



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment



TOVA-lainsäädäntöhanke

Kuulemistilaisuus

3.12.2020

Mari-Linda Harju-Oksanen
Erityisasiantuntija, YM

Esityksen sisältö

- TOVA-lainsäädäntöhankkeen esittely
- TOVA-rakennevaihtoehdot
- TOVA-lakiluonnos: järjestelmän varat ja pääomarajat
- TOVA-lakiluonnos: korvattavat vahingot ja kustannukset
- TOVA-lakiluonnos: ympäristövahinkomaksu ja maksuluokat

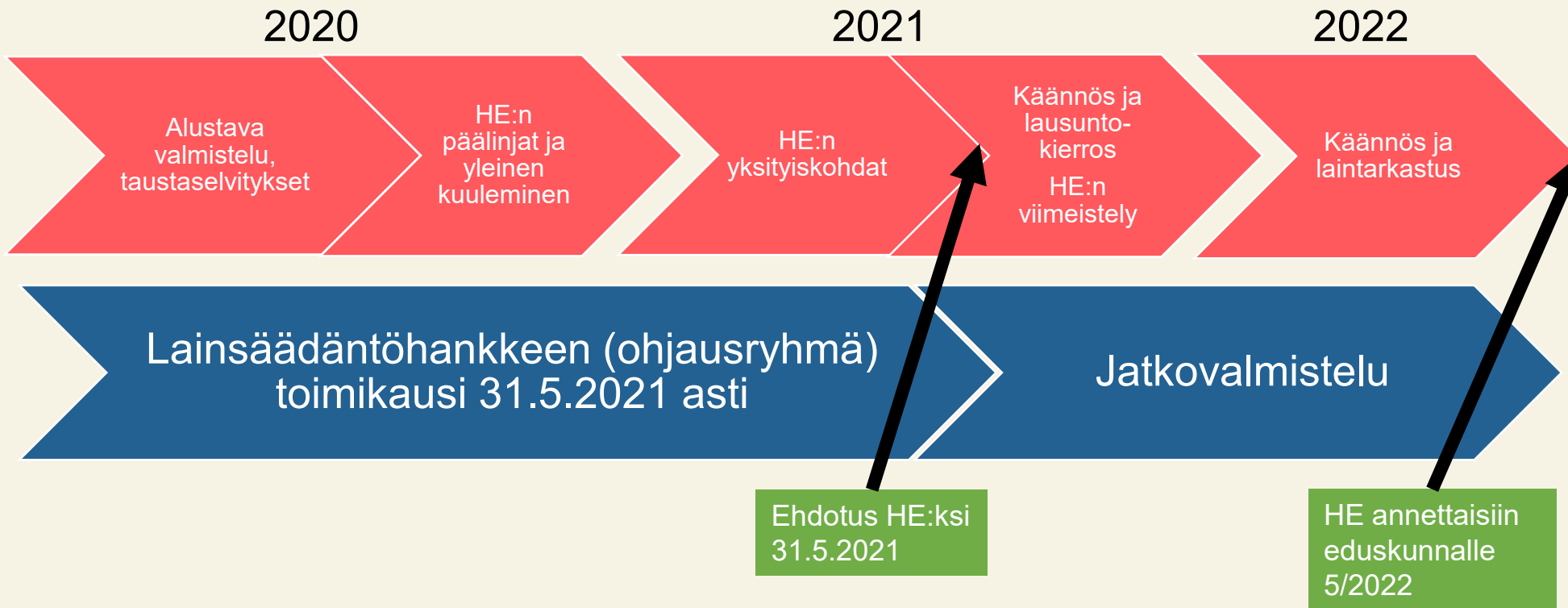


Ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät (TOVA-järjestelmät)

- Ympäristöriskien hallinta, ympäristövahinkojen korvaaminen ja ennallistamistoimien toteuttaminen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa
- Pakollinen ympäristövahinkovakuutus (YVVV, 81/1998)
- Öljysuojarahasto (ÖsraL, 1406/2004)
- Valtion budjettirahoitus, kunnat
- Hallitusohjelma: Ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA) kehitetään
- Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen, työryhmän mietintö (YMra 23/2014)
- TOVARAMA Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:14)



TOVA-lainsäädäntöhankkeen aikataulu



Hallitusohjelmakirjaus:
Kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA).

