

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristövahinkorahastoa koskeva laki. Öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetut lait kumottaisiin.

Laissa säädettäisiin ympäristövahinkorahastosta, joka olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, kun korvausta ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että vastuutahoa ei saataisi selvitettyä. Lisäksi rahastosta myönnettäisiin harkinnanvaraisia avustuksia pelastustoimen ja Ahvenanmaan maakunnan ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

Korvausten maksamiseen tarkoitettut rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin myönnettäviin avustuksiin käytettäisiin valtion talousarviosta rahastoon siirrettävää määrärahaa.

Esityksen valmistelu perustuu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA). Nykyiset järjestelmät eli öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkautettaisiin ympäristövahinkorahaston toiminnan alkaessa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Nykyiset ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät.....	6
2.1.1 Ympäristövahinkovakuutus.....	6
2.1.2 Öljysuojarahasto.....	9
2.1.3 Kansainvälinen öljyvahinkorahasto	11
2.2 Tapauskohtainen valtion talousarviorahoitus.....	11
2.3 Vastuu maa- ja meriliikenteessä aiheutuneista vahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista	13
2.4 Vakuudet osana ensisijaista vastuujärjestelmää.....	17
2.5 Käytettävissä oleva tutkimustieto ja muu taustatieto	18
2.5.1 Ympäristövahingot Suomessa 2013—2019.....	18
2.5.2 Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien oikeusvertailu	19
2.5.3 Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen, työryhmän mietintö	20
2.5.4 Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen — välitilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen	21
2.5.5 Öljysuojarahaston kehittäminen	21
2.5.6 Vakuusjärjestelmä ympäristövastuiden toteuttamisessa	21
2.6 Nykytilan ongelmat ja epäkohdat.....	22
2.6.1 Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen.....	22
2.6.2 Viranomaisten lakisääteisten ympäristön pilaantumisen ja vahinkojen torjunta- ja ehkäisytehtävien toteuttamisen taloudelliset edellytykset.....	24
2.6.3 Yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaaminen	25
2.6.4 Korvausjärjestelmän kattavuus, yhtenäisyys ja tehokkuus	26
2.6.5 Öljysuojarahastojärjestelmän uudistustarpeet	26
3 Esityksen tavoitteet.....	27
3.1 Toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitus perustuu aiheuttajien vastuuseen	27
3.2 Toissijaisesta vastuujärjestelmästä maksetaan korvaus viranomaisille ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja ennallistamistoimista	28
3.3 Toissijainen vastuujärjestelmä varmistaa yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamisen	28
3.4 Toissijainen korvausjärjestelmä on kattava, yhtenäinen, tehokas ja muun oikeusjärjestyksen mukainen	28
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	29
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	29
4.1.1 Valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustaminen.....	30
4.1.2 Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttaminen.....	32
4.1.3 Öljysuojarahaston lakkauttaminen	32
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	32
4.2.1 Yleistä esityksen vaikutusten arvioinnista	32

4.2.2	Valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustaminen.....	34
4.2.3	Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttaminen.....	44
4.2.4	Öljysuojarahastojärjestelmän lakkauttaminen.....	46
4.2.5	Uudistusten jälkiseuranta	47
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	47
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	47
5.1.1	Valtion talousarvion määrärahan käyttäminen.....	48
5.1.2	Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistaminen.....	49
5.1.3	Ympäristövastuudirektiivin mukaisten vahinkojen sisällyttämisestä toissijaiseen vastuujärjestelmään	52
5.1.4	Vakuusjärjestelmän kehittäminen	53
5.1.5	Valvonnan tehokkuus ja sen kehittäminen.....	54
5.1.6	Ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden ja maksuluokkien määrittelyn muut toteuttamisvaihtoehdot.....	55
5.1.7	Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa	58
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	59
5.2.1	Yleistä muiden valtioiden tarkastelusta.....	59
5.2.2	Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu	60
6	Lausuntopalaute.....	62
7	Säännöskohtaiset perustelut	62
8	Lakia alemman asteinen sääntely	62
9	Voimaantulo	63
10	Toimeenpano ja seuranta	63
11	Suhde muihin esityksiin.....	63
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	63
11.2	Suhde talousarvioesitykseen	63
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristöön	63
12.1	Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytykset	63
12.2	Perusoikeuksia koskevia näkökohtia.....	66
12.3	Ympäristövahinkorahaston hallinnon yleiset perusteet.....	69
12.4	Ympäristövahinkomaksu.....	69
12.5	Esitys Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta	70
12.6	Muita esitykseen liittyviä näkökohtia	72

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Ympäristövahinkojen toissijaisilla vastuujärjestelmillä varaudutaan ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen sekä torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamiseen tarvittavan rahoituksen järjestämiseen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Nykyisiä toissijaisia vastuujärjestelmiä ovat tietyille toiminnanharjoittajille pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto. Yksittäistapauksissa viranomaisten välttämättömiä toimia vakavissa tilanteissa on rahoitettu valtion talousarviosta.

Esityksen valmistelu perustuu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA). Valmistelussa on tarkasteltu järjestelmän rahoitus pohjaa ja sitä, onko ympäristövahinkovakuutus tai öljysuojarahasto perusteltua säilyttää erillisinä järjestelminä. Uuden järjestelmän tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa. Valittavan järjestelmän tulee toteuttaa aiheuttaja maksaa -periaatetta.

Vuosien 2013 ja 2021 välillä valtio on joutunut rahoittamaan toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyyden vuoksi vakavien ympäristöriskien hallintaa ja ympäristön pilaantumisen vaaratilanteiden torjuntaa seitsemässä eri tapauksessa yhteensä noin 26 miljoonalla eurolla. Toimiin ryhtyminen on ollut välttämätöntä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Lisäksi valtio on rahoittanut ympäristövahinkojen torjuntatoimia Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssissa (2014) yhteensä 127 miljoonalla eurolla.

Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen käyttöala viranomaisten toteuttamien torjuntatoimien korvaamisessa on jäänyt hyvin vähäiseksi. Ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisala on kapea, ja siitä korvattavia vahinkoja ja kustannuksia on aiheutunut huomattavan vähän verrattuna siihen, mitä järjestelmän perustamisvaiheessa arvioitiin.

TOVA-järjestelmien kehittämisen eri vaihtoehtoja arvioitiin vuonna 2014 valmistuneessa merkittäviä ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä selvittäneen työryhmän mietinnössä (ympäristöministeriön raportteja 23/2014, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/136120>). Mietintö ei koskenut öljysuojarahastoa.

