

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

YTP pitää ehdotettua järjestelmää pääosin tarpeettomana ottaen huomioon talousarviosta maksettujen korvausten kokonaissumman viimeisen vuosikymmenen aikana (yht. 26 milj. euroa; 2,8 milj. euroa vuodessa) etenkin suhteutettuna yritysten vuodessa maksamaan yhteisöverokertymään, 1500 milj. euroa vuodessa. Satunnaisten ympäristövahinkojen ehkäiseminen tai korvaaminen ei edellytä välttämättä rahastointia ottaen huomioon valtion mahdollisuudet talousarvion puitteissa reagoida yllättäviinkin tilanteisiin.

YTP huomauttaa, että asian valmistelun aikana jätteiden käsittelyn toimialan maksuvastuu uudessa rahastossa on kokonaisuutena kasvanut jokaisen luonnoksen myötä, näin on myös nyt lausunnoilla olevan version osalta. Jätteiden tai jätevesien käsittelyssä toimivat yritykset maksaisivat 15 % koko järjestelmän kustannuksista. Osuus on merkittävä ottaen huomioon, että alan liikevaihto on vain muutaman miljardin suuruinen.

Ala, jonka maksuvastuu on kaikkein suurin, ei ollut lakihankkeen ohjausryhmässä suoraan edustettuna.

Jätteenkäsittelyn toimialalla on yksi ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttanut ja kustannuksia synnyttänyt nk. TOVA-tilanne tarkasteluajanjaksolla. Tapaukseen liittyy kiinteästi kokeileva teknologia, ympäristövalvonnan pettäminen ja vaatimatta jäänyt vakuus. Esityksen tausta tai valmisteluaineisto muultakaan osin ei perustele korostunutta maksuvastuuta alalla, joka käsittelee toisten toimialojen jätteitä.

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

Vakuutusmaksut suhteessa uusiin vuosimaksuihin:

Esitys ei perustele riittävästi sitä, miksi rahastomallin vuosimaksut kohdistuvat merkittävästi eri tavalla kuin vakuutusmallin vuosimaksut ovat kohdistuneet. Esityksen mukaan ympäristövahinkovakuutusten keskimääräinen vakuutusmaksu oli arviolta 1 500 euroa. Kolmen maksuiltaan suurimman vakuutuksenottajan vakuutusmaksu oli keskimäärin arviolta 90 000 euroa vuodessa, kymmenen suurimman arviolta 70 000 euroa ja 20 suurimman arviolta 50 000 euroa.

Lainvalmistelun aikana ei ole tehty vertailua siitä, kuinka hyvin nykyiset vakuutusmaksut ja ehdotettu ympäristövahinkorahaston vuosimaksu korreloivat keskenään. Maksavatko korkeimpia vakuutusmaksuja maksavat tahot myös korkeampia vuosimaksuja rahastoon? Millä perusteella toiminnot, jotka vakuutusmatematiikalla arvioiden on katsottu vähäriskisiksi, on lain valmistelussa katsottu kuitenkin korkeariskisiksi? Esimerkiksi jätteiden käsittelyä harjoittavien yritysten kohdalla siirryttäisiin kertaluokkaa suurempiin vuosimaksuihin ilman, että merkittävää muutosta on riittävästi perusteltu.

Esitetyn mallin heikkous suhteessa vakuutusjärjestelmään on se, ettei yksittäinen toimija voi vaikuttaa omilla toimenpiteillään omaan maksuvastuuseensa toisin kuin vakuutusjärjestelmässä.

Järjestelmän suhde vakuuksiin:

Esityksen mukaan ympäristövahinkorahastolla varaudutaan vakuuksia laajemmin ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen sekä torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamiseen tarvittavan rahoituksen järjestämiseen, kun toimista vastaava taho on maksukyvytön. Rahaston soveltamisala ulottuu myös luvanvastaiseen toimintaan, yllättäviin ympäristövahinkoihin sekä tuntemattomien ja tavoittamattomissa olevien vastuisiin.

