21.11.2022

HE 183/2022, vastaus ympäristövaliokunnan lisäselvityspyyntöön

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä lisäselvitystä ympäristövahinkomaksujen vaikutuksista yrityksiin ja maksujen tasapuolisesta jakautumisesta sekä vuoteen 2025 ulottuvan siirtymäajan tarpeellisuudesta. Ympäristöministeriö lausuu kunnioittavasti asiasta seuraavaa:

Maksuvelvollisuus ympäristövahinkorahastoon perustuu ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen

Ympäristövahinkorahastoa koskevassa lakiehdotuksessa velvollisuus maksaa ympäristövahinkomaksua perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Maksuvelvolliset toiminnot täsmennettäisiin lain liitteissä 1 ja 2 luetteloimalla erikseen jokainen sellainen toiminta, johon liittyisi velvollisuus maksaa ympäristövahinkomaksua. Tällaisen toiminnan harjoittaminen olisi pääsääntöisesti ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaan luvan-, tai ilmoituksenvaraista- taikka rekisteröintivelvollista toimintaa. Ympäristövahinkomaksuvelvollisuus olisi joko vuosittainen tai kertaluonteinen (lakiehdotuksen 6 ja 7 §).

Ympäristövahinkorahastolaissa maksuvelvollisuuden perusteena oleva **ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmä vastaisi tämän käsitteen määritelmää ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa**. Ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Maininnalla **laitokseen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvästä toiminnasta** selvennetään tulkintaa siitä, mitä niin sanotulla laitosmaisella toiminnalla käsitetään ja mistä toiminnan eri osista luvassa voidaan antaa määräyksiä.

Laitokseen teknillisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyviä toimintaa ovat ympäristönsuojelulain perusteluiden mukaan esimerkiksi energiantuotantoyksiköt, polttoaineiden jakelupisteet, varastot ja lastaustoiminnat. Toiminnan tarkastelu ei siis rajoitu pelkästään luvanvaraisen toiminnan määritelmän mukaiseen päätoimintaan, vaan myös erilaisiin osa- ja aputoimintoihin. Osa- ja aputoiminnalta edellytetään kuitenkin kohtuullista läheisyyttä päätoiminnan kanssa. Esimerkiksi useiden kilometrien päässä oleva tukkien lastausalue ei ole osa sahan toimintaa eikä etäällä oleva viljankuivaamo ole osa eläinsuojan toimintaa. Laitosmaisen toiminnan määrittelyä ja siihen liittyvää tulkintakäytäntöä on tarkoitettu sovellettavaksi myös esitettävän lain yhteydessä (tarkemmin ks. HE 227/2004, hallituksen esityksen s. 97).

Ympäristövahinkomaksun määräytyminen eri tilanteissa (vuosittainen maksu)

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta (lakiehdotuksen 6 §:n 2 mom.)		
Yksi toiminnanharjoittaja, yksi maksu		Yksi toiminnanharjoittaja, useampi maksu
Yksi lakiehdotuksen liitteessä 1 mainittu toiminta	Usea lakiehdotuksen liitteessä 1 mainittu toiminta muodostaa teknisen ja toiminnallisen kokonaisuuden	Samalla toiminnanharjoittajalla on usea erilliseksi katsottava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta
• Lakiehdotuksen 6 §:n 1 mom. • Maksu liitteen 1 maksuluokan mukaisesti • Jos useampi eri toiminnanharjoittaja/yritys samalla toimipaikalla, jokaiselle toiminnanharjoittajalle oma maksu	• Lakiehdotuksen 6 §:n 4 mom. 1. virke • Maksu määräytyy suurinta maksua vastaavan liitteen 1 maksuluokan mukaisesti • Maksu kattaa kaikki ns. päätoimintaan kytkeytyvät osa- ja aputoiminnat	• Lakiehdotuksen 6 §:n 4 mom. 2. virke • Toiminnanharjoittajalla toimintaa selkeästi erillisissä toimipaikoissa (eri sijainneissa) • Tai eri toiminnoilla ei muuten ole keskenään sellaista ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua teknistä tai toiminnallista yhteyttä, joka muodostaisi perusteen kohdella niitä yhtenä ja samana ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavana toimintana • Maksu kustakin toiminnasta erikseen liitteen 1 maksuluokituksen mukaisesti

Kuva 1. Yhteenveto ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden määräytymisestä eri tilanteissa (vuosittainen maksu)

Toiminnasta maksettaisiin ympäristövahinkomaksua lakiehdotuksen liitteessä 1 määritellyn maksuluokituksen mukaisesti (lakiehdotuksen 6 §:n 2 mom.). Jos useampi eri toiminnanharjoittaja harjoittaisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa samalla laitosalueella, jokaiselle toiminnanharjoittajalle määrättäisiin oma maksu.

