ÖLJYSUOJARAHASTON RAHOITUSPOHJAN MUUTTAMINEN

Aiheuttaja maksaa -periaatteen (ns. polluter pays principle) mukaisesti aiheuttaja on vastuussa aiheuttamastaan ympäristövahingosta. Periaate on johtavia ympäristöoikeudellisia periaatteita ja ympäristövastuulainsäädännön peruslähtökohta myös kansainvälisesti. Yrityksillä ja yhteisöillä on erityinen velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista. Öljysuojarahasto toteuttaa tällä hetkellä aiheuttamisperiaatetta, koska järjestelmän rahoittaa ympäristölle vaaraa aiheuttava toimiala (laajennettu aiheuttajan vastuu, vastuu kollektiivista).

Öljysuojamaksu kannetaan tullitariffin nimikkeiden perusteella maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä. Valtiovarainministeriö on todennut, että nykymuotoinen öljysuojamaksu on öljyvalmisteiden osalta yhdenmukaistetun valmisteverotuksen säännösten vastainen. Öljysuojamaksua kannetaan sekä raakaöljystä (joka ei ole EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä oleva tuote) että öljyvalmisteista kuten dieselöljystä ja moottoribensiinistä (EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä). Jos öljysuojamaksu muutettaisiin koskemaan vain raakaöljyä, voitaisiin maksua pitää tuontia syrjivänä ja siksi kiellettynä. Öljysuojamaksun kantamisesta tulisi siis luopua.

Vaihtoehdot rahoituspohjan muuttamiselle:

1) Ympäristöministeriö tilasi vuonna 2015 OTT, dosentti Kalle Määtältä asiantuntijalausunnon öljysuojarahaston sääntelyvaihtoehdoista ja kehittämisedellytyksistä. Määttä suositteli lausunnossaan, että öljysuojamaksun sijasta varat öljysuojarahastoon kerrytettäisiin ns. huoltovarmuus- ja öljysuojamaksulla, joka kannettaisiin valmisteveron tavoin samoin kuin nykyinen huoltovarmuusmaksu. Näin kerätyn öljysuojamaksun tuotot ohjattaisiin öljysuojarahastoon.

   Jos valmistevero kohdistuu kaikkiin energiatuotteisiin, etäännytään kauas aiheuttamisperiaatteesta. Jos valmistevero sen sijaan kohdistuisi yksinomaan öljytuotteisiin, oltaisiin lähellä aiheuttamisperiaatteen mukaista verotusta eikä ero öljysuojamaksuun olisi olennaisen suuri.

2) Varat öljysuojarahastoon siirretään valtion talousarviossa yleisistä verovaroista.

   Valtiovarainministeriön kannattama vaihtoehto. Hallinnollisena toimena yksinkertainen ja kevyt. Verojen yleiskatteellisuuden periaatteen mukainen.

   Öljysuojarahastoon siirrettävät varat eivät kuitenkaan millään tavalla toteuttaisi aiheuttaja vastaa – periaatetta. Kun vastuuta ei enää kohdennettaisi aiheuttaja-kollektiiviin, niin kannustaisiko se enää toiminnan järjestämiseen haittoja rajoittavalla ja vahinkoja välttävällä tavalla. Öljysuojajärjestelmä on ollut voimassa jo yli 40 vuotta, ja sitä on pidetty tehokkaana. Minkä viestin puhtaaseen talousarviorahoitukseen siirtäminen antaisi. Olisiko pelättävissä ns. moral hazard eli toimintatapojen rappeutuminen.

   Periaatteellinen kysymys on, voidaanko öljysuojarahasto säilyttää nykyiseen tapaan talousarvion ulkopuolisena rahastona, jos öljysuojamaksusta luovutaan ja rahaston varat kerrytetään verotuloilla.

Tausta

ÖLJYSUOJARAHASTON RAHOITUSPOHJAN MUUTTAMINEN

Öljysuojarahasto (L 1406/2004) on ympäristöministeriön yhteydessä toimiva talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka varat kerätään öljysuojamaksuna maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetettavasta öljystä. Varoilla ylläpidetään pelastuslaitosten öljyvahinkojen torjuntavalmiutta maalla ja merellä sekä korvataan harkinnanvaraisesti valtion alusöljyvahinkojen torjunnan hankintoja. Öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta aiheutuvien kustannusten harkinnanvaraiseen korvaamiseen voidaan valtion talousarviossa siirtää osa öljyjätemaksun (L 894/1986) tuotosta öljysuojarahastoon.

Eduskunta edellytti 7.12.2009 (HE 167/2009 vp – EV 231/2009 vp), että hallitus selvittää mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston rahoituspohjaa sekä huolehtii öljysuojarahaston jatkuvuudesta ja sen toimintakyvyn turvaamisesta tarvittaessa talousarvioratkaisuin. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallintaa ja vastuita koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan (2/2014) olevan vielä tarvetta selvittää valmisteveron tyyppisen maksun mahdollisuutta. OTT, dosentti Kalle Määttä suositteli lausunnossaan, että öljysuojamaksun sijasta varat öljysuojarahastoon kerrytettäisiin ns. huoltovarmuus- ja öljysuojamaksulla, joka kannettaisiin valmisteveron tavoin samoin kuin nykyinen huoltovarmuusmaksu. Näin kerätyn öljysuojamaksun tuotot ohjattaisiin öljysuojarahastoon.

Öljyala (Öljy- ja biopolttoaineala, Neste Oyj) on jo pidemmän aikaa esittänyt öljysuojamaksusta luopumista ja siirtymistä huoltovarmuusmaksun tapaiseen rahoitusjärjestelmään. Huoltovarmuusmaksu kerätään energiaverojen yhteydessä ja tilitetään valtion talousarvion ulkopuoliseen huoltovarmuusrahastoon.

