

Muistio ympäristöministeriölle ohjausryhmän työstä toissijaisten vastuujärjestelmien uudistamiseen liittyvässä lainsäädäntöhankkeessa

Ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittäminen on osa pääministeri Marinin hallitusohjelmaa.

Ympäristöministeriö asetti 3.12.2019 (VN/11745/2019) ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisen lainsäädäntöhankkeen (TOVA-lainsäädäntöhanke). Hanke ja ohjausryhmä asetettiin ajalle 1.1.2020-31.5.2021. Toimikautta jatkettiin 4.5.2021 ympäristöministeriön kirjeellä 31.10.2021 asti.

Hankkeen ohjausryhmän tehtävänä oli keskustella hallituksen esityksen laadintaan liittyvistä keskeisistä linjauksista.

Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Leena Ylä-Mononen ympäristöministeriöstä ja varapuheenjohtajana hallitusneuvos Oili Rahnasto ympäristöministeriöstä. Ohjausryhmän jäseninä toimivat hallitussihteeri Merja Huhtala ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriöstä, budjettineuvos Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Tuula Manelius työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Mika Kättö sisäministeriöstä, ympäristöneuvos Satu Lyytikäinen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta (edusti aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia), pääjohtaja Kimmo Peltonen Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta, konkurssiasiamies Helena Kontkanen konkurssiasiamiehen toimistosta, lakimies Marko Nurmikolu Suomen Kuntaliitosta, asiantuntija Heidi Lettojärvi (7.9.2020 asti) ja 8.9.2020 alkaen 30.9.2021 asti johtava asiantuntija Satu Räsänen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, johtava asiantuntija Merja Vuori (6.5.2021 asti) ja 7.5.2021 alkaen johtava asiantuntija Pia Vilenius Kemianteollisuus ry:stä, ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt Metsäteollisuus ry:stä, toiminnanjohtaja Pekka Suomela Kaivosteollisuus ry:stä, lakimies Amanda Aalto Finanssiala ry:stä, hallituksen puheenjohtaja Matti Sjögren Ympäristövakuutuskeskuksesta, asiantuntija Pertti Sundqvist (4.5.2021 saakka) ja 5.5.2021 alkaen ympäristöjuristi Matti Kattainen Suomen luonnonsuojeluliitosta sekä 7.12.2020 alkaen lakimies Minna Ojanperä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä. Ohjausryhmän asiantuntijoina toimivat hallitussihteeri Sini Pietilä ympäristöministeriöstä ja erikoistutkija Jouko Tuomainen Suomen ympäristökeskuksesta. Hankkeen pääsihteereinä toimivat erityisasiantuntija Eeva-Maija Puheloinen 7.9.2020 asti ja hallitussihteeri Mari-Linda Harju-Oksanen 8.9.2020 alkaen. Sihteeristön jäseninä ovat lisäksi toimineet hallitussihteeri Noora Herranen 31.8.2020 asti ja erityisasiantuntija Anni Juvonen 1.11.2020-31.8.2021 välisenä aikana, molemmat ympäristöministeriöstä, sekä erityisasiantuntija Atro Andersson valtiovarainministeriöstä 1.3.2021 alkaen. Hankeavustajana toimi asiantuntija Kati Leskinen ympäristöministeriöstä.

Ohjausryhmä kokoontui 15 kertaa.

Hanke järjesti kuulemistilaisuuden 3.12.2020. Tilaisuudessa käsiteltiin hankkeen pääkohtia ja etenemistä. Erityisesti käsiteltiin eri rakennevaihtoehtoja ja lakiluonnosta sekä vaikutusarviointia. Lisäksi tilaisuudessa kuultiin eri tahojen kannanottoja.

TOVA-lainsäädäntöhankkeen ympäristöministeriön, valtiovarainministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen virkamiehistä koostuva työjaosto on lainsäädäntöhankkeen asettamiskirjeen mukaisesti vastannut hallituksen esitystä koskevan ehdotuksen kirjoittamisesta.