Eduskunnan ympäristövaliokunta on kannanotoissaan kiirehtinyt toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistyön jatkamista ja erityisesti kaivostoimintaan liittyvän öljysuojarahaston tapaisen rahaston perustamisen selvittämistä (YmVL 40/2018 vp - HE 221/2018 vp, YmVM 13/2018 vp - HE 116/2018 vp). Tarvetta kehittää TOVA-järjestelmiä on korostettu myös valtiovarainvaliokunnan valtion talousarvioesityksestä antamassa mietinnössä (VaVM 22/2017 vp - HE 106/2017 vp - HE 176/2017 vp), sekä ympäristövaliokunnan pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemista koskeneen lain säätämistä ja jätelain 148 §:n muuttamista koskeneessa mietinnössä (YmVM 19/2018 vp - HE 247/2018 vp). Toissijaisten vastuujärjestelmien kehittäminen on myös eduskunnan kaivosten sulkemisiin liittyviä vastuita ja jälkihoitoa koskevan lausuman (eduskunnan talousarviolausuma vuoden 2017 lisätalousarvioon, EK 24/2017 vp - HE 60/2017 vp, VaVM 5/2017 vp) kannalta keskeinen toimenpide (hallituksen vuosikertomuksen 2018 liite 3, valtioneuvoston julkaisuja 2019:13).

Eduskunta on kannanotoissaan myös kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää öljysuojarahastoa ja sen rahoituspohjaa rahaston jatkuvuuden ja toimintakyvyn turvaamiseksi (HE 167/2009 vp - EV 231/2009 vp).

Nykymuotoinen öljysuojamaksu on uudistettava EU-oikeudellisten vaatimusten mukaiseksi. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuiden siirryttyä vuoden 2019 alusta alkaen sisäministeriön hallinnonalalle öljyntorjunta on nykyisin pelastuslain (379/2011) mukaista pelastustoimintaa. Jatkossa öljyntorjunnan täysimääräinen rahoitus, kuten myös öljyvahinkojen torjuntavalmiuden ylläpidon pääasiallinen rahoitus, tulee hyvinvointialueen talousarviosta. Tämä heijastuu osaltaan öljysuojarahaston asemaan öljyvahinkoihin varautumisessa.

1.2 Valmistelu

Ympäristöministeriö asetti 3.12.2019 (VN/11745/2019) ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisen lainsäädäntöhankkeen (TOVA-lainsäädäntöhanke). Hanke ja sen ohjausryhmä asetettiin ajalle 1.1.2020—31.5.2021. Toimikautta jatkettiin 4.5.2021 ympäristöministeriön kirjeellä 31.10.2021 asti. Hankkeen ohjausryhmän tehtävänä oli keskustella hallituksen esityksen laadintaan liittyvistä keskeisistä linjauksista.

Ohjausryhmässä oli edustettuna ympäristöministeriön lisäksi oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, konkurssiasiamiehen toimisto, Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto, Kemiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Kaivosteollisuus ry, Finanssiala ry, Ympäristövakuutuskeskus ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry:n edustaja nimettiin ohjausryhmään 7.12.2020. Ohjausryhmä kokoontui 15 kertaa ja kuuli kokouksissaan useita asiantuntijoita. Ohjausryhmän päättäessä työnsä laadittiin ”Muistio ympäristöministeriölle ohjausryhmän työstä toissijaisten vastuujärjestelmien uudistamiseen liittyvässä lainsäädäntöhankkeessa” (5.11.2021).

Hankkeessa on toiminut ympäristöministeriön, valtiovarainministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen virkamiehistä koostuva työjaosto, joka on lainsäädäntöhankkeen asettamiskirjeen mukaisesti vastannut hallituksen esitystä koskevan ehdotuksen kirjoittamisesta.

Hallituksen esityksen valmistelun tukena on ollut hankkeita ja selvityksiä. Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailua koskeneen TOVARAMA-hankkeen tarkoituksena oli oikeusvertailun tulosten avulla tukea TOVA-järjestelmän uudistamis- ja kehitystyötä. Hankkeen päätavoitteena oli tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa ja vaikutuksiin perustuvia arvioita TOVA-järjestelmän vaihtoehtoisista toteuttamis- ja rahoittamistavoista. Hanke julkaisi loppuraportin ”TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu”, jäljempänä TOVARAMA-selvitys (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:14, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162131>). Valmistelun tukena ovat myös olleet ”Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2013–2019” (jäljempänä ONSE-selvitys, SYKERa 8/2021, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/327983/SYKERa_8_2021_Ymparistovahingot-Suomessa-2013—2019.pdf?sequence=4&isAllowed=y), ”Vakuudet ja ympäristövastuut – Selvitys ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautumisesta vakuuksin – näkökulmana ympäristövahinkojen toissijaiset vastuutilanteet” (jäljempänä PTT:n raportti 268, 2021, https://www.ptt.fi/media/julkaisut/ptt-raportteja-268-31_3.pdf) ja ”Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen” (Työryhmän mietintö, ympäristöministeriön raportteja 23/2014).

Ympäristövahinkorahastoa koskevan hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia on tehty Suomen ympäristökeskuksessa.

Valmistelun tueksi ympäristöministeriö on pyytänyt syksyllä 2021 professori (emeritus) Kaarlo Tuorilta ja professori Tuomas Ojaselta valtiosääntöoikeudelliset asiantuntijalausunnat ehdotettavan lain perustuslainmukaisuudesta.

Hankkeen kuulemistilaisuus järjestettiin 3.12.2020. Tilaisuudessa käsiteltiin hankkeen pääkoh-
tia ja etenemistä. Erityisesti käsiteltiin eri rakennevaihtoehtoja ja lakiluonnosta sekä vaikutus-
arviointia. Lisäksi tilaisuudessa kuultiin eri tahojen kannanottoja. Valmistelun aikana on muu-
toinkin kuultu sidosryhmien edustajia.

[Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla...]

Tämän esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa
osoitteessa <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM033:00/2019> tunnuksella YM033:00/2019.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykyiset ympäristövahinkojen toissijaiset vastuujärjestelmät

Suomessa ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä ovat tietyille toiminnanharjoitta-
jille pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto. Valtion tapauskohtainen talous-
arviorahoitus on ollut käytännössä merkittävin viimesijainen rahoitusmuoto toissijaisissa vas-
tuutilanteissa. Valtion tapauskohtaisella talousarviorahoituksella on rahoitettu erityisesti sellai-
sia viranomaisten toteuttamia välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajempia ympäristön pilaantu-
misen ehkäisemis- ja rajoittamistoimia, joita nykyiset toissijaiset vastuujärjestelmät eivät kata.
Kyse on ollut toimista tilanteissa, joissa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toimin-
nasta on aiheutunut tai uhannut aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ym-
päristölle.

Toissijaisiin vastuujärjestelmiin lukeutuu myös erillinen valtion talousarviossa vahvistetun
enimmäismäärän rajoissa toimiva tukijärjestelmä vanhojen pilaantuneiden alueiden pilaantu-
neisuuden selvittämisen ja pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemiseksi (laki pilaantu-
neiden alueiden puhdistamisen tukemisesta, 246/2019). Myös kunnat rahoittavat vanhojen pi-
laantuneiden maaperä- ja pohjavesikohteiden kunnostamista. Ehdotettu laki ei koskisi näitä en-
nen lain voimaantuloa tapahtuneita vahinkoja tai ympäristön pilaantumistilanteita.