Valtion budjetista rahoitetut TOVA-tapaukset

Tova-tapauksiin (ilman Talvivaaraa) n. 29 m€ vuosina 2013-2019 eli keskimäärin 4 m€/vuosi

Hitura, yli 21 m€ (kaivos)

Otso Gold 0,09 m€ (kaivos)

Avilon Fibres 5,3 m€ (kuitutehdas)

PP-Recycling n. < 2,3 m€ (+ julkisselvitys)
(kierrätystoiminta)

Kromipinta n. 0,22 m€ (pintakäsittelylaitos)

Helprint 0,15 m€ (painotalo)

Kärkölän jätevarasto 0,72 m€

Talvivaara n. 120 m€
(valtiolle palautunut noin 27 m€)

Vaarallisia
jätteitä/kemikaaleja

Valmistelun lähtökohtia

- Luodaan nykyistä kattavammat TOVA-järjestelmät, joilla varaudutaan ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ennallistamistoimien toteuttamiseen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.
- Samalla tarkastellaan koko järjestelmän rahoituspohja.
- Toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuksi ilman valtion taloudellista väliintuloa
- Valittavan järjestelmän tulee toteuttaa aiheuttaja maksaa –periaatetta
- Järjestelmää ei ole tarkoitus mitoittaa erittäin laajamittaisten vahinkojen varalle
- Järjestelmän tarkoitus kattaa uudistusten voimaantulon jälkeen ilmenevät tilanteet
- Ei lisätä yritysten maksutaakkaa; maksutaso säilyisi kokonaisuutena samalla tasolla, mutta yksittäistapauksissa muutokset voivat olla mahdollisia



Hankkeen tämänhetkinen vaihe

- Luonnos ympäristövahinkojen toissijaista korvaamisjärjestelmää koskevaksi laiksi (27.11.2020)
 - Esimerkinomainen malli sääntelyn toteuttamiseksi, säännöksiä täsmennetään valittavan rakenteen mukaisesti
- TOVA-järjestelmän rakenne liittyy kiinteästi öljyntorjunnan rahoitukseen.
- Öljyntorjunnan rahoitusta ja rakennetta koskevat keskustelut ovat poliittisella tasolla kesken.
- Lakiluonnoksessa keskitytään ns. TOVA-puoleen, johon ei sisälly öljyntorjunnan rahoitusta / ÖSRAa.





TOVA- rakennevaihtoehdot

Valtion / kunnan talousarvio

- Määrän ja toteutumisajankohdan suhteen ennakoimattomat menot sopivat huonosti talousarvion vuotuisuusperiaatteeseen (> lisätalousarvio)
- Aiheuttaja maksaa –periaate ei toteudu; veronmaksajat maksavat
- Mitä kalliimmasta vahingosta kyse, sitä epätodennäköisemmin kunta pystyy vastaamaan kustannuksista
- Hankkeen asettamispäätös ja eduskunnan kannanotot lisätalousarvioiden yhteydessä: Aiheuttaja maksaa –periaatteen mukainen järjestelmä, käytetään mahdollisimman vähän valtion talousarvion määrärahoja
- Ei ole perusteita ottaa valmistelun pohjaksi, sillä se ei muuttaisi nykytilannetta.



Vakuutus

- TOVA-tilanteissa tarpeen varmistaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömien toimien korvattavuus vakavissa ympäristöriskitilanteissa.
- Vakuutuksen soveltamisalan laajentamisen edellytyksiä ja sitä, voidaanko vakuutusmallilla vastata hankkeessa asetettuihin tavoitteisiin, arvioidaan vakuutusalan ehdotuksen pohjalta.
 - YSL 182a §:ssä tarkoitettujen kustannusten sisällyttäminen järjestelmään
 - Muita kehitysehdotuksia



Valtion talousarvion monivuotinen määräraha

- Ns. budjetin sisäinen rahasto
- Rahoitus ns. TOVA-maksulla (vero), josta säädettävä lailla.
- Järjestelmän rahoitus korvamerkityllä verolla, joka tuloutettaisiin talousarvioon.
- Veron määrää vastaava määräraha otettaisiin talousarvioon.
- Edellä mainitut tulot ja menot sidottaisiin toisiinsa (veroa ei voisi käyttää muuhun tarkoitukseen).
- Monivuotinen siirtomääräraha mahdollistaisi rahoituksen kerryttämisen kolmeksi vuodeksi.
- Mikäli se ei tulisi käytettyä, se voitaisiin budjetoida uudelleen samaan käyttötarkoitukseen.
- Lailla voidaan säätää pääoma- ym. rajoituksista.
- Yhteistyö maksajien kanssa järjestettävissä.



Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto

- Perustuslaissa (87 §) rahaston perustamiselle asetettujen vaatimusten toteutuminen
 - valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää
 - budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomääräraha eivät sovellu
 - esim. tilanteet, joissa on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin
- Rahaston toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus nopeasti vaihtelevissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa, mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa
- Hyväksyttävä eduskunnassa 2/3 enemmistöllä, koska kaventaa eduskunnan budjettivaltaa
- Järjestelmän hyväksyttävyyys maksajien näkökulmasta, yhteistyö järjestettävissä vrt. ympäristövakuutuksen neuvottelukunta





TOVA-lakiluonnos: järjestelmän varat ja pääomaraajat

TOVA-järjestelmän varat

TOVA-järjestelmän varat muodostuvat

- Vuosittaisista ja kertaluonteisista ympäristövahinkomaksuista kertyvistä tuloista (TOVA-lakiluonnoksen 5 ja 6 §:t)
- Edellisiltä tilikausilta kertyneistä ylijäämistä
- Järjestelmästä maksettujen korvausten palautuksista niihin liittyvine korko- ja muine erineen
- Jos TOVA-järjestelmän varat eivät riitä sellaisten korvausten suorittamiseen, joihin korvauksen saajalla on oikeus, TOVA-järjestelmään voidaan siirtää tarvittavat varat valtion talousarviosta (lakiluonnoksen 4 §)
 - Varat maksetaan takaisin, kun järjestelmässä on riittävästi varoja



TOVA-järjestelmän pääomarat, tapauskohtaisen korvauksen enimmäismäärä

- Järjestelmän yläraja (huom. luvut ilman ösran osuutta) 20 milj. €
 - Ylärajan ylittyessä vuosittaisen ympäristövahinkomaksun kantaminen keskeytetään siihen saakka, kunnes varat ovat 10 milj. e tai vähemmän. Tämän jälkeen kantaminen jatkuu.
- Tapauskohtaisen korvauksen enimmäismäärä 30 milj. e, ylimenevä osuus valtion talousarviosta
 - Järjestelmällä ei varauduta kaikkein suurimpiin vahinkoihin (vrt. Talvivaara)
 - Suurten vahinkojen tunnistaminen heti alussa on vaikeata





TOVA-lakiluonnos: Korvattavat vahingot ja kustannukset

Mitä korvauksia ja kustannuksia TOVA-järjestelmästä maksetaan, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa?

Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (YVL, 737/1994) mukaisten korvausten säilyttäminen järjestelmässä

- Korvattava vahinko YVL 5 §
- Vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset YVL 6 §
 - ”Itseä koskeva”, viranomaiset
 - Vakuutuksesta korvattu myös VakSopL 32 § pelastamisvelvollisuuteen liittyviä kustannuksia
- Korvausvelvollinen YVL 7 §

Ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemisestä johtuvien kustannusten sisällyttäminen järjestelmään: YSL 182a § (Viranomaisten toimivalta eräissä tilanteissa)

- Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.
- Toimet välttämättömiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi
- Kustannuksista vastaava taho: YSL/jätelaki/...: toiminnanharjoittaja, kiinteistön haltija, jätteen haltija jne.



TOVA-lakiluonnos 11 § Korvattavat vahingot ja kustannukset

Tämän lain nojalla maksetaan korvausta

1) ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994) tarkoitetusta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen, jos korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi korvausvelvolliselta ja jos korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta;

2) viranomaiselle ympäristönsuojelulain 182a §:ssä tarkoitetuista toimista aiheutuneista kustannuksista, jos kustannuksia ei ole täysimääräisesti saatu perityksi toiminnasta vastaavalta taholta;

Tämän lain nojalla maksetaan korvaus 1 momentissa tarkoitetuista vahingoista ja kustannuksista myös tilanteissa, joissa korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa ei ole saatu selvitettyksi.