Jos kysymys olisi sellaisesta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta, jossa usea lakiehdotuksen liitteessä 1 mainittu toiminta muodostaisi yhdessä teknisen ja toiminnallisen kokonaisuuden, muodostaisivat ne yhdessä yhden maksuvelvollisen toiminnan. Tätä toimintaa koskevasta maksusta säädettäisiin lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä. Säännöksen mukaan, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta sijoittuu useampaan kuin yhteen liitteessä 1 tarkoitettuun maksuluokkaan, vuosittainen ympäristövahinkomaksu on suoritettava suurinta maksua vastaavan maksuluokan mukaisesti. Toiminnanharjoittajalle tulisi siis maksettavaksi vain yhden lain liitteessä tarkoitetun maksuluokan (1–5) mukainen maksu, joka kattaisi ns. päätoimintaan kytkeytyvät osa- ja aputoiminnat.

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin toinen virke koskee tilanteita, joissa samalla toiminnanharjoittajalla olisi usea erilliseksi katsottava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta. Toimintaa harjoitettaisiin selkeästi omissa toimipisteissään tai niillä ei muuten olisi keskenään sellaista ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua teknistä tai toiminnallista yhteyttä, jonka perusteella ne katsottaisiin yhdeksi ja samaksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaksi toiminnaksi. Näissä tilanteissa ympäristövahinkomaksu olisi maksettava kustakin toiminnasta erikseen (esim. toiminnanharjoittajalla on toimintaa eri puolilla maata).

Lakiehdotuksen kertaluonteista ympäristövahinkomaksua koskevassa 7 §:ssä otetaan huomioon tilanne, jossa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta olisi vuosittaisen maksuvelvollisuuden piirissä, mutta siihen kuuluisi myös kertaluonteisen maksuvelvollisuuden piiriin kuuluvia toimintoja. Jos toiminnasta on

maksettava vuosittainen ympäristövahinkomaksu, kertaluonteista ympäristövahinkomaksua ei kannettaisi (lakiehdotuksen 7 §:n 3 mom.)

Ympäristövahinkomaksujen vaikutus yrityksiin

Rahaston perustamisen taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan hallituksen esityksen luvussa 4.2.2. Ympäristövahinkomaksun vuotuinen kertymä olisi staattisen arvion perusteella noin 3,5 miljoonaa euroa, mikä vastaisi laskennallisesti nykyisen ympäristövahinkovakuutusmaksun tuottoa (noin 2,7 miljoonaa euroa) ja öljysuojamaksun tuottoa kalustohankintojen ja torjuntakustannusten osuudella vähennettynä (0,5 miljoonaa euroa) ja ottaen kuitenkin huomioon tarve varautua harvemmin tapahtuviin suurempiin öljyvahinkoihin. Ympäristövahinkovakuutusmaksusta luopumisen lisäksi luovuttaisiin öljysuojamaksusta, jonka tuotto kokonaisuudessaan on ollut keskimäärin 8 miljoonaa euroa vuodessa. Yritys- ja toimialakohtaiset muutokset nykyisiin öljysuojarahastoon ja pakolliseen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään perustuviin maksuihin verrattuna johtuisivat nykyistä laajemmasta maksuvelvollisten joukosta ja maksujen jakautumisesta eri perustein kuin nykyisissä järjestelmissä.