2.1.1 Ympäristövahinkovakuutus

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä syntyi, kun 1990-luvulla valmisteltiin laajaa toissijaista
rahoitusjärjestelmää isännättömien alueiden puhdistamisen ja maksukyvyttömien tahojen ai-
heuttamien ympäristövahinkojen varalta. Ympäristövahinkovakuutusta koskevaa lakia säädet-
täessä todettiin, että toissijainen korvausjärjestelmä voidaan periaatteessa toteuttaa joko pakol-
liseen maksuun perustuvan rahastomallin tai pakolliseen vakuutukseen perustuvan vakuutusjär-
jestelmän pohjalta. Pakolliseen vakuuttamisvelvollisuuteen päädyttiin lähinnä siksi, että vakuu-
tusmallia pidettiin rahastovaihtoehtoa hallinnollisesti kevyempänä ja joustavampana. Sen kat-
sottiin olevan myös lakiteknisesti yksinkertaisemmin ja nopeammin toteutettavissa kuin valtion
talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen, joka edellytti perustuslain säätämisyjärjestyk-
sessä säädettävää lakia. Uuden lain tavoitteena oli parantaa paitsi taloudellista tai muuta suora-
naista vahinkoa kärsineiden oikeussuojaa myös helpottaa ja nopeuttaa ympäristövahinkojen tor-
juntaa ja ympäristön ennallistamista niissä tapauksissa, joissa kustannukset ympäristön puhdis-
tamisesta muuten jäisivät yhteiskunnan vastuulle. Esityksen nähtiin toteuttavan aiheuttamispe-
riaatetta yhteisvastuullisesti, koska korvausjärjestelmän rahoittaisivat ympäristölle vaaraa ai-

heuttavan toiminnan harjoittajat yhdessä (HE 82/1997 vp). Hallituksen esityksessä myös arviointiin, että ympäristövahinkojen toissijaisen korvausjärjestelmän luominen parantaisi viranomaisten mahdollisuuksia torjua tehokkaasti vahinkoja silloin, kun vahingon aiheuttaja on tuntematon tai varaton. Isännättömien vahinkotapausten selvittelyn ja torjunnan todettiin kärsineen riittävien varojen puutteesta. Torjuntatöiden rahoituksen turvaamisen pakollisella vakuutusjärjestelmällä katsottiin parantavan siten osaltaan tulevaisuudessa ympäristön tilaa.

Ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisala

Ympäristövahinkovakuutuksesta maksetaan korvaus ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (ympäristövahinkolaki, YVL, 737/1994) tarkoitetusta, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen, jos korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi siltä, joka on ympäristövahinkolain mukaan vastuussa vahingon korvaamisesta, ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta. Korvausta voidaan maksaa myös, jos korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Vakuutuksesta ei korvata sellaisia ympäristövahinkoja, jotka voidaan korvata öljysuojarahastosta annetun lain mukaan.

Ympäristövahinkovakuutuksesta korvattava ympäristövahinko on tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta; 2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta; taikka 3) muusta vastaavasta häiriöstä. Ympäristövahinkona korvataan henkilö- ja esinevahinkoja, vähäistä suurempia taloudellisia vahinkoja sekä eräitä muita vahinkoja (YVL 5 §). Vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksina korvataan kustannukset tarpeellisista toimenpiteistä itseään koskevan ympäristövahingon uhan torjumiseksi tai vahingoittuneen ympäristön palauttamiseksi ennalleen. Viranomaisille korvataan häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden kohtuulliset kustannukset uhan tai sen vaikutusten torjumiseksi taikka pilaantuneen ympäristön ennalleen palauttamiseksi. Lisäksi vakuutuksesta voidaan korvata kustannuksia selvityksistä, jotka ovat olleet välttämättömiä torjuntatoimenpiteen tai ennalleen palauttamisen suorittamiseksi (YVL 6 §).

Vakuuttamisvelvollisuus ja vakuutusmaksun määräytyminen

Ympäristövahinkovakuutus on pakollinen sellaisille yksityisoikeudellisille yhteisöille, joiden harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai joiden toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle (laki ympäristövahinkovakuutuksesta 2 §). Vakuuttamisvelvollisuudesta säädetään tarkemmin ympäristövahinkovakuutuksesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (47/2015). Vakuutuksen on velvollinen ottamaan sellainen yksityisoikeudellinen yhteisö, joka harjoittaa

1) ympäristönsuojelulaissa (527/2014) tarkoitettua ympäristöluvanvaraista toimintaa, jota koskevan lupahakemuksen ratkaisee ympäristönsuojelulain 34 §:n mukaan valtion ympäristölupaviranomainen; tai

2) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) annetun lain 23 §:n mukaan luvanvaraista toimintaa.

Vakuuttamisvelvollisuus ei koske toimintaa, jonka tarkoituksena on öljytuotteiden varastointi tai jakelu taikka voiteluaineiden valmistus, pilaantuneen alueen puhdistaminen tai jätteen hyödyntäminen, ellei jätteen hyödyntäminen muusta syystä edellytä lupaa.

Vuonna 2018 vakuutuksen maksaneita toiminnanharjoittajia oli 1778. Viime vuosien muutokset, joilla ennen ympäristöluvanvaraisia toimintoja on siirretty ympäristönsuojelulain mukaisen yleisen ilmoitusmenettelyn piiriin, on osaltaan rajannut vakuuttamisvelvollisten piiriä. Jokaisen maksuvelvollisen vakuutusmaksu on yksilöllinen ja perustuu kyseisen toimijan liiketoiminnan laajuuteen ja toimintaan liittyvään ympäristöriskiin. Toimialat on jaettu kolmeen eri riskiluokkaan, joiden jaottelu perustuu Tilastokeskuksen toimialaluokitukseen.

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 vakuutusnot-tajan vakuutusmaksu oli keskimäärin arviolta 90 000 euroa vuodessa, kymmenen suurimman arviolta 70 000 euroa ja 20 suurimman arviolta 50 000 euroa.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän olemassaolon aikana vuodesta 1999 alkaen vakuuttamisvelvolliset yritykset ovat maksaneet ympäristövahinkovakuutusmaksuja yhteensä noin 58 miljoonaa euroa vuoden 2018 loppuun mennessä. Tästä summasta vakuutusyhtiöt ovat saaneet vakuutusmaksutuloa kaikkiaan arviolta 44 miljoonaa euroa ja valtion saama vakuutusmaksu-vero on ollut noin 14 miljoonaa euroa.

