Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Hallitussihteeri Merja Huhtala

Asiantuntijalausunto 3.5.2018

Ympäristövaliokunta 4.5.2018

ÖLJYSUOJARAHASTON RAHOITUSPOHJAN MUUTTAMINEN

Aiheuttaja maksaa -periaate

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. Vastuun kohdentaminen aiheuttajaan kannustaa toiminnan järjestämiseen haittoja rajoittavalla ja vahinkoja välttävällä tavalla. Öljysuojarahasto (L 1406/2004) toteuttaa tällä hetkellä aiheuttamisperiaatetta, koska järjestelmän rahoittaa ympäristölle vaaraa aiheuttava toimiala.

Toissijaisilla vastuujärjestelmillä (TOVA) varaudutaan tilanteisiin, joissa ympäristövahingosta vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Järjestelmien tarkoituksena on varmistaa, että ympäristövahingot ja niistä aiheutuneet muut vahingot sekä vahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannukset korvataan silloinkin, kun korvauksia ei saada perityksi vahingon aiheuttajalta. Rahoittajina toissijaisissa järjestelmissä on yleensä vaaraa aiheuttava yritystoiminta (laajennettu aiheuttajan vastuu- vastuu kollektiivista).

Suomessa ei ole laaja-alaista ympäristörahastoa, vaan korvauksia tai rahoitusta on haettava eri rahoituslähteistä: lakisääteinen pakollinen ympäristövahinkovakuutus, vapaaehtoiset vakuutukset, öljysuojarahasto ja valtion budjetin erilaiset määrärahat. Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen kehittämistarpeita ja –vaihtoehtoja tarkasteltiin ympäristöministeriön työryhmän mietinnössä 2014. TOVA-järjestelmän kehittämistä on sen jälkeen jatkettu ympäristöministeriön valmistelussa. Tavoitteena on järjestelmän uudistaminen niin, että talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa.

Valtio on viime vuosina joutunut rahoittamaan vakavaa vaaraa aiheuttaneiden vaarallisten jätteiden, jätevesien tai kemikaalien hävittämistä ja muita ympäristövahinkojen torjuntatoimia eräissä konkurssitilanteissa: Avilon n. 5 milj.€, GTC n. 2,3 milj.€, Kromipinta n. 0,2 milj.€ ja Hitura n. 7 milj.€ (vielä kesken). 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.

Öljysuojamaksu ja siitä luopuminen

Öljysuojamaksu kannetaan tullitariffin nimikkeiden perusteella maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä. Valtiovarainministeriö on todennut, että nykymuotoinen öljysuojamaksu ei kaikilta osin ole yhdenmukaistetun valmisteverotuksen säännösten mukainen. Lisäksi öljysuojamaksu kannetaan tullitariffin nimikkeisiin 27.07, 27.09 ja 27.10 kuuluvista nestemäisistä tuotteista, minkä vuoksi maksu peritään muun muassa HVO-biodieselistä. Tämän voidaan katsoa vääristävän kilpailua, koska maksua ei kerätä muista biopolttoaineista.

Neste Oyj onkin joulukuussa 2016 valittanut Helsingin hallinto-oikeuteen HVO-dieselistä peritystä öljysuojamaksusta. Öljysuojamaksun kantamisesta näyttäisi siis olevan syytä luopua.

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

Jos öljysuojamaksusta luovuttaessa öljysuojarahastoon siirrettäisiin varat valtion talousarviossa yleisistä verovaroista, ei aiheuttaja vastaa –periaate toteutuisi millään tavalla. Ratkaisu olisi hallinnollisesti yksinkertainen ja kevyt ja verojen yleiskatteellisuuden periaatteen mukainen. Se merkitsisi kuitenkin täydellistä muutosta nykyiseen aiheuttajan vastuuseen (kollektiivinen) ja olisi ristiriidassa sen kanssa, mitä TOVA-järjestelmän kehittämiseltä odotetaan.

Öljysuojajärjestelmä on ollut voimassa jo yli 40 vuotta, ja sitä on pidetty tehokkaana varsinkin torjuntavalmiuden varautumisen näkökulmasta. Merkittäviä öljyvahinkoja ei sen sijaan ole sattunut vuosikymmeniin eikä rahaston toimivuutta siinä suhteessa ole koeteltu (viimeisin Eira). Pieniä, pääasiassa maa-alueilla sattuneita öljyvahinkoja, joiden aiheuttaja on jäänyt tuntemattomaksi, korvataan kuitenkin joka vuosi kymmeniä.

Öljysuojarahaston on talousarvion ulkopuolinen rahasto ja siten poikkeus eduskunnan budjettivaltaan ja talousarvion täydellisyysperiaatteeseen. Rahaston välttämättömyys ja perustuslain mukaiset muut edellytykset käsitellään eduskunnassa hallituksen annettua öljysuojarahaston rahoituspohjaa koskevan esityksensä.

Ympäristöministeriön tavoitteena ei ole öljysuojarahaston lakkauttaminen. Mitä TOVA-järjestelmän kehittäminen mahdollisesti merkitsee öljysuojarahaston kannalta, siihen ei vielä voida ottaa kantaa. Öljysuojamaksusta luopumiselle on olemassa perusteet, mutta korvaavan rahoitusratkaisun tulisi ympäristöministeriön mielestä toteuttaa aiheuttaja vastaa –periaatetta (toimialan kollektiivinen vastuu).

Öljyjätemaksu

Öljyjätemaksun kantamisesta on tarkoitus luopua samaan aikaan kuin öljysuojamaksusta. Öljyjätemaksulla (L 894/1986) on tuettu öljyjätehuoltoa ja muun vaarallisen jätteen jätehuoltoa. Voiteluöljyjätteitä ja niiden valtakunnallista keräystä ja käsittelyä sekä tiedotusta koskevia sopimuksia on tehty 1980-luvulta alkaen. Viimeisimmän toiminnanharjoittajien kilpailutuksen (2012) voitti Lassila & Tikanoja Oyj sopimuskaudeksi 2013-2017.

Yhden toimijan kanssa tehdyn sopimuksen sijasta nyt valmistellaan öljyjätehuoltoa koskevaa yhteiskuntasitoumusta, ns. green deal –sopimusta. Kyse on vapaaehtoisesta sitoumuksesta voiteluöljyjätteiden keräyksen parantamiseksi. Kerätyistä öljyjätemaksuvaroista voitaisiin myöntää mukana oleville toimijoille määräaikaista valtiontukea.

Jätedirektiivin muutokset pannaan täytäntöön kansallisen lainsäädännön muutoksilla, GD-sopimus ei tätä korvaa.

Öljyjätemaksun kertymästä on talousarviossa siirretty määräraha käytettäväksi öljyn pilaamien alueiden kunnostamiskustannusten korvaamiseen. Öljysuojamaksun ja öljyjätemaksun lakkauttamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että öljysuojarahastolla on myös jatkossa taloudelliset edellytykset kunnostamishankkeiden avustamiseen.