteollisuus ry
 Pekka Suomela, toiminnanjohtaja, Kaivosteollisuus ry
 Amanda Aalto, lakimies, Finanssiala ry
 Matti Sjögren, hallituksen puheenjohtaja, Ympäristövakuutuskeskus
 Pertti Sundqvist, asiantuntija, Suomen luonnonsuojeluliitto

Ohjausryhmän asiantuntijoina toimivat hallitussihteeri Sini Pietilä ympäristöministeriöstä ja erikoistutkija Jouko Tuomainen Suomen ympäristökeskuksesta. Hankkeen sihteereinä toimivat erityisasiantuntija Eeva-Maija Puheloinen sekä myöhemmin nimettävä henkilö ympäristöministeriöstä. Hankkeavustajana toimii tarkastaja Kati Leskinen ympäristöministeriöstä.

Työjaosto

Lisäksi ympäristöministeriö asettaa työjaoston, joka vastaa hallituksen esitystä koskevan ehdotuksen kirjoittamisesta:

Työjaoston puheenjohtaja

Oili Rahnasto, hallitusneuvos, ympäristöministeriö

Työjaoston jäsenet

Eeva-Maija Puheloinen, erityisasiantuntija, ympäristöministeriö
 Ympäristöministeriön nimeämä ohjausryhmän sihteeri, ympäristöministeriö
 Merja Huhtala, hallitussihteeri, ympäristöministeriö / öljysuojarahasto
 Sini Pietilä, hallitussihteeri, ympäristöministeriö
 Jouko Tuomainen, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus
 Armi Liinamaa, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Hankkeen kustannukset ja rahoitus

Hanke toteutetaan virkatyönä ja kukin organisaatio maksaa edustajiensa matkakulut. Kokouskulut maksetaan talousarviotililtä 35010101 (Ympäristöministeriön toimintamenot).

Ympäristö- ja ilmastoministeri



Krista Mikkonen

Ympäristöneuvos



Riitta Levinen

Jakelu

Ohjausryhmä ja edustetut tahot