Vakuutuskorvaukset

Korvausvaatimus esitetään suoraan vakuutuksenantajien yhteisiä asioita hoitavalle Ympäristövakuutuskeskukselle. Korvausvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja pääsääntöisesti kolmen vuoden kuluessa siitä, kun on ilmennyt, että korvausta ei saada perittyä aiheuttajalta. Korvaus määrätään noudattaen soveltuvin osin, mitä ympäristövahinkolaisissa säädetään (laki ympäristövahinkovakuutuksesta, 12 §). Korvauksissa huomioidaan näin ollen ympäristövahinkolain syy-yhteyttä, sietämisvelvollisuutta, korvattavia vahinkoja ja kustannuksia, korvausvelvollisia ja yhteisvastuuta koskevat säännökset. Korvausvelvollisuus ei kuitenkaan ulotu ympäristövahinkolain 9 §:ssä tarkoitettuihin etukäteiskorvauksiin, eikä siihen sisälly velvollisuutta lunastaa ympäristövahingon johdosta kokonaan tai osittain käyttökelvottomaksi tullut kiinteistö.

Ympäristövahinkovakuutuksesta maksettava korvaus kattaa koko aiheutuneen ympäristövahingon vähennettynä omavastuuosuudella. Vahinkoa kärsineen omavastuu on 300 euroa, jos vahinkoa kärsinyt on luonnollinen henkilö ja 3 000 euroa, jos on kyse oikeushenkilöstä (13 §). Vakuutuskorvausta voidaan alentaa, jos vahinkoa kärsinyt on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen (14 §). Korvauksen enimmäismäärä on yhden vakuutustapahtuman osalta enintään 6 miljoonaa euroa sekä kahdesta tai useammasta saman vakuutuskauden aikana ilmoitetusta vakuutustapahtumasta maksettavan korvauksen osalta yhteensä enintään 10 miljoonaa euroa (valtioneuvoston asetus ympäristövahinkovakuutuksesta, 4 §).

Vakuutuksesta korvattavia vahinkoja ja korvattavia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia on ilmennyt vähän verrattuna siihen, mitä järjestelmän perustamisvaiheessa arvioitiin. Ympäristövakuutuskeskus on ratkaissut lopullisesti ympäristövahinkovakuutuslain voimaantulon jälkeen vuoden 1999 alusta vuoden 2020 loppuun mennessä kymmenen vahinkoilmoitusta. Vakuutuskorvausta maksettiin viidessä tapauksessa ja korvaus evättiin viidessä tapauksessa. Vahinkoilmoituksen tekijä on yleensä ollut konkurssipesä tai kiinteistön omistaja, ja vahingon on esitetty aiheutuneen alueella, jossa toimintaa on harjoitettu. Usein korvausta on vaadittu jätteiden loppukäsittelyn kuluista. Yhteensä korvauksia on maksettu noin 0,5 miljoonaa euroa.

Vakuuttamisvelvollisuutta valvoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus havaitsee, että vakuuttamisvelvollisella yhteisöllä ei ole vakuutusta, sen on kehotettava yhteisöä hankkimaan vakuutus sekä ilmoitettava vakuutuksen puuttumisesta Ympäristövakuutuskeskukselle. Vakuutuksen ottamisen laiminlyönyt vakuuttamisvelvollinen yhteisö on velvollinen laiminlyöntinsä ajalta maksamaan Ympäristövakuutuskeskukselle tämän määräämän keskimääräistä vakuutusmaksua enintään kymmenkertaisena vastaavan hyvikkeen (laki ympäristövahinkovakuutuksesta 3 ja 9 §).

Ympäristövakuutuskeskuksen yhteydessä toimivan ympäristövakuutuslautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia ympäristövahinkojen korvaamisesta sille, joka vaatii tai jolta vaaditaan korvausta.

2.1.2 Öljysuojarahasto

Öljysuojarahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen, ympäristöministeriön hoidossa oleva rahasto. Rahastosta säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004) ja rahastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (1409/2004). Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta tilanteissa, joissa korvausta ei saada täysimääräisesti perittyä korvausvelvolliselta tai tämän vastuuvakuutuksesta tai joissa korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi.

Öljysuojarahaston varat

Öljysuojarahastoon kerätään varoja maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä perittävällä öljysuojamaksulla. Maksu on 0,50 euroa jokaiselta täydeltä tonnilta. Maksu peritään kaksinkertaisena, jos öljy kuljetetaan säiliöaluksella, jota ei ole varustettu koko lastisäiliöosan alueelta kaksoispohjalla. Öljysuojamaksun periminen lopetetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden lopussa, jona öljysuojarahaston pääoma on noussut 10 miljoonaan euroon. Periminen aloitetaan uudelleen sitä seuraavan kalenterikuukauden päättyttyä, jona rahaston pääoma on pienentynyt alle 5 miljoonan euron.

Öljysuojamaksu kannettiin kolminkertaisena vuosina 2010—2015. Tavoitteena oli parantaa valtion viranomaisten ja rannikon pelastuslaitosten torjuntavalmiutta Itämerellä ja erityisesti Suomenlahdella, koska öljykuljetusten ja muun meriliikenteen määrät olivat kasvaneet voimakkaasti. Myös öljysuojarahaston pääomarajoja nostettiin määrääjäksi. Vuosittain maksetut korvaukset öljysuojarahastosta kaksin- tai kolminkertaistuivat vuoden 2011 jälkeen. Valtiolle myönnetty korvaukset vuosina 2011—2015 olivat yhteensä noin 60 miljoonaa euroa. Korvauksilla tuettiin muun muassa monitoimialusten Louhi ja Turva hankintaa sekä öljyntorjunta-alusten Halli ja Hylje peruskunnostusta. Pelastustoimen hankinnat ovat edenneet hitaammin ja korvaukset ovat tulleet maksuun vasta viime vuosina.

Öljysuojamaksua maksaneita verotuskaudella 2019 oli 53 yritystä, joista yksi yritys oli pääasiallinen maksaja. Maksun tuotto normaalitasolla eli ilman korotuksia on keskimäärin 8 miljoonaa euroa vuodessa.

Öljysuojamaksun kantaminen on rahaston pääomarajan ylittymisen vuoksi keskeytetty toistaiseksi 1.3.2020 alkaen. Öljysuojamaksulla kerättävien varojen lisäksi öljysuojarahastoon voidaan siirtää varoja valtion talousarviosta. Vuosina 1997—2019 öljysuojarahastoon on siirretty yhteensä 51,7 miljoonaa euroa öljyjättemaksun kertymästä käytettäväksi öljyjättemaksusta annetun lain (894/1986) mukaisesti öljyllä pilaantuneiden maa- ja pohjavesialueiden puhdistamiseen. Laki on kumottu ja öljyjättemaksun kantaminen on päättynyt 1.1.2020. Myös tilanteissa,

joissa öljysuojarahaston varat eivät riitä rahastosta maksettavien lainmukaisten korvausten maksamiseen, voidaan tarvittavat varat siirtää rahastoon valtion talousarviosta. Kun öljysuojamaksusta on kertynyt rahastoon riittävästi varoja, tuloutetaan valtiolta saadut varat takaisin valtion talousarvioon.

