10.3.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunta

O 18/2022 vp Toissijaisten ympäristövahinkovastuujärjestelmien kehittäminen

Ympäristöministeriön johdolla on valmisteltu lainsäädäntöhanketta toissijaisten ympäristövahinkovastuujärjestelmien kehittämiseksi. Eduskunnan ympäristövaliokunta on ottanut asian käsiteltäväkseen.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Ympäristövahinkorahastoa koskeva lainsäädäntöhanke

Ympäristöministeriön johdolla on valmisteltu lainsäädäntöä ympäristövahinkojen toissijaisen vastuujärjestelmän luomiseksi nykyistä selvästi kattavammalla tavalla. Tavoitteena on luoda ympäristövahinkojen toissijainen vastuujärjestelmä, jolla varaudutaan ympäristövahinkojen torjuntaan silloin, kun varsinainen vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Tällöin ympäristövahinkojen korvaaminen rahoitettaisiin toiminnanharjoittajien kollektiivisen vastuun puitteissa mahdollisimman pitkälti ilman valtion väliintuloa. Tällä hetkellä kaikki menot rahoitetaan käytännössä valtion talousarviosta ja hyvin pienten vahinkojen osalta kuntien talousarvioista.

Järjestelmästä korvattaisiin viranomaisten kustannuksia, jotka aiheutuvat välttämättömistä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi toteutettavista toimenpiteistä silloin, kun esimerkiksi konkurssitilanteessa on vakavan ympäristöuhan vaara.

Edellä mainittu järjestelmä luotaisiin perustamalla uusi valtiontalousarvion ulkopuolinen Ympäristövahinkorahasto. Samalla nykyisestä Öljysuojarahastosta ja pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta luovuttaisiin. Tarkoituksena on, ettei yrityksille aiheutuva maksutaakka kasvaisi nykytilanteeseen verrattuna, mutta maksujen kohdentumisessa toimialojen ja yritysten välillä olisi todennäköisesti eroavaisuuksia.

Rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavilta toiminnanharjoittajilta veroluonteisella maksulla. Maksut olisivat eräiltä toiminnanharjoittajilta kertaluonteisia, mutta rahaston vuotuinen tulokertymä muodostuisi jatkuvista vuosimaksuista. Vuosimaksut olisi porrastettu siten, että suurimmat maksut kohdistuisivat niihin toimialoihin, joilla ympäristön pilaantumisen vaaran arvioidaan olevan suurin. Maksu olisi valtionsääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero, mikä edellyttää sen säätämisessä

esimerkiksi riittävän selkeää tarkkarajaisuutta sekä oikeussuojakeinoja. Veron määräytymiseen ei voi sisältyä viranomaisharkintaa. Edellä mainituilla ympäristövahinkomaksuilla rahoitettaisiin uuden rahaston varautuminen ympäristövahinkoihin.

Rahastolle asetettaisiin pääomarajat, joiden ylittyessä vuosimaksun kerääminen keskeytettäisiin. Lisäksi yksittäiselle vahinkotapaukselle asetettaisiin tapauskohtainen maksukatto. Tämä tehtäisiin sen vuoksi, että rahastosta ei ole tarkoitus kattaa epätavanomaisen suuria vahinkoja. Niiden osalta rahoitus tulisi edelleen valtion talousarviosta, sillä erittäin suuriin ja harvinaisiin vahinkoihin varautuminen ei olisi kustannustehokasta.

Edellä mainitun vahinkoihin varautumisen ohella valtion yleiskatteisesta talousarviosta voitaisiin siirtää määrärahaa Ympäristövahinkorahastoon. Tätä määrärahaa voitaisiin käyttää harkinnanvaraisesti öljyntorjunnan kalustohankintojen avustamiseen. Määrärahan suuruudesta päätettäisiin julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevien menettelyjen yhteydessä.

Valtiovarainministeriön kannalta keskeisiä kysymyksiä

Valtiovarainministeriö pitää ympäristövahinkojen toissijaisen vastuujärjestelmän kehittämistä tärkeänä. Periaatteessa ideaalitilanteena voidaan pitää sitä, että ympäristövahinkorahastoa ei koskaan tarvittaisi siksi, että ympäristövahinkoja ei tapahtuisi lähivuosina lainkaan. Jos sellaisia kuitenkin tapahtuu, on tärkeää, että varautumiseen on veronmaksajasta ja valtion budjettirahoituksesta riippumaton järjestelmä.