Maksutaakan ja yritysten kokonaisrasituksen kannalta rahastojärjestelmän merkittävä ero vakuutusjärjestelmään verrattuna olisi ympäristövahinkorahastossa käyttöön otettava pääoman yläraja (30 milj. euroa), jonka saavuttamisen jälkeen maksujen kerääminen keskeytettäisiin, kunnes pääoma laskisi ehdotettavaan alarajaan (15 milj. euroa). Tämä liittyisi tilanteeseen, jossa rahastosta maksettaisiin vähemmän korvauksia kuin sinne kertyisi varoja. Sen sijaan vakuutusjärjestelmässä maksujen kerääminen jatkuu lähtökohtaisesti keskeytyksettä, sillä vakuutusjärjestelmässä käyttämättä jääneet varat eivät rahastoidu odottamaan tulevien vuosien korvausmenoja.

Maksunkantoviranomaisen päätös maksuvelvollisuudesta ja maksun suuruudesta perustuisi ympäristönsuojelun tietojärjestelmässä (YLVA) täsmennettyihin tietoihin. Tietojärjestelmän kehittäminen maksuluokituksen toteuttamiseksi ja muiden maksuvelvollisuutta koskevien tietojen hallitsemiseksi aloitettaisiin lain toimeenpanovaiheessa. Hallituksen esityksessä ja tässä muistiossa esitetyt laskelmat ovat siten arvioita, jotka on tehty ELY-keskusten valvomien toimintojen osalta YLVA-järjestelmän vuoden 2022 maaliskuun lopun tietojen pohjalta. Kuntien toimivaltaan kuuluvien kohteiden osalta maksuvelvollisiin liittyvät tiedot perustuvat Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnat -selvitykseen (Suomen ympäristökeskuksen raportti 10/2017) ja ympäristönsuojelulain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 94/2018 vp) vuosina 2016— 2018 kerättyihin aineistoihin. Kuntien toimivaltaan kuuluvista toiminnoista ei ole ollut käytettävissä tarkempia tietoja, minkä vuoksi arvioita niiden kohdentumisesta yrityksittäin ei ole ollut mahdollista tehdä. Suurimmat vuosimaksut kohdistunevat yhtiöihin, joilla on maanlaajuinen jakeluasemaverkosto.

Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan maksuluokka lakiehdotuksen liitteessä 1 määrittäisi vuosittaisen ympäristövahinkomaksun suuruuden. Vuosittaiset maksut kohdistuisivat arviolta lähes 5 000 ympäristölupavelvolliseen toimintaan sekä rekisteröintimenettelyyn kuuluvaan jakeluasemaan ja pintakäsittelylaitokseen. Maksuluokka vaihtelisi toimialoittain siten, että suurimmat maksut kohdistuisivat toimialoihin, joilla ympäristön pilaantumisen vaaran arvioitaisiin olevan kohonnut muihin toimialoihin verrattuna.

Maksuluokka	Maksuvelvollisten lukumäärä	Maksukertymä/vuosi
1. 30 000 euroa	8	240 000 €
2. 20 000 euroa	25	500 000 €
3. 10 000 euroa	42	420 000 €
4. 2 700 euroa	576	1 555 200€
5. 200 euroa	4 140	828 000 €
Yhteensä	**4 791**	**3 543 200 €**

Taulukko 1. Arvio vuosimaksuvelvollisten määrästä maksuluokittain sekä maksukertymästä. Lähde YLVA-järjestelmä, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen ympäristökeskus. HE 183/2022 vp, s. 46.

Ympäristövahinkorahastossa suurimmat yrityskohtaiset vuosimaksut kohdistuisivat teollisiin toimintoihin, erityisesti kaivostoimintaan ja jätehuoltoon. **Arvio toimialoittaisesta vuosittaisesta maksukertymästä sekä kunkin toimialan keskimääräisestä maksusta esitetään hallituksen esityksen sivulla 47.**

Suurimpia yli 20 000 euron yhteenlaskettuja vuosittaisia ympäristövahinkomaksuja maksaisivat arviolta 30 yritystä, jotka jakautuisivat 100 000–130 000 euroa (2 kpl), 70 000–100 000 euroa (0 kpl), 50 000–70 000 euroa (4 kpl) ja 20 000–50 000 euroa (27 kpl) maksaviin maksuvelvollisiin taulukossa 2 esitetyllä tavalla.