Öljysuojarahastosta maksettavat korvaukset ja avustukset

Öljysuojarahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista päättää valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama, eri etupiirien edustajista koostuva öljysuojarahaston hallitus. Korvaus määrätään soveltaen joko ympäristövahinkolakia siinä tarkoitettua etukäteiskorvausta ja lunastamisvelvollisuutta lukuun ottamatta tai merilain (674/1994) 10 lukua. Korvattavista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa.

Öljyn aiheuttamien vahinkojen ja niiden torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaaminen öljysuojarahastosta edellyttää selvitystä siitä, että kustannuksia ei ole saatu perityksi korvausvelvolliselta. Ilman tällaista selvitystä voidaan rahaston harkinnan mukaan myöntää ennakko-korvausta, jos selvitystä ei vahingon tai kustannusten suuruuden taikka vastuukysymysten epäselvyyden vuoksi voida kohtuudella edellyttää. Korvaus myönnetään lopullisena sen jälkeen, kun selvitys perintätoimista ja kustannusten lopullisesta määrästä on saatu. Viimeisen kymmenen vuoden aikana öljysuojarahasto on myöntänyt ennakko-korvausta kolmessa tapauksessa yhteensä 0,9 miljoonaa euroa.

Vahingonkorvausten sekä torjunta- ja ennallistamiskustannusten lisäksi öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia ja myönnetään avustuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin. Rahastosta maksetaan myös harkinnanvaraisia korvauksia öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta, jos pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka tämä ei kykene vastaamaan puhdistamisen kustannuksista eikä pilaantuneen alueen haltijaa voida kohtuudella velvoittaa puhdistamaan aluetta. Rahaston varoista on harkinnanvaraisesti kustannettu erityisesti käytöstä poistettujen huolto- ja jakeluasemien pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamista.

Vuosina 2015—2019 öljysuojarahastosta on korvattu pelastuslaitoksille öljyvahinkojen torjuntakustannuksia yhteensä noin 1,2 miljoonaa euroa, mikä vastaa tyypillistä korvaustasoa myös aiempina vuosina. Lisäksi kunnille ja kaupungeille on vastaavana aikana korvattu noin 160 000 euroa jälkitorjuntakuluja. Pelastuslaitoksille on myönnetty korvausta ensivaiheen torjuntakustannuksista. Kyse on yleensä pienistä vahingoista, joiden aiheuttaja on jäänyt tuntemattomaksi. Erityisesti kuntien jälkitorjuntakustannusten korvaamistilanteissa kyse voi olla myös aiheuttajan maksukyvyttömyydestä.

Öljyntorjuntakustannusten lisäksi öljysuojarahastosta on maksettu korvauksia pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen vuosina 1997—2020 yhteensä noin 49 miljoonaa euroa eli vuosittain noin 2—2,5 miljoonaa euroa. Kunnostushankkeisiin on käytetty ainoastaan öljyjättemaksun kertymästä vuosina 1997—2019 valtion talousarviosta siirrettyjä määrärahoja. Korvauksia öljyvahingosta kärsimään joutuneille ei tule maksettavaksi vuosittain ja maksetut korvaukset ovat olleet pieniä. Pelastuslaitosten öljyvahinkojen torjuntavalmiuden hankintoihin ja ylläpitoon käytetään vuosittain 5—10 miljoonaa euroa.

Öljysuojamaksun uudistamistarve

Öljysuojamaksu, joka on perustuslain mukaan vero, kannetaan maahan tuotavasta ja maan kautta kuljetettavasta raakaöljystä ja muista öljytuotteista. Öljysuojamaksullisia öljyjä ovat tul-

litariffin nimikkeisiin 27.07, 27.09 ja 27.10 kuuluvat nestemäiset tuotteet. Maksun kantaa Verohallinto ja se tilitetään öljysuojarahastoon jaettavaksi rahaston organisaation kautta käyttökohteisiinsa.

Öljysuojamaksua kannetaan maahantuonnin yhteydessä sekä raakaöljystä että öljyvalmisteista. Jalostetut öljytuotteet, kuten dieselöljy ja moottoribensiini, ovat EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä ja niitä koskevan maksun keräämisen maahantuonnin yhteydessä ei ole valmisteverodirektiivin (valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annettu direktiivi, 2008/118/EY) mukaista, sillä se edellyttää veron kantamista kulutukseen luovuttamisen yhteydessä. Vaikka raakaöljy ei ole EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä oleva tuote, voitaisiin öljysuojamaksun kantaminen pelkästään raakaöljystä katsoa sen tuontia syrjiväksi ja siksi kielletyksi veroksi. Tulevaisuudessa myös biopolttoaineiden käyttö, kuljetukset, tuonti ja vienti lisääntyvät, eivätkä ne kuulu öljysuojamaksun piiriin. Näistä syistä on katsottu, että nykymuotoisesta öljykuljetuksista kannettavasta öljysuojamaksusta pitäisi luopua.

Muutos öljyvahinkojen torjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannusten rahoittamisessa

Pelastustoiminta siirtyy vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden hoidettavaksi. Muutoksen seurauksena myös pelastustoimen öljyvahinkojen torjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannukset rahoitetaan yleiskatteisesti suoraan osana hyvinvointialueiden rahoitusta. Öljysuojarahaston rooli öljyvahinkojen torjunnan ensisijaisena rahoittajana loppuu.

Öljysuojarahaston vuosittaisista menoista pääosa on ollut pelastustoimelle myönnettyjä korvauksia. Öljyn aiheuttamista vahingoista ja viranomaisille öljyntorjuntakuluista myönnettyt korvaukset ovat olleet alle puoli miljoonaa euroa vuodessa. Valtiolle myönnettyjä korvauksia lukuun ottamatta rahaston harkinnanvaraiset korvaukset öljyntorjuntahankkeisiin ovat olleet vähäiset. Öljysuojarahaston mahdollisuudet öljypilaantuneiden kohteiden puhdistamiskustannusten korvaamiseen ovat myös vähentyneet merkittävästi sen jälkeen, kun öljyjättemaksun kantaminen ja maksun tuotosta tehdyt määrärahasiirrot päättyivät 1.1.2020.

2.1.3 Kansainvälinen öljyvahinkorahasto

Öljysäiliöaluksen Suomen alueella aiheuttamat öljyvahingot korvataan kansainvälisestä öljyvahinkorahastosta (International Oil Pollution Compensation Fund 1992) ja sitä täydentävästä lisärahostosta (Supplementary Fund) siinä tapauksessa, että korvausta ei saada perityksi vahingon aiheuttajalta tai jos vahinko ylittää laivan omistajan vastuurajan (The International Oil Pollution Compensation Funds, lyhennettynä IOPC-Funds, perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 80/1980) muuttamisesta tehty vuoden 1992 pöytäkirja (SopS 42/1996) sekä kyseisen vuoden 1992 kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 2003 pöytäkirja (SopS 21/2005)). Kansainvälisen öljyvahinkorahaston toiminta perustuu sopimusvaltioilta ja öljyn vastaanottajilta kerättäviin maksuihin.