YTP katsoo, ettei valmistelun aikana ole tarkasteltu vakuuksia ja rahastoa riittävästi kokonaisuutena. Esityksessä korostetaan, että vakuudet ja rahasto tulevat käyttöön erilaisissa tilanteissa. Tosiasiassa vakuudet kuitenkin realisoidaan ensisijaisesti uhkaavan ympäristövaaran tilanteessa, jolloin rahastosta tarvitaan vähemmän lisärahoitusta kuin ilman vakuutta toimittaessa. Esityksen perusteella rahaston vuosimaksu on kuitenkin tosiasiassa suurempi juuri niillä toiminnanharjoittajilla, joilta vaaditaan myös vakuus.

Luku 3 Esityksen tavoitteet

YTP katsoo, ettei aiheuttaja maksaa -periaate toteudu riittävän hyvin. Periaatteen ytimessä on, että toimija voi omalla toiminnallaan ehkäistä ympäristövahinkojen syntymisen. Ehdotetussa mallissa yksittäinen toimija ei voi vaikuttaa muiden yritysten toimintaan, eikä omalla toiminnallaan edes oman maksunsa suuruuteen kuten vakuutusmallissa.

Esityksen mukaan rahastomallin kustannuksia pyrittäisiin kohdentamaan mahdollisimman oikeudenmukaisesti toiminnanharjoittajien kesken sen perusteella, mikä on toimialakohtainen ympäristön pilaantumisen vaaran aiheutumisen riski. YTP katsoo, ettei esityksen tavoite mahdollisimman oikeudenmukaisesta kohdistamisesta toteudu. Jätettä tuottavaa toimintaa ja sitä käsittelevää toimintaa kohdellaan eri tavalla. Sama jäte aiheuttaa lainvalmistelijan näkemyksen mukaan korkeamman riskin, kun se siirtyy pois jätteen teolliselta tuottajalta sen käsittelyyn.

Eduskunnan ympäristövaliokunta on ottanut epäsuorasti kantaa jätettä synnyttävän ja sitä käsittelevän toiminnon tasapuoliseen kohteluun vakuussäätelyn kehittämistä koskevassa mietinnössään (YmVM 1/2022 vp HE 243/2021 vp): ”Vakuudella turvataan jätehuoltotoimien hoitaminen muun muassa sellaisissa maksukyvyttömyystilanteissa, joissa alueella varastoitavat suuret jätemäärät sekä käsittelytavaltaan ja kustannuksiltaan merkittävät jäte-erät rasittaisivat muutoin valtion talousarviota.” Mietinnössä tuodaan esiin, että kohtelun tulee olla samanlaista riippumatta siitä, onko kyse ammattimaisesta jätteenkäsittelystä vai kyseessä ”esimerkiksi metsäteollisuudessa ja kaivosteollisuudessa tapahtuva jätteiden käsittely mukaan lukien jätteen varastointi”. Mietinnön mukaan vakuusvaatimus ”edistää myös toimijoiden yhdenvertaisuutta sekä aiheuttaja maksaa- periaatteen toteutumista.”

Sama vaatimus tasapuolisesta kohtelusta tulee ottaa lähtökohdaksi myös ympäristövahinkorahaston maksuvastuussa ja maksutaulukossa.

Esitys ei ota huomioon sitä, että jätteiden käsittelyllä pyritään vähentämään haitallisia ympäristövaikutuksia. Käsittelystä aiheutuu myös kielteisiä vaikutuksia, mutta kokonaisuutena tarkasteltuna jätteen käsittelyn vaikutukset, etenkin silloin, kun jäte hyödynnetään, ovat ympäristön näkökulmasta myönteiset. Jätteen käsittelyä ei voida jättää toteuttamatta.

Esityksen mukaan korostuneessa maksuvastuussa ovat jätteiden käsittelyn toimialalla ne yritykset, joilla on toimintaa eri puolilla Suomea, eli määrällisesti useita ympäristölupia. Esityksessä ei tarkastella sitä, kohteleeke malli oikeudenmukaisesti kiertotalouden toimintoja, jotka perustuvat hajasijoittumiseen lähelle syntyviä materiaalivirtoja. Malli päinvastoin rankaisee toimintojen hajasijoittumista.