Ympäristövahinko-maksu yhteensä	100 000 – 130 000 euroa	70 000 – 100 000 euroa	50 000 – 70 000 euroa	>20 000 – 50 000 euroa
Yritysten lukumäärä	2	0	4	27
Toimiala	Jätehuolto- ja kierrätys	-	Kaivosteollisuus Mineraaliteollisuus Metalliteollisuus Jätehuolto ja kierrätys	Eri toimialoja
Erillisiä ymp. pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja / yritys	12 ja 15	-	4–22	1–22
Liikevaihto	100–160 milj. euroa	-	300–1 100 milj. euroa	4– 2 800 milj. euroa

Taulukko 2. Yritykset/konsernit, jotka maksaisivat alustavan arvion mukaan yhteenlaskettuna suurimpia, yli 20 000 euron ympäristövahinkomaksua/vuosi. Lähde YLVA-järjestelmä, Suomen ympäristökeskus, ympäristöministeriö.

Ehdotettu rahastojärjestelmä ei sisällä esitystä yrityskohtaiseksi maksukatoksi. Maksukaton toteuttaminen verojärjestelmän edellyttämällä selkeällä ja yksiselitteisellä mallilla, joka kohtelisi toimijoita yhdenvertaisella tavalla, on arvioitu erittäin vaikeaksi toteuttaa, jotta maksukatolla saavutettaisiin sille asetettavat tavoitteet, se olisi oikeudenmukainen ja kohtelisi toimijoita tasavertaisesti. Maksukaton vaikutuksia toimialakohtaisiin maksukertymiin ja maksujen kohdentumiseen olisi tärkeää arvioida huolella ja ajan kanssa. Maksukaton määrittelemisessä tulisi selvittää, miten vältetään se, ettei malli johda pienten yritysten syrjimiseen maksuperusteiden

määrittämisessä ja sen kannustamiseen, että toimintaa keskitettäisiin isompiin yrityksiin, taikka muihin ennakoimattomiin vaikutuksiin. Vertailukohtana on huomattava, että maksukaton kaltaista maksujen rajausperustetta ei liity ympäristönsuojelulain mukaisiin ympäristölupien käsittelymaksuihin tai ympäristönsuojelun valvonnan maksuihin. Maksut peritään jokaiselta erilliseltä ympäristöluvanvaraiselta toiminnalta (laitokselta). Jokainen erillinen toiminta merkitsee ympäristön pilaantumisen vaaraa, minkä vuoksi maksukatto on vaikeasti perusteltavissa.

Ympäristöministeriö ehdottaa valiokunnalle, että se hyväksyisi mietinnössään lausuman, jonka mukaan ympäristövahinkomaksujärjestelmän toimivuutta seurataan ja vaikuttavuutta arvioidaan vuoden 2026 aikana sekä ympäristöministeriö velvoitetaan toimittamaan seurannan ja arvioinnin tulokset eduskunnalle. Arvioinnissa tarkastellaan, että eri toimialoja sekä suuria ja pieniä yrityksiä kohdellaan oikeudenmukaisesti maksujen määräämisessä, ja että maksukertymät ovat hallituksen esityksessä arvioitua kokoluokkaa. Mahdollisesti tarvittavat maksujärjestelmän muutosehdotukset perustetaan huolelliseen vaikutusten arviointiin.