2.2 Tapauskohtainen valtion talousarviorahoitus

Vuosien 2013 ja 2021 välillä valtio on joutunut rahoittamaan toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyyden vuoksi vakavien ympäristöriskien hallintaa ja ympäristön pilaantumisen vaaratilanteiden torjuntaa kahdeksassa eri tapauksessa (Avilon Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy, Talvivaara Sotkamo Oy, Belveder Mining Oy eli Hituran kaivos, Helprint Oy, Otso Gold Oy, Baltic Best Metal Cargo Oy) yhteensä noin 153 miljoonalla eurolla. Tapauksissa on ollut kyse vakavista ympäristöä, ihmisten terveyttä ja turvallisuutta uhanneista ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran tilanteista. Toimiin ryhtyminen on ollut välttämätöntä uhkaavan vaa-

ran torjumiseksi. Tarvittava rahoitus on järjestetty valtion talousarviomenettelyssä tai talousarvion ympäristövahinkojen torjuntaa koskevan momentin määrärahasta. Valtiolla on aiheutunut kustannuksia esimerkiksi ympäristövahinkoriskin selvittämisestä, vesistövahingoista, vaarallisten jätteiden ja kemikaalien käsittelystä sekä kaivoksen sulkemisesta. Lisäksi kustannuksia on aiheutunut konkurssipesien hallinnointiin ja rikosprosessiin liittyvistä julkisselvityskuluista. Kustannuksia on mahdollisuuksien mukaan peritty takaisin. Pieni osa kustannuksista on korvattu pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta.

Käytännössä viranomaiset ovat toteuttaneet tarvittavat toimet itse, ostopalveluna ulkopuolisilta tahoilta tai yhteistyössä konkurssipesien kanssa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja konkurssipesä ovat eräissä tapauksissa sopineet valtion maksamille kustannuksille massavälkaisen aseman muutaman ensimmäisen kuukauden ajaksi. Neljässä tapauksessa konkurssi-asiamies on hakenut pesän julkisselvitykseen konkurssilain (120/2004) 11 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun muun erityisen syyn perusteella, jotta on voitu hallitusti toteuttaa ympäristötoimenpiteitä ja valvoa julkisten varojen käyttöä (Avilon Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy ja Talvivaara Sotkamo Oy) (HE 221/2018 vp - EV 311/2018 vp). Kolmessa tapauksessa tarvittavat toimet on toteutettu ympäristönsuojelulain vuonna 2019 voimaan tulleen viranomaisten toimivaltaa eräissä tilanteissa koskevan 182 a §:n nojalla (Helprint Oy, Otso Gold Oy, Baltic Best Metal Cargo Oy).

Valtion rahoittamista tapauksista kahdessa oli kyse kaivostoiminnan harjoittajan konkurssista (Talvivaara Sotkamo Oy, konkurssi 2014 sekä Belveder Mining Oy eli Hitura, konkurssi 2015). Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssissa valtiolle elokuuhun 2017 mennessä aiheutuneet kokonaiskustannukset nousivat noin 127 miljoonaan euroon, josta noin 90 prosenttia liittyi ympäristövahinkojen torjumiseen. Valtiolla oli tuohon mennessä palautunut varoja noin 7 miljoonaa euroa.

Hituran kaivoksen sulkemiseen ja ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviin kustannuksiin arvioidaan vuoden 2021 loppuun mennessä käytettävän valtion talousarviosta 17,4 miljoonaa euroa. Täydentävässä talousarvioesityksessä vuodelle 2022 kaivoksen sulkemis- ja jälkihoitotoimiin myönnettiin 1 040 000 euron lisäys. Tämänkin jälkeen valtion talousarviorahoitusta tarvitaan toimiin vielä useamman vuoden ajan. Arvio kustannuksista vuosille 2023-2026 on noin 920 000 euroa/vuosi.

Muut valtion rahoittamat toissijaisen vastuun tilanteet ovat olleet kustannuksiltaan pienempiä. Vuonna 2020 ympäristöministeriö myönsi 90 000 euron suuruisen määrärahan välttämättömiin toimiin Otso Gold Oy:n kaivosalueella sähkön jakelun jatkamiseksi ja kaivosalueen vesien hallinnan järjestämiseksi. Kaivostoiminta yhtiön Laivan kaivoksella oli keskeytetty maaliskuussa 2019, ja yhtiön taloudellisesta tilanteesta saadun selvityksen perusteella toiminnanharjoittaja oli tosiasiallisesti maksukyvytön. Yhtiön maksukyky palautui myöhemmin ja yhtiö on maksanut aiheutuneet kustannukset takaisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Samoin vuonna 2020 ympäristöministeriö myönsi yhteensä noin 720 000 euron määrärahan Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle Kärkölässä sijaitsevien pintakäsittelylaitoksesta peräisin olevien vaarallisten jätteiden poiskuljettamista ja käsittelyä varten (Baltic Best Metal Cargo Oy:n vuokraama varastotila Kärkölässä). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on palauttanut käyttämättä jääneen osuuden noin 192 000 euroa.

Vuoden 2019 syksyllä Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ryhtyi toimiin vaarallisten jättekemikaalien poistamiseksi painotalo Helprint Oy:n laitosalueelta ja jättekemikaalien toimittamiseksi asianmukaiseen käsittelyyn. Laitoksella oli vaarallisia jätteitä sekä ympäristölle ja terveydelle vaarallisia kemikaaleja, jotka toiminnasta vastaava taho oli hylännyt laitosalu-

eelle. Laitoksen toiminta oli keskeytynyt kesällä 2019. Yhtiö oli jättänyt yrityssaneeraushakemuksen, jonka lisäksi vireillä oli kaksi yhtiötä koskevaa konkurssihakemusta. Ympäristöministeriö myönsi ELY-keskukselle 150 000 euron määrärahan käytettäväksi vaarallisten jätteiden poistamiseen laitoksesta ja laitosalueelta ja niiden toimittamiseen asianmukaiseen käsittelyyn sekä sähkön toimittamiseen laitosalueelle, kunnes edellä mainitut toimenpiteet oli tehty. Yhtiö asetettiin konkurssiin keväällä 2020.

Kierrätystoimintaa harjoittaneen PP-Recycling LTD:n konkurssitapauksessa kiinteistölle oli jäänyt vaarallisia jäteraaka-aineita, joista aiheutui vakavaa terveys- ja ympäristövaaraa. Konkurssin rauettua varojen puutteeseen vastuu jätteistä siirtyi kiinteistön haltijalle eli Green Tech Center Oy:lle, joka niin ikään asetettiin konkurssiin. Viimeksi mainittu konkurssi jatkui julkisselvityksenä. Valtio on vuosina 2013—2015 myöntänyt yhteensä 2,3 miljoonaa euroa vaarallisten jätteiden pois kuljettamisen ja asianmukaisen käsittelyn kustannuksiin. Lisäksi valtiolle on aiheutunut muun muassa pesän hallinnon ja rikosprosessin hoitamista koskevia julkisselvityskustannuksia. Valtiolle on palautunut varoja noin 0,05 miljoonan euron verran.