TOVA-lainsäädäntöhankkeen 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 rahoituspohjaa. Uuden järjestelmän tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuksi ilman valtion taloudellista väliintuloa. Valitun järjestelmän tulee toteuttaa aiheuttaja maksaa-periaatetta.

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.

Tietopohja

Ohjausryhmän työtä ovat tukeneet seuraavat selvitykset, arvioinnit ja pyydetty lausunnot.

- Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2013-2019. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8/2021
- TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:14
- Selvitys ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautumisesta vakuuksin – näkökulmana ympäristövahinkojen toissijaiset vastuutilanteet. PTT raportteja 268, 2021
- Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen. Työryhmän mietintö, ympäristöministeriön raportteja 23/2014
- Lausunnot professori Tuomas Ojaselta (24.6.2018) sekä professori (emeritus) Kaarlo Tuorilta (20.8.2018) koskien öljysuojamaksusta ja öljysuojarahastosta annettua lakia sekä toissijaista ympäristövastuujärjestelmää
- Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen – välitilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011

Ohjausryhmän kokouksissa kuultiin hallitusneuvos Merja Sandellia valtiovarainministeriön vero-osastolta sekä Neste Oyj:n edustajia, yhteiskuntasuhdepäällikkö Seppo Loikkasta ja ympäristöyksikön päällikkö Kai Larnimaata.

Pellervon tutkimuslaitoksen edustajat tutkimusjohtaja Olli-Pekka Ruuskanen ja vanhempi ekonomisti Mats Godenhielm sekä professori (emeritus) Kalle Määttä esittelivät ohjausryhmälle tekemäänsä selvitystä ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautumisesta vakuuksien ympäristövahinkojen toissijaisissa vastuutilanteissa.

Ohjausryhmän työskentely

Ohjausryhmässä keskusteltiin järjestelmän rakenteesta, kattavuudesta, soveltamisalasta, maksujärjestelmästä ja maksun perusteista. Hankkeen aikana työjaosto jakoi ohjausryhmälle kaksi luonnosta laiksi ympäristövahinkorahastosta (16.6.2021 ja 7.10.2021). Ympäristövahinkorahastoa koskevan hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia tehdään Suomen ympäristökeskuksessa (ARVITOVA-hanke). Ohjausryhmä on keskustellut vaikutusten ja vaihtoehtojen arvioinnin tuloksista.

Työjaosto on hyödyntänyt ohjausryhmältä saatuja kommentteja ja palautetta hallituksen esityksen laadinnassa.

TOVA-järjestelmän rakenne

TOVA-järjestelmän mahdollisina eri malleina ohjausryhmälle esiteltiin valtion/kunnan talousarvio, valtion talousarvon monivuotinen määräraha, talousarvion ulkopuolinen rahasto ja vakuutus. Maksun liittämistä eräiden tuotteiden käyttämiseen sivuttiin keskusteluissa myös.

Vakuutusala esitti ohjausryhmässä ehdotuksen ympäristövahinkovakuutuksen kehittämisestä. Ehdotuksen esittelivät Matti Sjögren Ympäristövakuutuskeskuksesta ja Amanda Aalto Finanssiala ry:stä. Mallissa ympäristövahinkovakuutus laajennettaisiin kattamaan ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä tarkoitetut tilanteet ja öljyvahingot sekä tehtäisiin muita vakuutuksen toimivuutta parantavia muutoksia. Vakuutusmalliin liittyy kuitenkin haasteita toissijaisten vastuutilanteiden ennakoimattomuuden, matalan korvauskaton, viranomaiskustannusten korvaamisen ja ennakkorvausten osalta sekä sen vuoksi, että vakuutusmaksuista kertyviä varoja ei voida rahastoida mahdollista myöhempää tarvetta varten.