Tarkemmin maksukaton toteuttamiseen liittyvistä haasteista

Arvioitaessa **ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden rajaamista yksin maksun suuruuden mukaan**, maksukaton määritteleminen rahastojärjestelmän ja sen toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaisella ja maksuvelvolliset toimijat tasaveroisesti huomioon ottavalla tavalla olisi haastavaa. Maksukaton arvioidaan hyödyttävän vain noin 11 yritystä, jos maksukatto asetettaisiin 30 000 euroon. Maksukatto hyödyttäisi vain harvoja ja pääasiassa laajamittaista teollista toimintaa harjoittavia toiminnanharjoittajia, joiden liikevaihto vaihtelisi 25 ja 1 200 miljoonan euron välillä. Maksukaton asettaminen hyödyttämään vain muutamaa yritystä olisi ongelmallista etenkin, jos näihin yrityksiin kohdistuvilla maksuilla ei yritysten liikevaihto huomioon ottaen olisi erityistä merkitystä yrityksen liiketoiminnan toiminnalle tai kannattavuudelle. Ympäristöministeriö kiinnittää valiokunnan huomioita myös siihen, että tällainen 30 000 euron suuruinen maksukatto vastaisi liitteessä 1 määritellyn korkeimman maksuluokan 1 maksua, jota koskeva maksuvelvollisuus koskisi malmien ja mineraalien kaivamista (kaivostoimintaa). Tämä tarkoittaisi sitä, että kaivostoimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan ympäristövahinkomaksu olisi aina korkeintaan 30 000 euroa riippumatta toiminnanharjoittajan muusta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Sen sijaan esimerkiksi usean toimipisteen omaavan kiertotalousyrityksen kannalta tälle tasolle asetettava maksukatto ei välttämättä vaikuttaisi ympäristövahinkomaksujen tasoon, kun yrityksen maksuvelvolliset toiminnat sijoittuisivat alempiin maksuluokkiin. Toisaalta yrityskohtaisen maksukaton asettaminen erittäin pieneksi, alle 30 000 euron, olisi vaikeasti toteutettavissa rahastojärjestelmän toimivuuden ja aiheuttamisperiaatteen huomioon ottavalla tavalla. Vuosittaisten ympäristövahinkomaksujen porrastaminen eri maksuluokkiin toimialatasoisen ympäristöriskin huomioimiseksi menettäisi käytännössä merkityksensä, jos ylempiin maksuluokkiin kuuluvia toimintoja harjoittavan yrityksen yhteenlaskettuja maksuja rajaisi maksukatto, kun alempiin maksuluokkiin kuuluvien toimintojen harjoittajien maksuihin maksukatto ei vaikuttaisi.

Yrityskohtaisen maksukaton määritteleminen yksin yrityksen erillisten ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen lukumäärän perusteella esimerkiksi siten, että maksua maksettaisiin vain kolmesta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta, ei myöskään olisi perusteltua esityksen valmistelun lähtökohtana olevan aiheuttamisperiaatteen kannalta. **Jokainen erillinen toiminta merkitsee ympäristön pilaantumisen vaaraa.** Maksuvelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta järjestelmän hyväksyttävyyttä vähentäisi se, että maksukatto mahdollistaisi esimerkiksi laajamittaisen jätteiden ammattimaisen

tai laitosmaisen käsittelyn suhteessa hyvin vähäisillä maksuilla, kun maksuja verrataan esimerkiksi pienimuotoiselta toiminnalta perittäviin maksuihin.

Ympäristöministeriö toteaa myös, että erillisten ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen lukumäärä (esim. monta erillistä toimipistettä) ei olisi suoraan kytköksissä suurimpiin yrityskohtaisiin ympäristövahinkomaksujen yhteenlaskettuihin summiin. Ympäristövahinkomaksujen suuruuteen vaikuttaisivat olennaisella tavalla myös toimintojen sijoittuminen eri maksuluokkiin. **Yrityskohtaisen maksukaton määrittelemi-nen osin erillisten toimintojen lukumäärän ja osin sen mukaan, mihin maksuluokkaan toiminnot sijoittuisivat**, monimutkaistaisi valmisteilla olevaa maksujärjestelmää merkittävästi ja heikentäisi sen läpinäkyvyyttä. Sen toteuttaminen tarkoituksenmukaisella ja eri toimijoita tasapuolisesti kohtelevalla tavalla olisi erittäin hankalaa ottaen huomioon myös se, että verona kannettavalta ympäristövahinkomaksun määräytymisperusteilta edellytettäisiin selkeyttä ja tiettyä yksinkertaisuutta, eikä se voi sisältää tapauskohtaista viranomaisharkintaa. Kaikista valtion valvomista vuosimaksuvelvollisista yrityksistä eniten erilliseksi katsottavia ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja olisi seuraavasti:

- yhteensä 12–24 kpl erilliseksi katsottavia ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja (esim. erillisiä toimipisteitä)
    - 10 yritystä
    - toimialat: jätehuolto ja kierrätys, liikenne, kaivos- ja mineraaliteollisuus, energiateollisuus, kemianteollisuus
    - toimintoja maksuluokissa 2–5
    - yhteenlaskettu vuosimaksu/yritys vaihtelee noin 5 000 ja 126 000 euron välillä