Julkisselvityksenä jatkuneessa vuonna 2013 konkurssiin asetetun pintakäsittelylaitos Kromipinta Oy:n ja sen omistaman kiinteistöosaakeyhtiön konkurssissa kysymys oli kemikaaliturvallisuudesta pohjavesialueella. Valtion rahoitus oli elokuuhun 2017 mennessä vajaat 0,5 miljoonaa euroa. Tästä määrästä hieman yli puolet kohdistui ympäristövahinkojen torjuntaan työ- ja elinkeinoministeriön varoista ja hieman alle puolet pesän hallinnointiin ja rikosprosessiin liittyviin julkisselvityskuluihin konkurssiasiamiehen toimiston varoista. Jakokelpoisten varojen määrä oli noin 0,1 miljoonaa euroa.

Vuonna 2013 kuitutehdas Aylon Fibres Oy:n konkurssissa (julkisselvitys) valtiolle aiheutui noin 4,6 miljoonan euron kokonaiskustannukset käyttämättä jääneen räjähdysherkän rikkihiilivaraston hävittämisestä.

2.3 Vastuu maa- ja meriliikenteessä aiheutuneista vahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista

Maaliikenne

Lakisääteinen liikennevakuutus korvaa liikennevahingossa aiheutuneet henkilövahingot sekä ulkopuolisille aiheutuneet omaisuusvahingot, joihin kuuluvat myös öljyn ja muun kemikaalin aiheuttamat vahingot ja aiheutuneet torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Korvaukset maksaa ajoneuvon liikennevakuutusyhtiö. Tuntemattoman ajoneuvon aiheuttamaa ympäristövahinkoa Liikennevakuutuskeskus ei kuitenkaan korvaa, ellei samassa yhteydessä ole aiheutunut henkilövahinkoa. Tästä syystä ajotielle levinneen öljyn torjuntakustannukset korvaa yleensä öljysuojarahasto. Muita kuin pieniä liikenteestä johtuvia öljypäästöjä on korvattu öljysuojarahastosta hyvin harvoin. Näissä muissa tilanteissa syy siihen, ettei korvausta ole saatu vakuutuksesta, voi liittyä ongelmiin todisteiden tai syy-yhteyden selvittämisessä.

Liikennevakuutuskeskus korvaa vakuuttamattomien ajoneuvojen aiheuttamat omaisuusvahingot. Jos ulkomaalainen ajoneuvo aiheuttaa liikennevahingon Suomessa, korvaa vahingon joko Liikennevakuutuskeskus tai vastuussa olevan ajoneuvon kansainvälisen vakuutustodistuksen eli Vihreän kortin (Green Gard) edustaja Suomessa. Korvaus määräytyy normaalisti Suomen liikennevakuutuslain (460/2016) mukaan ankaran vastuun perusteella. Liikennevakuutuskeskus perii maksamansa kustannukset myöhemmin vastuulliselta ulkomaiselta vakuutusyhtiöltä. Vakuutustietojen puuttuminen ei tee ajoneuvosta tuntematonta, jos se saadaan tunnistettua rekisterinumeron, vin-koodin tai muun tiedon perusteella. Ajoneuvoa pidetään tällöin vakuuttamattomana, mikä ei vaikuta korvauksiin.

Liikennevakuutuslaissa ei ole samanlaista kohtuullisuusvaadetta kuin ympäristövahinkovakuutuksessa, vaan korvaukset maksetaan täyden korvauksen mukaan. Liikennepuolella ei myöskään tarvitse selvittää aiheuttajan maksukyvyttömyyttä, vaan korvaukset maksetaan aina vakuutuksesta.

TOVARAMA-selvityksen liitteessä 2 on laajasti tarkasteltu liikenteen vastuu- ja vakuutusjärjestelyjä.

Meriliikenne

Suomen merioikeudellinen lainsäädäntö perustuu olennaisilta osiltaan kansainvälisiin yleissopimuksiin, joiden osapuolena Suomi on. Voimassa olevaan merilakiin (674/1994) on sisällytetty Suomea koskevat eri yleissopimusten keskeiset määräykset. Merilaki koskee ammattimerenkulkua ja niin kotimaan kuin ulkomaan liikennettä sekä soveltuvin osin myös sisävesiliikennettä.

Laivanisännän eli aluksen rekisteröidyn omistajan tai muun aluksen toiminnasta vastaavan henkilön isännänvastuusta säädetään merilain 7 luvussa. Luvun 1 §:n mukaan laivanisäntä on vastuussa vahingosta, jonka aluksen päällikkö, laivaväki, luotsi tai joku muu laivaväkeen kuulunut henkilö, joka laivanisännän tai päällikön toimeksiannosta työskentelee aluksen lukuun, on toimessa tekemällään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttanut.

Laivanisännällä ja muulla merilain 9 luvun 1 §:ssä säädetyllä taholla¹ on oikeus vastuunsa rajoittamiseen ja siitä säädetään lain 9 luvussa, jossa määritellään perusteet vastuun rajoittamiselle sekä vastuunrajoitusoikeuden kohteena olevat saamiset. Merilain 9 luku perustuu IMO:n vuoden 1976 yleissopimukseen merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1996 tehdyllä pöytäkirjalla (SopS 31/2004). Merilain 9 luvun 5 §:ssä määritellään vastuunrajoituksen enimmäismäärät niissä vahingoissa, joissa oikeus vastuunrajoitukseen on olemassa. Vastuurajat nousevat porrastetusti aluksen vetoisuuden kasvaessa.

Laivanisännällä on 1.5.2013 alkaen ollut yleinen velvollisuus hankkia vakuutus tai vakuus, joka kattaa aluksen toiminnassa syntyneet vuoden 1976/1996 varustajan vastuunrajoitusoikeutta koskevan yleissopimuksen mukaiset merioikeudelliset vaatimukset (merilain 7:2 §). Säännöksellä on laitettu täytäntöön alusten omistajien vakuutuksesta merioikeudellisia vaateita varten 23 päivänä huhtikuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/20/EY (vakuutusdirektiivi). Vakuuttamisvelvollisuus koskee aluksia, joiden bruttovetoisuus on vähintään 300. Sama velvollisuus koskee myös ulkomaista alusta sen liikennöidessä Suomen vesialueella, ei kuitenkaan aluksen ollessa viattomassa kauttakulussa. Suomen vesialueella tarkoitetaan Suomen aluevesiä ja sisävesialuetta. Sisävesialueella tarkoitetaan järviä, jokia ja kanavia.