Malli painottaa toimialakohtaista ympäristövahingon riskiä, eikä toimialan sisällä tehdä riskinarviointia. Toiminnanharjoittajien kokemusten mukaan ympäristövalvonta on monilla alueilla painottunut tunnettuihin ja suurimpiin toiminnanharjoittajiin. Käytäntö on kuitenkin jossain määrin osoittanut, että ympäristövelvoitteiden noudattaminen saattaa olla puutteellista osassa pienemmistä yrityksistä. Valvonnan ulottumattomiin jäävät usein toimijat, jotka osoittavat suoranaista piittaamattomuutta lainsäädännön velvoitteista ja vaatimuksista.

Ehdotetulla mallilla hyväksyttäisiin se, että vastuulliset toimijat tukevat vastuuttomien yrityksen toimintaan kattamalla näiden aiheuttamat kustannukset jälkikäteen. Ympäristövahingon aiheuttanut

yritys on saattanut saada jo toimintansa aikana epäreilua kilpailuetua ympäristösäännösten kiertämisestä tai esimerkiksi tarvittavien turvamekanismien ja investointien tekemättä jättämisestä.

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Ehdotuksen mukaan ympäristövahinkorahastossa maksuvelvollisille aiheutuva maksutaakka säilyisi kokonaisuudessaan nykyisellä tasolla. Esityksen mukaan järjestelmän kokoluokka on mitoitettu ottaen huomioon tilastot vahinkotapahtumista sekä säilyttäen nykyinen toiminnanharjoittajiin kohdistuvien maksujen taso.

YTP katsoo, ettei maksuvelvollisuutta koskevat pykälät ja maksutaulukko toteuta riittävän hyvin tavoitetta säilyttää toiminnanharjoittajiin kohdistuvien maksujen nykytaso. Esityksen mukaan ”Osalle maksuvelvollisista ympäristövahinkorahastojärjestelmään siirtymisestä seuraisi maksujen pieneneminen, osalle niiden kasvaminen. Erityisesti suurten yritysten maksurasite kevenisi.” Jälkimmäinen väite on kummallinen, koska malli ei ota huomioon yrityksen liikevaihtoa tai kokoa, eikä väite pidä paikkaansa ainakaan jätteen käsittelyn osalta, jossa kehitys on päinvastainen.

Esityksen vaikutuksissa ei käsitellä uuden vuosimaksun suuruuden suhdetta aiempiin vakuutusmaksuihin yritystasolla (ks. kommentit luvussa 2). Esityksessä pitäisi riittävästi perustella, miksi katsotaan ongelmattomaksi se, että yrityskohtaiset muutokset ovat joissakin tapauksissa erittäin suuria.

Esityksen mukaan öljyntorjunnan pelastuskalustoon liittyvät kustannukset eivät siirry uuteen rahastoon. Kustannuserän poistumista ei ole ilmeisesti otettu huomioon rahaston tavoitekertymää alentavasti.

Taulukossa 5 on esitetty rahaston hallinnon perustamis- ja vuotuiset kustannukset, 880 000 ja 330 000 euroa. Hallinnon kustannukset ovat suhteellisen suuret rahaston 3,4 miljoonan vuosikertymään nähden.

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Muissa toteutusvaihtoehdoissa tulisi käsitellä kattavasti mahdollisuutta puuttua vuosimaksujen kertautumiseen vuosimaksulle asetettavalla maksukatolla. Myös vakuusjärjestelyjen olemassaoloa tulisi tarkastella perusteena maksuhuojennuksille. Vaihtoehdot on sivuutettu kevyillä maininnoilla lain 6 §:n perusteluissa.

Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

-

Luku 10 Toimeenpano ja seuranta

-

Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 20 §:n 2 momentti vahvistaa julkisen vallan erityisaseman ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamisessa. Ehdotetun rahastomallin katsotaan toteuttavan tämän julkisen vallan erityisaseman. Yhtä lailla julkisen vallan rooli asiassa olisi ollut mahdollista toteuttaa jatkossakin valtion talousarviosta maksattavien korvausten kautta. Näin on esityksessäkin ajateltu toimittavan suuronnettomuuksien tai kaikkein suurimpien ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteissa.