TOVA-lakiluonnos: ympäristövahinkomaksu ja maksuluokat

Ympäristövahinkomaksu

5 § Vuosittainen ympäristövahinkomaksu

6 § Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksu

- Mahdollisimman laaja maksupohja, maksuvelvollisuuden sitominen ympäristöriskiä aiheuttavaan toimintaan.
- Kyseessä valtiosääntöoikeudellisesti vero, mikä edellyttää sitä, että maksuvelvollisuus ja maksun suuruus määritellään tarkkarajaisesti lailla, ei viranomaisarkintaa.
- Maksut olisivat ennakoitavia, ja niihin tehtävät mahdolliset muutokset edellyttäisivät lainsäädäntömuutosta.



5 § Vuosittainen ympäristövahinkomaksu

- Maksuvelvollisuus perustuisi sellaisen ympäristöluvanvaraisen toiminnan harjoittamiseen, jota koskevan lupahakemuksen ratkaisee AVI (YSL 34 §).
- Maksun suuruus määriteltäisiin lain liitteessä sijoittamalla maksuvelvolliset eri maksuluokkiin.
- Mahdollisissa TOVA-tilanteissa ympäristövahinkojen ilmenemisen vaaraa nostavat toimintaan liittyvä vaarallisten jätteiden käsittely ja vaarallisten kemikaalien laajamittainen käyttö
- Tietyillä toimialoilla toiminta on luonteeltaan sellaista, että toissijaisissa vastuutilanteissa on kohonnut riski ympäristövahinkojen ilmenemiseen (erityisesti tietyt kaivostoimialojen toiminnot)
- Em. tekijät otettaisiin huomioon maksujen porrastamisessa toimijoiden tasapuoliseksi kohtelemiseksi ja maksuperusteiden hyväksyttävyyden vuoksi (aiheuttamisperiaate).
- Sen sijaan esim. maksukyvyttömyysriski on yrityskohtainen sekä moninaisiin erilaisiin ja vaihteleviin taustatekijöihin perustuva riskielementti, jota ei laintasoisten maksuluokkien määrittelyssä ole mahdollista ottaa huomioon.



Maksuluokat, lakiluonnoksen liite

1. Maksuluokka

- Metallimalmikaivokset

2. Maksuluokka

- Direktiivilaitokset (YSL liite 1, taulukko 1), joiden toiminnassa käsitellään tai varastoidaan vaarallisia jätteitä esim. yli tietyn käyttö-/kapasiteettirajan
- Laitos on Tukes/turvallisuusselvityslaitos

3. Maksuluokka

- Muut kuin 2. maksuluokkaan kuuluvat direktiivilaitokset
- Laitos on Tukes/toimintaperiaateasiakirjalaitos

4. Muut

- Kansalliset laitokset YSL liite 1, taulukko 2
- Muu YSL 4 luvun nojalla luvanvarainen toiminta, kun lupahakemuksen ratkaisee AVI
- Laitos on Tukesin lupalaitos (kansallinen)



6 § Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksu

Maksuvelvolliset toiminnanharjoittajat

- Ympäristölupavelvolliset, kun luvan myöntää kunta (YSL 34 §)
- YSL 115 a §:n mukaiset ilmoituksenvaraiset
- YSL 116 §:n mukaiset rekisteröintivelvolliset

- Maksupohjan laajennus verrattuna nykyiseen ympäristövahinkovakuutukseen.
- Kerättäisiin järjestelmän voimaan tullessa myös jo toimintaa harjoittavilta.
- Toimeenpano edellyttää valvonnan sähköisen asiointijärjestelmän (YLVA) ajantasaisuutta myös näiden toimintojen osalta.



Kiitos!

Mari-Linda Harju-Oksanen
puh. 0295 250 554

mari-linda.harju-oksanen@ym.fi

Merja Huhtala

puh. 0295 250 088

merja.huhtala@ym.fi



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the
Environment