Ohjausryhmän työskentelyn alussa keskityttiin muiden kuin öljyn aiheuttamien ympäristövahinkojen korvausjärjestelmään. Öljysuojarahaston vaihtoehtoisen rahoituspohjan selvittäminen ja hallituksen eduskunnalle joulukuussa 2020 antama esitys (HE 241/2020) sote-palvelujen ja pelastustoimen siirtämisestä hyvinvointialueiden hoidettavaksi tarkoittivat käytännössä sitä, että öljysuojarahaston toiminta ei voinut jatkua nyky muodossaan.

Öljysuojarahastoa koskeva poliittinen sopu (YM/VM/SM) saavutettiin keväällä 2021. Linjauksen mukaan öljysuojarahasto ja nykyiseen pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuva TOVA-järjestelmä yhdistettäisiin yhdeksi talousarvion ulkopuoliseksi rahastoksi. Rahaston pääasiallisena tehtävänä olisi ympäristö- ja öljyvahinkojen aiheuttamien kustannusten toissijainen korvaaminen.

Hallituksen esitys hyvinvointialueista hyväksyttiin eduskunnassa 23.6.2021 ja pelastustoiminta siirtyy hyvinvointialueiden hoidettavaksi vuoden 2023 alussa.

Ohjausryhmälle esiteltiin kokouksessa 31.5.2021 öljysuojarahastoa koskeva ratkaisu ja sen vaikutukset valmisteilla olevaan lainsäädäntöön.

Ohjausryhmässä on keskusteltu rahastomallin keskeisistä kysymyksistä ja arvioitu öljysuojarahaston yhdistämistä muuhun TOVA-järjestelmään. Huomiota on kiinnitetty muun muassa siihen, että öljysuojarahasto ja vakuutusjärjestelmä ovat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia ja vaikeasti yhdistettäviä. Lisäksi on tähdennetty, että uuden järjestelmän ei pitäisi hämärtää aiheuttamisperiaatetta tai estää ensisijaisen vastuun toteutumista.

TOVARAMA –hankkeessa vertailtiin toissijaisen ympäristövahinkovastuun eri rahoitusmalleja. Ohjausryhmässä on tämän lisäksi korostettu vaihtoehtoisten mallien arvioinnin merkitystä.

Järjestelmän kattavuus

Ohjausryhmä käsitteli kokouksissaan järjestelmän kattavuutta. Ohjausryhmässä tuotiin esille erityisesti ennakoitavuuden tärkeys toiminnanharjoittajan näkökulmasta. Kattavuuden tulee olla selkeästi ja tasapuolisesti määritelty.

Osana keskustelua on todettu, että toiminnanharjoittajille ei säädetä uusia toimimisvelvollisuuksia eikä lisätä yritysten maksutaakkaa kokonaisuutena nykytilaan verrattuna. Maksutaso säilyisi kokonaisuutena samalla tasolla, mutta yksittäistapauksissa muutokset ovat mahdollisia. Järjestelmää ei myöskään ole tarkoitus mitoittaa erittäin laajamittaisten vahinkojen varalle. Järjestelmällä katettaisiin vain uudistusten voimaantulon jälkeen tapahtuvat tilanteet.

Yhtenä keskusteluteemana oli ennakkokorvaustilanteet. Ennakkokorvaukset voivat olla tarpeen, mikäli kyseessä on kiireellinen tilanne, vastuutaho on epäselvä tai kustannukset ovat suuret. Ohjausryhmässä keskusteltiin myös esimerkiksi torjuntatoimien ja niiden jatkotoimien kustannuksista sekä torjuntakaluston hankinnan kustannuksista.