Lakiehdotus säännöskohtaisine perusteluineen

1 luku Yleiset säännökset (1–5 §)

1 § Soveltamisala. Rahaston käytön ja sen maksuvastuun tulisi olla erittäin tarkkarajainen, eikä sitä pitäisi ulottaa laajasti sellaisten tilanteiden korvaamiseen, joilla ei ole yhteyttä maksuvelvollisiin. Perusteluista tulisi poistaa kohta ”...tai siksi, että tätä ei saataisi selvitettyä.” Tuntemattomien tahojen aiheuttamat vahingot tulisi rajata ulos, koska linkki kollektiivisen aiheuttaja maksaa -periaatteen toteutumiseen on kyseenalainen tuntemattomien aiheuttamien vahinkojen kohdalla. Tuntemattomien vahingot voivat olla myös muiden kuin rahastoon maksuvastuullisten aiheuttamia ja tarkoittaa siten hyvin erilaisia tilanteita, mm. kuntalaisten jäterikoksia tai muiden kuin maksuvastuullisten laittomia kaatopaikkoja.

Säteilyvahingot tulee rajata selkeästi lain soveltamisalan ulkopuolelle.

2 § Soveltamisalan rajaus. YTP katsoo, että omistuspohjaltaan erilaisia yrityksiä tulisi kohdella samalla tavalla ja siksi maksuvelvollisuuden pitää ulottua kaikkiin toimintoihin, jotka myyvät palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. Vaikka jätelaki ja hankintalaki rajoittavat niin kutsuttua ulosmyyntiä, suuntautuu osa toiminnasta kuitenkin markkinoille. Kuntien omistamat yhtiöt toimivat kilpailutilanteessa muiden yhtiöiden kanssa. Lisäksi kuntayhtiöillä on tytäryhtiöitä, jotka toimivat täysin markkinoilla, vaikka omistaja on kuntataustainen. Kilpailun tasapuolisuuden näkökulmasta ei ole mahdollista rajata ko. yhtiöitä maksuvelvollisuuden ulkopuolelle. Myös ympäristönsuojelulain vakuussäätely kohtelee eri omistuspohjan yrityksiä yhdenvertaisesti.

4 § Ympäristövahinkorahaston varat. Esitys rahastosta myönnettävistä harkinnanvaraisista avustuksista eräisiin pelastustoimen ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviin hankintoihin tulisi poistaa. Harkinnanvaraisia avustuksia tulisi myöntää suoraan talousarviosta määrärahana ilman, että rahastoa ja sen hallintoa kuormitetaan rahaston kautta kulkevalla maksuliikenteellä ja siihen liittyvällä päätöksenteolla.

5 § Varojen siirto valtion talousarviosta eräissä tilanteissa. YTP katsoo, että pykälästä tulee poistaa takaisinmaksuvelvoite, joka tekee järjestelmästä ennakoimattoman maksuvelvollisille yrityksille. Mikäli rahaston varat eivät riittäisi kattamaan vahinkokustannuksia, ylimenevä osuus tulisi hoitaa valtion talousarviosta ilman takaisinmaksuvelvoitetta. Tilanne, jossa rahaston varat eivät riitä, voidaan rinnastaa siihen, että talousarviosta oltaisiin joka tapauksessa kattamassa suuronnettomuuksien ja kaikkein suurimpien ympäristön pilaantumisen vahinkotilanteita.

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

6 § Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus. YTP katsoo, että pykälän perusteluissa oleva kuvaus jätteen käsittelyn toimialasta tulisi sisällyttää lain perusteluiden yleistekstiin, ei pykäläkohtaiseen tekstiin. Sekä maksukattoa koskeva kohta että vakuuksien vaikutusta maksuihin tulisi käsitellä esimerkiksi kohdassa Muut toteutusvaihtoehdot.

Pykälän perusteluissa todetaan, että ”Verona kannettavan ympäristövahinkomaksun määrittely on myös oltava riittävän yksiselitteinen, eikä siinä voitaisi huomioida vaihtelevia yritys- tai toimialakohtaisia tekijöitä, kuten yksittäisen yrityksen maksukyvyttömyysriskiä tai toiminnan järjestämistavasta johtuvaa maksujen kertautumista.” YTP on toistuvasti ehdottanut, että maksujen kertautumiseen puututtaisiin asettamalla vuosimaksuille maksukatto. YTP:n laskelmien mukaan varsin korkean, yrityskohtaisen 50 000 euron maksukaton asettaminen vähentäisi rahaston vuosikertymää alle 100 000 eurolla. Yrityskohtainen maksukatto olisi perustellusti voitu asettaa myös korkeimman vuosimaksun tasolle, 30 000 euroon. Tällöin vuosikertymä alenisi arvion mukaan noin 250 000 eurolla.