- yhteensä 8–10 kpl erilliseksi katsottavia ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja (esim. erillisiä toimipisteitä)
    - 11 yritystä
    - eri toimialoja
    - toimintoja maksuluokissa 4 ja 5
    - yhteenlaskettu vuosimaksu/yritys vaihtelee noin 2 000 ja 27 000 euron välillä

Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus

Suurin osa, alustavan arvion mukaan lähes 11 000 uusista maksuvelvollisista, maksaisi rahastoon 400 euron suuruisen kertamaksun. Kertamaksuista muodostuva maksukertymä on jossakin määrin epävarma, sillä kuntien valvomien toimintojen tarkka lukumäärä ei ole selvillä (hallituksen esitys, s. 50).

Kertamaksun aiheuttamaa taloudellista rasitetta uusille maksuvelvollisille toimijoille voidaan pitää useimmiten suhteellisen vähäisenä. Valtaosa (arviolta noin 76 %) kertamaksuista kohdentuisi yhden toimipaikan yrityksiin ollen siten 400 euroa. Kertamaksun piiriin kuuluvilla toiminnanharjoittajilla liiketoiminnan kokoluokka voi vaihdella, ja maksun osuus liikevaihdosta voi siten olla pienillä yrityksillä suurempi kuin isommilla yrityksillä. Kertamaksun vaikutus toiminnan taloudellisen jatkuvuuden kannalta on kuitenkin rajallinen, sillä maksu on varsin pieni.

Saman toiminnanharjoittajan usean ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan takia **suurimmat yhteenlasketut kertamaksut** kohdistuisivat valtion valvontaviranomaisen toimivaltaan (ja siten myös nykyisen ympäristövahinkovakuutuksen alaan) kuuluvaan turvetuotantoon (noin 24 000 ja 144 000 euroa). Tältä osin on huomattava, että maksua ei kannettaisi turvetuotannosta ja siihen liittyvästä ojituksesta, jos lopettamisesta olisi tehty ilmoitus viranomaiselle ennen ehdotettavan lain voimaantuloa (lakiehdotuksen 41 §). Tämän arvioidaan vaikuttavan mahdollisesti merkittävälläkin tavalla maksuvelvollisten tosiasialliseen määrään. Muut suurimmat eli yli 2 000 euron, mutta alle 6 000 euron, yhteenlasketut kertamaksut koskisivat yhteensä 18 valtion valvontaviranomaisen valvontaan (ja siten myös nykyisen ympäristövahinkovakuutuksen alaan) kuuluvan toiminnan harjoittajaa. Maksuvelvollisuus kohdistuisi yrityksiin, joiden toimialana on turvetuotanto, kalankasvatus tai energiantuotanto.

Vertailu nykyisiin ympäristövahinkovakuutuslakiin (81/1998) perustuviin vakuutusmaksuihin

Ympäristövakuutuskeskuksen arvion mukaan ympäristövahinkovakuutukseen maksettujen maksujen kokonaissumma vakuutusmaksuveroineen oli vuonna 2019 noin 2,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 yksittäisen yrityksen vakuutusmaksu oli pienimmällään arviolta 130 euroa. Tällaisia oli arviolta noin 56 prosenttia vakuutuksista. Ympäristövahinkovakuutusten keskimääräinen vakuutusmaksu oli arviolta 1 500 euroa. Kolmen maksuiltaan suurimman vakuutuksenottajan vakuutusmaksu oli keskimäärin arviolta 90 000 euroa vuodessa, kymmenen suurimman arviolta 70 000 euroa ja 20 suurimman arviolta 50 000 euroa. Vakuutuksenottajien nykyisistä vakuutusmaksuista ei ole voitu saada tarkempaa tietoa, joten yrityskohtainen tarkastelu ja vaikutusten arviointi pakollisen ympäristövahinkovakuutusmaksun ja ehdotetun ympäristövahinkomaksun välillä ei ole mahdollista. Vakuutusmaksut ovat kunkin vakuutusyhtiön määriteltävissä, eikä yhtenäisiä koko alan kattavia yksityiskohtaisia tilastoja nykyisin enää koota kilpailuoikeudellisista syistä ja yritysten liikesalaisuuksien suojaamiseksi. Nykyistä ympäristövahinkovakuutuslakiin perustuvaa vakuuttamisvelvollisuutta ja vakuutusmaksun määräytymistä selostetaan hallituksen esityksen s. 9–10.