Järjestelmän soveltamisala ja maksupohja

Ohjausryhmässä keskusteltiin järjestelmän soveltamisalasta eli maksuvelvollisten piiristä tulevassa järjestelmässä eli muun muassa siitä, sisällytetäänkö järjestelmään ympäristövahinkovakuutuksen vakuuttamisvelvollisuuteen yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja jätteen hyödyntäjiä koskevat rajaukset tai vahinkotapahtumien kokonaiskatto. Lisäksi keskusteltiin kuntien myöntämien ympäristölupien varassa toimintaa harjoittavien liittämistä tulevaan järjestelmään. Ohjausryhmässä käytiin myös keskustelua liikenteen ja kuljetuksissa aiheutuvien tapausten aikaisempaa laajemmasta mukaan ottamisesta. Ohjausryhmän keskusteluissa pidettiin tärkeänä periaatetta, että maksuvelvollisuus rahastoon koskisi kaikkia niitä toimijoita, joiden aiheuttamasta toiminnasta maksettaisiin rahastosta korvauksia.

Ohjausryhmä käsitteli rahastojärjestelmän ympäristövahinkomaksun perusteita ja itse maksujärjestelmää. Järjestelmän tulisi toteuttaa aiheuttaja maksaa-periaatetta. Keskeisenä pidettiin, että siirtoja talousarviosta tulisi välttää, sillä se ei olisi tulevan järjestelmän periaatteiden mukaista. Ympäristövahinkomaksujen osalta maksujen tarkkarajaisuus koettiin ensiarvoisen tärkeäksi. Maksuluokkien osalta ohjausryhmässä pohdittiin erityisesti, miten eri toimialojen toiminnot sijoittuvat eri maksuluokkiin ja minkä suuruiseksi maksu voisi muodostua erilaisille toiminnanharjoittajille. Lisäksi keskusteltiin ympäristövahinkomaksun kertautumisesta toiminnanharjoittajalle, jos toiminnanharjoittajalla on useita luvanvaraisia toimintoja.

Ohjausryhmässä keskusteltiin järjestelmän pääomarojoista. Tämä on sekä maksuvelvollisten että koko järjestelmän toimivuuden kannalta keskeinen kysymys. Myös yrityskohtainen maksukatto oli esillä keskusteluissa.

Rahastomallin vaihtoehdot

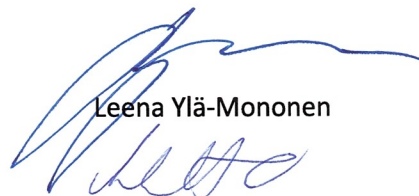
Ohjausryhmässä keskusteltiin tarpeellisuudesta yhdistää öljysuojarahasto ja pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuva järjestelmä uuteen valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon. Samassa yhteydessä käsiteltiin myös palautetta, mitä oli annettu valmisteilla olevan lakiluonnoksen sisältöön, kuten muun muassa korvattavien vahinkojen ja kustannusten laajuuteen, ennakkokorvausmahdollisuuteen, lainausoikeuteen valtion talousarviosta ja maksupohjaan. Lisäksi palautetta annettiin tapauskohtaisen korvauskaton ja rahaston pääomarajan suuruudesta.

Hallituksen esityksen valmistelu jatkuu virkatyönä ympäristöministeriössä.

Tavoitteena on, että HE annettaisiin eduskunnalle alkusyksystä 2022.

Allekirjoitukset

Puheenjohtaja, ylijohtaja



Leena Ylä-Mononen

Pääsihteeri, hallitussihteeri



Mari-Linda Harju-Oksanen

Liitteet

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto – Lausuma TOVA-ohjausryhmän muistioon 11.11.2021
- Kuntaliitto – Täydentävä lausuma TOVA-ohjausryhmän muistioon 12.11.2021

- Metsäteollisuus ry:n kommentit: ympäristöministeriön muistio ohjausryhmän työstä toissijaisten vastuujärjestelmien uudistamiseen liittyvässä lainsäädäntöhankkeessa 12.11.2021
- Elinkeinoelämän järjestöjen lausuma muistioon: Elinkeinoelämän keskusliitto, Kaivosteollisuus ry, Kemianteollisuus ry ja Metsäteollisuus ry 12.11.2021