Perusteluiden mukaan ”jätevakuuden asettamisvelvollisuudella ei voitaisi korvata velvollisuutta maksaa ympäristövahinkomaksua, koska vakuusjärjestelmällä ja toissijaisella vastuujärjestelmällä on eri tarkoitus ja käyttökohde.” Perustelut eivät riittävästi ota huomioon sitä, että ensisijaiset vastuujärjestelmät vähentävät tarvetta toissijaisen vastuujärjestelmän varojen käytölle. Esityksessä ei tulisi tarkastella ympäristövahinkomaksun korvaamista vakuudella, vaan käyttää ympäristöluvan vakuusvaatimusta huojennusperusteena ympäristövahinkomaksuun.

Pykälän 4 momentti ja sen perustelut eivät ole riittävän tarkkoja, jotta yksittäinen yritys pystyisi varmuudella määrittämään oman vuosimaksunsa suuruuden, jos sillä on samalla toiminta-alueella useampia lupia. Perusteluja tulisi selkeyttää ja sisällyttää siihen soveltuvien osien kohtia osiosta ”Ympäristövahinkomaksuvelvollisen toiminnan määrittelyn lähtökohdat”, jossa kuvataan, mitä toiminnolla tarkoitetaan.

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

14 § Korvattava vahinko. YTP ei kannata sitä, että yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamat vahingot olisivat mukana järjestelmässä. Liikennepaikat tulisi pitää korvattavien vahinkojen piirissä. Mikäli yksittäisten liikennevälineiden vastuu- ja vakuutusäädöksiin jää katvealueita, ne tulisi pyrkiä korjaamaan, eikä luoda ympäristövahinkorahastosta toissijaista mallia erilaisiin katvetapauksiin. Tämä heikentää luottamusta järjestelmän tarkkarajaisuuteen.

17 § Korvauksen määrä. Yhdestä korvattavasta tapauksesta maksettavan korvauksen määrä tulee rajata korkeintaan 10–15 miljoonaan euroon. Maltillisempi kertakorvaus on riittävä ottaen

huomioon nk. TOVA-tapauksista aiemmin syntyneet kustannukset ja sopii paremmin yhteen rahaston ehdotettujen pääomarajojen kanssa.

19 § Alueen pilaantumisen selvittäminen ja pilaantuneen alueen puhdistaminen. Pilaantuneita maita ei tulisi ottaa osaksi ympäristövahingosta korvattavia vahinkoja. Ehdotettu sääntely koskisi tältäkin osin vain lain voimaantulon jälkeen aiheutuneita vahinkoja. Rahastosta voidaan rahoittaa myös alueen pilaantuneisuuden selvittämistä. YTP pitää tärkeänä, ettei rahaston varoja ohjata vanhojen pilaantuneiden maa-alueiden kunnostustöihin tai varoja käytetä selvityksiin alueilla, joilla pilaantuminen on todennäköisesti tapahtunut ennen rahaston perustamista. Malliin sisältyy ilmeinen riski siitä, että selvitys- ja kunnostamistarve ulotetaan vuosien saatossa kohteisiin, joiden pilaantumisen ajankohta ei ole tarkasti tiedossa. Pilaantumisen ajankohtaa voi olla haastavaa määrittää, jolloin tarkkarajaisuus suhteessa rahaston perustamisvuoteen katoaa, kun rahaston perustamisesta kuluu aikaa.

22 § Avustus torjuntakaluston hankkimiseen. Pykälä tulisi kokonaisuudessaan poistaa. (Ks. 4 §).

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

25 § Ympäristövahinkorahaston hallitus ja sihteeristö. Aiemmassa versiossa rahaston hallitukseen oli varattu elinkeinoelämän edustajille 2 paikkaa. Nyt lausunnoilla olevasta ehdotuksesta elinkeinoelämän edustusta koskeva kohta on poistettu. Rahaston varat kartuttavalle elinkeinoelämälle tulisi varata suoraan laissa 3 paikkaa rahaston hallitukseen.

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

-