Rahastojärjestelmän voidaan arvioida tulevan kokonaisuudessa erityisesti pitkällä aikavälillä useille yksittäisille toiminnanharjoittajille jonkin verran edullisemmaksi nykyiseen vakuutusjärjestelmään verrattuna. Rahastojärjestelmässä maksujen kantaminen keskeytettäisiin pääomarajan täyttyessä. Maksurasite hajautuisi nykyisiä järjestelmiä laajemmalle maksajajoukolle, sillä maksuvelvollisuuden piiriin tulisi uusia toiminnanharjoittajia. Osalle maksuvelvollisista ympäristövahinkorahastojärjestelmään siirtymisestä seuraisi maksujen pieneneminen, osalle niiden kasvaminen. Maksuvelvollisten maksurasite pysyisi kokonaisuutena nykyisellä tasolla.

Ympäristövahinkovakuutuslain voimaantullessa vakuuttamisvelvollisuus perustui pääosin vain ympäristölupavelvollisuuteen, sillä muihin toimijoihin liittyi hallinnollisia vaikeuksia rekisterin puuttumisen vuoksi. Eduskunta on kuitenkin vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi ympäristövahinkovakuutuksesta ja laiksi vakuutussopimuslain 1 §:n muuttamisesta (EV 155/1997 vp - HE 82/1997 vp) edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että ympäristövahinkovakuutuslakia koskevassa asetuksessa vakuuttamisvelvollisuus kytketään ympäristölupajärjestelmään vaiheittain niin, että vakuuttamisvelvollisuus on voimassa tarkoitetussa laajuudessaan ympäristönsuojelulain voimaantullessa. Ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmV 11/1997 vp – HE 82/1997) koskien kyseistä hallituksen esitystä on todettu, että ympäristösuojelulain voimaan tultua ja luparekisterin täydennyttyä vakuuttamisvelvollisuus voidaan säätää lain tarkoituksen kannalta järkevään laajuuteen. Tuolloin voidaan täsmentää myös ympäristövahinkovakuutuslain 2 §:ä, jotta lupavelvollisuudesta ja vakuuttamisvelvollisuudesta säädettäisiin lakitasolla yhtenäisesti. Ympäristövahinkorahastossa ympäristövahinkomaksuvelvolli-

suuden laajentamisen nykyisen vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolella oleviin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin toimintoihin voidaan katsoa heijastavan ympäristövaliokunnan ja eduskunnan tahtotilaa, sillä myös näistä toiminnoista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle.

Lakiehdotusten voimaantulo vuonna 2025

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että laki ympäristövahinkorahastosta sekä lait ympäristönsuojelulain ja pelastuslain muuttamisesta tulisivat voimaan 1.1.2025. Samanaikaisesti kumottaisiin laki öljysuojarahastosta ja laki ympäristövahinkovakuutuksesta.

Voimaantuloajankohdan määräytymiseen vaikuttaisi lainsäädännön täytäntöönpanotoimien toteuttamiseksi tarvittava aika. Tämä koskisi ennen kaikkea ympäristövahinkomaksujen kantamisen ja muun maksumenettelyn toimeenpanon edellyttämää olemassa olevan ympäristönsuojelun valvonnan tietojärjestelmän (YLVA) kehittämistä maksuluokituksen toteuttamiseksi ja muiden maksuvelvollisuutta koskevien tietojen hallitsemiseksi. Lisäksi järjestelmään nykyisellään sisältyviä, toiminnanharjoittajia koskevia tietoja on tarpeen päivittää.

Kunnan tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen velvollisuudesta tallettaa tietoja tietojärjestelmään säädetään ympäristönsuojelulain 223 §:ssä. Käytännössä tiedot on talletettu tietojärjestelmään vaihtelevasti eri kunnissa. Kertamaksuvelvollisia on alustavan arvion mukaan noin 11 000 toimijaa. Tällä hetkellä vielä puuttuvien kuntien tietojen kokoaminen, tarkastaminen ja tallentaminen osaksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmää on aloitettu jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle ympäristöministeriön kunnille toimittaman kehotuskirjeen myötä.