Öljysuojarahastoa koskevien muutosten välttämättömyys ja öljysuojamaksusta luopuminen

Nykyinen 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 öljyntorjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Öljysuojarahastoa on rahoitettu maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetettavista raakaöljystä ja öljyvalmisteista kerättävällä öljysuojamaksulla. Nykyisellä tavalla kannettu maksu ei ole EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen säännösten mukaista. Vain raakaöljystä kannettuna verona se voitaisiin katsoa tuontia syrjiväksi veroksi. Tämä edellyttää nykymuotoisesta öljysuojamaksusta luopumista. Maksun tuotto on ollut noin 8 milj. euroa vuodessa.

Öljysuojamaksusta luovuttaessa Öljysuojarahastolta loppuu rahoituspohja. Öljysuojamaksulle ei ole löydettävissä sellaista korvaavaa maksua, joka olisi EU-oikeudellisesti ongelmaton ja kohdentuisi samalla tavalla öljytuotteisiin.

Lisäksi uudet hyvinvointialueet aloittavat toimintansa 1.1.2023. Öljyntorjunta siirtyy osana pelastustoimea hyvinvointialueiden rahoituksen piiriin. Myös tämä vaikuttaa Öljysuojarahaston rakenteeseen, sillä Öljysuojarahastosta on toistaiseksi myönnetty rahoitusta myös pelastustoimen öljyntorjunnan ylläpitoon. Tämän siirtyessä yleiskatteiseksi hyvinvointialueille ei Öljysuojarahaston erillisrahoitukselle ole enää perusteita.

Edellä mainitut rakenteelliset muutokset aiheuttavat paineita Öljysuojarahaston aseman muuttamiselle.

Samaan aikaan on käynyt ilmeiseksi, että ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja torjuntaan tarvitaan sellainen järjestelmä, jossa rahoitus ei ole riippuvainen valtion ja kuntien budjettirahoituksesta. Valtiovarainministeriö on kannattanut tällaisen järjestelmän luomista jo pidemmän aikaa.

Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen

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.

Perustuslain esitöiden mukaan valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto olisi poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa, mistä johtuen niiden perustamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti. Lähtökohtana on, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Yhtenä esimerkkinä perustuslain esitöissä on mainittu erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla. Em. vakuutusluonteisia toimintoja ympäristönsuojelun alalla ei ole esitöissä tarkemmin avattu, mutta esimerkkinä olemassa olevista rahastoista mainitaan Öljysuojarahasto.

Edellä mainituista syistä valtiovarainministeriö suhtautuu pääsääntönä erittäin kriittisesti uusien talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen. Ympäristövahinkorahastolain valmistelun yhteydessä luovuttaisiin Öljysuojarahastosta, jolloin rahastojen kokonaismäärä ei kasvaisi. Lisäksi

ympäristöministeriö on pyytänyt perustuslakiasiantuntijoilta lausunnot, joiden mukaan rahasto lakiluonnoksen perusteella täyttäisi perustuslain asettamat reunaehdot. Näistä syistä valtiovarainministeriö on kompromissina päätynyt kannattamaan erillisen rahaston perustamista. Perustuslain reunaehtojen täyttyminen valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan edellyttää myös sitä, ettei torjuntakaluston myöntämiseen liittyvän harkinnanvaraisen avustuksen mittaluokka ylitä ympäristövahinkoihin varautumista, vaan Ympäristövahinkorahastosta muodostuu nimenomaan ympäristövahinkojen varautumiseen keskittyvä rahasto.

Vaikka rahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen, ei se silti olisi valtiontaloudesta irrallinen. Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pois lukien Valtion eläkerahasto). Kassavarojen pienentyessä myös valtion velanotto kasvaa. Näin ollen myös rahastojen käyttö lisää valtion alijäämää.

Budjettineuvos Armi Liinamaa

Valtiovarainministeriö

Budjettiosasto