VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kirjallinen lausunto

9.11.2017

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

Viite: O 55/2017 vp

Öljysuojarahaston rahoituspohjan laajentaminen ja toimintakyvyn turvaaminen

Öljysuojarahastosta annettua lakia (1406/2004) muutettaessa (HE 167/2009 vp) eduskunta antoi lausuman (EV 231/2009 vp), jonka mukaan *Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston rahoituspohjaa sekä huolehtii öljysuojarahaston jatkuvuudesta ja sen toimintakyvyn turvaamisesta tarvittaessa talousarvioratkaisuin.*

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtiovarainministeriö pitää öljyntorjuntaan varautumista tärkeänä laajempien ympäristövahinkojen torjumiseksi. Suomen öljyntorjuntavalmius on varsin korkealla tasolla. Valtiovarainministeriö korostaakin, että jäljempänä olevien huomioiden tavoitteena ei ole vähentää öljyntorjuntaan käytettäviä resursseja tai poistaa rahoitusta. Seuraavassa otetaan kantaa rahoituksen järjestämistapaan, ei määrärahan tasoon.

Yleistä öljysuojarahastosta

Öljysuojarahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi rahastosta maksetaan korvauksia ja myönnetään avustuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin. Öljysuojarahastosta myönnettiin torjuntavalmiuden ylläpitoon 9,60 miljoonan euron korvaukset vuonna 2016. Pelastustoimen alueiden lakisääteisten korvausten osuus tästä oli 8,18 miljoonaa euroa. Harkinnanvaraiset korvaukset valtion torjuntaviranomaisille olivat 1,42 miljoonaa euroa. Rahaston myöntämien korvausten yhteismäärä oli 8,90 miljoonaa euroa pienempi kuin edellisenä vuonna. Öljysuojamaksun tuotto, 9,98 miljoonaa euroa, oli puolestaan 13,9 miljoonaa euroa edellisvuotta pienempi. Määräaikainen öljysuojamaksun korotus päättyi vuonna 2015.

Öljysuojarahastosta annetun lain 8 § mukaista pääomarajaa on korotettu määräaikaisesti 50 miljoonaan euroon vuoden 2019 loppuun asti. Sen jälkeen pääomaraja palautuu normaalille tasolle, 10 miljoonaan euroon. Lain mukaan öljysuojamaksun periminen lopetetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden lopussa, jona öljysuojarahaston pääomaraja ylittyy. Vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan öljysuojarahastolla oli pääomaa 43,2 miljoonaa euroa, mikä johtui torjuntaviranomaisten viivästyneistä hankinnoista. Öljysuojarahaston pääoma on korkealla tasolla huomioon ottaen vuonna 2020 aleneva pääomaraja. Öljysuojarahaston hallitus on vuoden 2016 tilinpäätöksen yhteydessä todennut, että rahastosta maksettavien siirtotalouden kulujen määrä ei riitä laskemaan rahas-

ton pääomaa 10 miljoonaan euroon vuoden 2019 loppuun mennessä. Näin ollen rahoituspohjan laajentamiselle ei ole välitöntä pääoman puutteesta aiheutuvaa tarvetta. Useita muita näkökohtia on kuitenkin tarpeen tuoda esiin.

Öljysuojarahaston nykyiseen rahoituspohjaan liittyviä näkökohtia

Öljysuojamaksu, joka on perustuslain mukaan vero, kannetaan maahan tuotavista ja kauttakuljetettavista raakaöljystä ja muista öljytuotteista. Maksu on kaksinkertainen, jos öljy kuljetetaan säiliöaluksella ilman kaksoispohjaa. Maksu kannetaan öljysuojarahastoon mahdollisiin öljyonnettomuuksiin varautumiseksi ja öljyntorjuntakaluston hankintaa varten. Tässä mielessä nykyinen maksu noudattaa aiheuttamisperiaatetta, koska se kerätään öljytuotteen kuljetuksesta vesillä tai rautateitse.

Maksua kerätään noin 8 miljoonaa euroa vuodessa. Maksun kantaa Verohallinto ja se tilitetään öljysuojarahastoon jaettavaksi rahaston organisaation kautta käyttökohteisiinsa.

