VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kirjallinen lausunto

3.5.2018

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

Viite: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 VNS 1/2018 vp; kuuleminen 4.5.2018

Öljysuojarahaston rahoituspohjan muuttaminen

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.” Vuosia 2019-2022 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa ei ole tehty uusia linjauksia. Öljysuojarahaston rahoituspohjaa koskevia keskusteluja ja neuvotteluja jatketaan yhteistyössä ministeriöiden välillä.

Valtiovarainministeriö pitää öljyntorjuntaan varautumista tärkeänä laajempien ympäristövahinkojen torjumiseksi. Suomen öljyntorjuntavalmius on varsin korkealla tasolla. Valtiovarainministeriö korostaa, että tavoitteena on säilyttää öljyntorjuntaan käytettävät määrärahat nykytasolla, eikä määrärahojen käyttötarkoitukseen ole tarkoituksena tehdä muutoksia. Jatkokeskusteluja käydään rahoituksen järjestämistavasta, mihin liittyy ministeriöistä riippumattomia muutospaineita.

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 11,67 miljoonan euron korvaukset vuonna 2017. Pelastustoimen alueiden lakisääteisten korvausten osuus tästä oli 10,48 miljoonaa euroa. Harkinnanvaraiset korvaukset valtion torjuntaviranomaisille olivat 1,02 miljoonaa euroa. Rahaston myöntämien korvausten yhteismäärä oli 2,07 miljoonaa euroa suurempi kuin edellisenä vuonna. Öljysuojamaksun tuotto, 8,42 miljoonaa euroa, oli puolestaan 1,56 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 2017 tilinpäätöksen mukaan öljysuojarahastolla oli pääomaa 39,7 miljoonaa euroa, mikä johtui torjuntaviranomaisten viivästyneistä hankinnoista. Öljysuojarahaston pääoma on

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

korkealla tasolla huomioon ottaen vuonna 2020 aleneva pääomaraja. On todennäköistä, että rahastosta maksettavien siirtotalouden kulujen määrä ei riitä laskemaan rahaston pääomaa 10 miljoonaan euroon vuoden 2019 loppuun mennessä.

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 varsin hyvin, 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. Samassa yhteydessä olisi perusteltua luopua myös saman tyyppisestä 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.

Öljysuojamaksulle luontevasti sopivaa ja korvaavaa veroa on vaikea löytää. Korvamerkittyihin veroihin valtiovarainministeriö suhtautuu kielteisesti. Koska kerättävä tulo olisi varsin vähäinen verrattuna esimerkiksi valmisteverokertymän kokonaisuuteen (runsas 7 mrd. euroa), ei sitä olisi tarkoituksenmukaista kerätä uutena omana veronaan valmisteverotuksen yhteydessä. Muiden verojen tapaan valmisteverot ovat valtion talousarviossa yleiskatteellisia veroja. Rahoitus (+9 milj. €/v) tulisi näin kohdentaa valtion talousarviosta yleiskatteellisilla tuloilla.

Verohallinnossa on käynnissä laaja tietojärjestelmäuudistus (GenTax- järjestelmä), johon myös valmiste- ja autoverotus liitetään vuoteen 2021 mennessä. Siirtymäaikana valmiste- ja autoverotus hoidetaan sovitusti Tullin vanhoilla tietojärjestelmillä, joita se on sitoutunut ylläpitämään. Kyse on kuitenkin siirtymäajan järjestelmästä, ja Tullin on näin mahdollista tehdä ainoastaan välttämättömimmät muutokset vanhoihin järjestelmiin. Näin ollen uusien valmisteverotyyppisten verojen käyttöönottaminen on käytännössä vaikeaa.

Öljysuojarahastoa 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 myös valtion yleisestä talousarviosta muiden avustusten tapaan. Jatkovalmistelussa olisi tärkeää varmistaa, että öljysuojarahasto edelleen täyttää em. perustuslain näkökohdat. Vaihtoehtona olisi siirtyä normaaliin talousarvioon perustuvaan rahoitukseen. Voidaan pitää todennäköisenä, että suuren öljyonnettomuuden sattuessa jouduttaisiin joka tapauksessa ainakin ensi kädessä turvautumaan valtion talousarvion varoihin.

Öljysuojarahastoa koskevat muutokset edellyttävät joka tapauksessa hallituksen esityksen antamista eduskunnalle päätöksentekoa varten.

Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö,
budjettiosasto
Armi Liinamaa

Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö,
vero-osasto
Krista Sinisalo