Nykymuotoinen öljysuojamaksu on öljyvalmisteiden osalta yhdenmukaistetun valmisteverotuksen säännösten vastainen. 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). Jos öljysuojamaksu muutettaisiin koskemaan vain raakaöljyä, voitaisiin maksua pitää tuontia syrjivänä ja siksi kiellettynä.

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.”

Ympäristöministeriön esityksen perustelut

Öljysuojarahasto (ensin öljyvahinkorahasto) on toiminut yli 40 vuotta. Aluksi rahastosta korvattiin alusöljyvahinkoja, myöhemmin myös maa-alueiden öljyvahinkoja ja viranomaisten varautumista vahinkojen torjuntaan. Öljyn tuojilta ja kauttakuljettajilta peritty öljysuojamaksu on toteuttanut öljyalan aiheuttajavastuuta.

Aiheuttajan vastuu (polluter pays -periaate) on ympäristöoikeudessa myös kansainvälisesti noudatettu periaate, jonka mukaan pilaaja maksaa aiheuttamansa pilaantumisriskin ehkäisy- ja torjuntakustannukset, ennallistamiskustannukset ja mahdolliset vahingonkorvaukset. Vaarallisten aineiden suhteen meillä on sovellettu tuottamuksesta riippumatonta ns. ankara vastuuta jo ennen ympäristöoikeuden kehittymistä.

Valtio on viime vuosina joutunut rahoittamaan vakavaa vaaraa aiheuttaneiden vaarallisten jätteiden, jätevesien tai kemikaalien hävittämistä ja muita ympäristövahinkojen torjuntatoimia eräissä konkurssitilanteissa (Avilon, GTC; Hitura). Lisätalousarvioneuvotteluissa syksyllä 2013 sovittiin, että ympäristöministeriö perustaa toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä (TOVA) selvittävän työryhmän jossa oli myös valtiovarainministeriön edustus. Tavoitteena oli järjestelmän uudistaminen niin, että talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa. Työryhmä esitti ratkaisuna ns. valtion budjetin sisäisen rahastoinnin mallia eli yrityksiltä veroina kerättävien

ÖLJYSUOJARAHASTON RAHOITUSPOHJAN MUUTTAMINEN

varojen kerryttämistä valtion talousarviossa. Elinkeinoelämää työryhmässä edustaneet jäsenet olivat esityksestä eri mieltä. Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien (TOVA-järjestelmien) kehittämistyötä jatketaan

Hyväksyessään vuoden 2017 lisätalousarviossa määrärahan Hituran kaivoksen ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi Eduskunta antoi lausuman (60/2017 vp - EK 24/2017 vp): Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kaivosten jälkihoidosta huolehtimisen jo niiden toiminnan aikana, jotta kaivosten sulkemisiin liittyvät vastuut eivät jää valtion kannettavaksi, ja arvioi myös kaivostoiminnalle asetettavien vakuuksien optimaalista tasoa. Kaivosten ympäristövastuista on parhaillaan vastattavana myös kirjallinen kysymys (KK 67/2018 vp).

Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä (OM 25/41/2015) pyritään parhaillaan mm. selkeyttämään ympäristövastuiden asemaa konkurssitilanteissa. Vastuiden asemaa koskeva ratkaisu vaikuttaa osaltaan siihen, kuinka suuri osa vastuisiin liittyvistä kustannuksista ohjautuu TOVA-järjestelmien piiriin. Konkurssipesät ovat kuitenkin usein niin vähävaraisia, että ympäristövastuut jäävät hoitamatta riippumatta siitä, mikä vastuiden asema konkurssitilanteissa on.

Verojen yleiskatteellisuus on perusperiaatteena hyvä ja tarpeellinen, mutta ympäristövastuiden osalta se ei toimi. Samaa voinee sanoa käsityksestä, että talousarvion ulkopuolisia rahastoja ei pitäisi olla. Jos kansainvälisestikin voimassa olevaa aiheuttaja vastaa –periaatetta halutaan edelleen pitää yllä, niin rahastot ja korvamerkityt maksut ja verot olisivat juuri yksi keino siihen. Halutaanko yritysten aiheuttamat ympäristövahingot korvataan valtion talousarviosta ilman yhteyttä aiheuttajaan (laajasti ottaen) tai hänen etuihinsa? Onko tämä se viesti, joka halutaan välittää teollisuudelle ja veronmaksajille? Miten elinkeinoelämä tässä tilanteessa sitoutuisi vastaamaan aiheuttamistaan ongelmista? Olisiko linjaus pitkällä tähtäimellä järkevä? TOVA-työryhmässä kannettiin laajalti huolta ns. moral hazard –ongelmasta.

Öljysuojarahaston nykyinen, ja ympäristöministeriön ehdottama uusi rahoituspohja, toteuttavat molemmat laajasti ottaen aiheuttaja maksaa –periaatetta. Jos öljysuojarahaston rahoituksen osalta siirryttäisiin noudattamaan verojen yleiskatteellisuutta, niin miten olisi perusteltavissa esim. kaivostoiminnan harjoittajien aiheuttajavastuu tai mahdollisen TOVA-järjestelmän perustuminen teollisuudelta perittäviin maksuihin. Miten on perusteltavissa toimivan ja ns. vanhan järjestelmän romuttaminen samaan aikaan kun toisaalla kiinnitetään kasvavaa huolta siitä, että aiheuttajat pääsevät liian vähällä ja vahingot jäävät merkittävässä määrin valtion maksettaviksi.