Nykymuodossaan maksu on etenkin muiden öljytuotteiden kuin raakaöljyn (kuten valmiiden öljyjalosteiden) osalta EU:n verosäännösten kannalta ongelmallinen. Öljysuojamaksua kannetaan maahantuonnin yhteydessä sekä raakaöljystä (joka ei ole EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä oleva tuote) että öljyvalmisteista kuten dieselöljystä ja moottoribensiinistä (EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä). Nykyisellä tavalla kannettu maksu voidaan katsoa öljyvalmisteiden osalta yhdenmukaistetun valmisteverotuksen säännösten vastaiseksi. Pelkästään raakaöljystä kannettuna vero voitaisiin puolestaan katsoa tuontia syrjiväksi ja siksi kielletyksi veroksi. Muutokset ovat siksi tarpeen. Käytännössä tämä edellyttää nykymuotoisesta öljykuljetuksista kannettavasta maksusta luopumista.

Öljysuojarahaston rahoituspohjan laajentaminen

Öljysuojarahaston rahoituspohjan laajentamiseksi ei ole löytynyt selkeää ja toimivaa ratkaisua. Asiaa on selvittänyt ympäristöministeriön pyynnöstä mm. OTT Kalle Määttä, joka tuotti asiantuntijalausunnon öljysuojarahaston sääntelyvaihtoehdoista ja kehittämisedellytyksistä (2015). Siinä Määttä esitti yhtenä mahdollisena vaihtoehtona valmisteveroperusteiseen rahoitusmalliin siirtymistä.

Jos maksun peruste muuttuu nykyisestä (raakaöljyn ja öljyvalmisteiden kuljetukset) valmisteverotuksen perusteisiin (öljyvalmisteiden kulutukseen luovuttaminen Suomessa), aiheuttamisperiaate ja siten nykyisen öljysuojamaksun peruste romuttuisi, koska maksu ei enää perustuisi öljykuljetuksiin. Valmisteverotukseen liitettynä maksun perusteena olevat polttoaineet muuttuisivat pelkästään Suomessa kulutetuiksi polttoaineiksi, koska raakaöljy jäisi pois veropohjasta. Niillä ei olisi enää kytkentää rahaston tarkoitukseen.

Koska kerättävä tulo olisi varsin vähäinen verrattuna valmisteverokertymän kokonaisuuteen (runsas 7 mrd. euroa), ei sitä myöskään olisi tarkoituksenmukaista kerätä uutena omana veronaan valmisteverotuksen yhteydessä.

Voitaisiin myös harkita, tulisiko öljysuojarahastosta luopua ja siirtyä öljyntorjuntakaluston hankinnassa normaaliin talousarvioon perustuvaan rahoitukseen. Samassa yhteydessä voitaisiin harkita luopumista myös samantyyppisestä voiteluöljyistä kannettavasta öljyjätemaksusta, jonka 4 miljoonan euron vuotuinen tuotto käytetään lähinnä pilaantuneiden maa-alueiden kunnostukseen.

Maksuista luopuminen olisi osa sääntelyn purkamista ja yritysten ja viranomaisten hallinnollisen taakan vähentämistä.

Öljysuojarahasto valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona

Perustuslain 87 § mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, *jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää*. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat poikkeuksia eduskunnan budjettivaltaan ja täydellisyysperiaatteeseen. Siksi niiden laajentamiseen ja perustamiseen on tarpeen suhtautua lähtökohtaisesti pidättyvästi. Öljysuojarahastosta maksettavat korvaukset ja avustukset ovat sinänsä luonteeltaan sellaisia, että ne voitaisiin myöntää valtion yleisestä talousarviosta muiden avustusten tapaan. Voidaan pitää todennäköisenä, että suuren öljyonnettomuuden sattuessa jouduttaisiin joka tapauksessa ainakin ensi kädessä turvautumaan valtion talousarvion varoihin.

Öljysuojarahaston rahoituspohja on tähän asti jossain määrin tukenut erillisen rahaston perusteita juuri öljysuojamaksun aiheuttamisperiaatteen toteutumisen ansiosta. Jos öljysuojamaksusta on tarpeen luopua, on rahaston säilyttäminen talousarviosta erillisenä harkittava tarkasti perustuslain valossa.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018-2021 todetaan, että ”Öljysuojarahaston rahoituspohjaa tarkistetaan siten, että muutosten mahdollisesti edellyttämät vaikutukset julkiseen talouteen voidaan ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa vielä kuluvan vaalikauden aikana. Samalla selvitetään erillisen rahaston tarpeellisuus.” Asian selvittämistä jatketaan, jotta edellä mainittu julkisen talouden suunnitelman mukainen kirjaus saadaan toteutettua.

Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö,
budjettiosasto
Armi Liinamaa

Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö,
vero-osasto
Krista Sinisalo