Merilain 7 luvun vakuuttamisvelvollisuutta ei sovelleta kansallisiin järjestelmiin, jotka perustuvat IMO:n seuraaviin yleissopimuksiin: varustajan siviilioikeudellisesta vastuusta, vastuun perustasta ja vastuun määrästä öljyn kuljetuksessa öljysäiliöaluksissa (merilain 10 luku), vaarallisen aineen kuljetuksessa (Protocol of 2010 to the International Convention on Liability and

¹ Aluksen omistajalla, joka ei ole laivaisäntä, ja sillä, joka laivaisännän sijasta huolehtii aluksen käytöstä sekä aluksen rahdinantajalla, lastinantajalla ja jokaisella, joka suorittaa pelastukseen suoranaisesti liittyviä tehtäviä (merilain 8:2.1 4-6 kohdan mukaisia tehtäviä). Lisäksi jos vastuuvaatimus kohdistuu johonkuhun, josta laivaisäntä tai muu em. osapuoli on vastuussa, on myös hänellä oikeus vastuun rajoittamiseen.

Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996, lyhennettynä HNS-sopimus) (11 luku), aluksen polttoaineen aiheuttamista vahingoista (10 a luku) sekä laivahylkyjen nostamisesta (11 a luku). Merilain 7 luvun vakuuttamisvelvoite kattaa kuitenkin HNS-yleissopimuksessa tarkoitetut vahinkovaateet siihen saakka, kunnes Suomi on ratifioinut yleissopimuksen.

Merilain 10 luvun mukaan aluksen omistajan vastuu aluksen aiheuttamasta öljyvahingosta on ankaraa eli hän on vastuussa myös silloin, kun hän itse tai kukaan hänen vastuullaan toimiva ei ole aiheuttanut vahinkoa. Lisäksi hän voi vapautua vastuusta ainoastaan tietyissä rajoitetuissa tapauksissa. Vastuunraja määräytyy merilain 9 luvun mukaan. Mutta jos kyse on yli 2000 tonnia pysyvää öljyä irtolastina kuljettavasta öljysäiliöaluksesta, on omistajalla korotettu vastuunraja ja erityinen vakuuttamisvelvollisuus. Jos öljysäiliöaluksen öljyvahingosta aiheutuvat kustannukset ylittävät aluksen omistajan vastuunrajan, korvataan yli menevä osa kansainvälisistä öljyvahinkorahastoista (IOPC Funds). Suomi on paitsi vuoden 1992 rahaston, niin myös sitä täydentävän vuoden 2003 lisärahaston jäsen. Rahastojen ja laivan omistajan vastuun yhteenlaskettu yläraja on 750 miljoonaa SDR:ää vahinkotapahtumaa kohden.

Aluksen omistajalla on ankara vastuu myös aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta. Jos alus on bruttovetoisuudeltaan yli 1000, on aluksen omistajan otettava ja pidettävä voimassa vakuutus tai muu rahavakuus, joka kattaa hänen pilaantumisvahingosta aiheutuvat vastuunsa. Aluksen omistajan vastuu on merilain 9 luvun mukainen, ei korotettu.

Haitallisia ja vaarallisia aineita vesitse kuljettaessa perustuu laivan omistajan vastuu toistaiseksi tuottamukseen. Lähivuosina vastuu muuttuu kuitenkin ankaraksi vuoden 2010 HNS-yleissopimuksen tullessa kansainvälisesti ja Suomen osalta voimaan (merilain 11 luku). HNS-järjestelmässä laivan omistajan vastuu on tuottamuksesta riippumatonta, hänellä on vakuuttamispakko ja hänen vastuunrajansa on korotettu. Laivan omistajan vastuuta täydentää kansainvälinen HNS-rahasto. Koko järjestelmän korvauskatto on 250 miljoonaa SDR:ää.

Vastuusta merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hylyn poistamisesta säädetään merilain 11 a luvussa, joka sisältää IMO:ssa tehdyn vuoden 2007 kansainvälisen hylkyjen poistamista koskevan yleissopimuksen (Nairobin yleissopimus) täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset määräykset. Merenkulkuonnettomuudella tarkoitetaan yhteentörmäystä, karilleajoa tai muuta merenkulku tapahtumaa, ei sen sijaan esimerkiksi aluksen huonon hoidon seurauksena tapahtunutta uppoamista tai rantaan ajautumista. Sellaisen aluksen, jonka bruttovetoisuus on vähintään 300, rekisteröidyllä omistajalla on oltava vakuutus tai muu rahavakuus, joka kattaa rekisteröidyn omistajan yleissopimuksen mukaisen vastuun merilain 9 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määrään saakka. Luvun säännöksiä ei sovelleta siltä osin kuin merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hylyn poistamiseen sovelletaan lain 10, 10 a tai 11 luvun säännöksiä.

Kun kyse on öljysäiliöaluksen aiheuttamasta öljyvahingosta, aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta, 2010 HNS-yleissopimuksen tarkoittamasta vahingosta tai merenkulkuonnettomuudesta johtuvan hylyn poistamisesta, voidaan korvausvaatimukset esittää suoraan vakuutuksenantajaa kohtaan (suora kanneoikeus).

Aluksella tulee olla mukana vakuutta tai vakuutusta koskeva todistus. Vaatimus koskee sekä kotimaisia että ulkomaisia aluksia. Kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvan öljyvahinkovastuun (säiliöalukset), bunkkerivahinkovastuun, HNS-kuljetuksia koskevan ja alushylkyjen poistamista koskevan vastuun osalta edellytetään viranomaisilta saatavaa erillistä todistusta vakuutuksen olemassa olostä (Blue Card). Vakuutuksia koskevat todistukset kuuluvat niiden aluksella pidettävien todistusten joukkoon, jotka alusturvallisuuden valvontaviranomaiset tarkastavat.

Öljyn kansainväliset merikuljetukset ovat kasvaneet 1970-luvulta alkaen, mutta aluksista aiheutuneiden öljyvahinkojen määrä on pienentynyt. Vielä 1990-luvulla vuosittain tapahtui isoja eli yli 700 tonnin öljypäästöjä keskimäärin 7,7 tapausta vuodessa, 2000-luvun ensimmäisellä kymmenellä enää 3,2 ja seuraavalla 1,8 tapausta vuodessa. Myös mereen päässeen öljyn määrä on selvästi laskenut. Tämän seurauksena vahinkojen kustannusten kattamiseen riittää yleensä aluksen omistajan vakuutus. Kansainvälisen öljyvahinkorahaston (IOPC Funds) käsittelyyn tuli 12 uutta vahinkotapausta vuonna 1997, mutta vuonna 2007 enää kolme tapausta ja sen jälkeen keskimäärin yksi tai kaksi tapausta vuodessa, vuosina 2015 ja 2019 ei hoidettavaksi tullut uusia tapauksia. Meritse kuljetetusta öljystä 99,99 %:a saapuu turvallisesti perille. (<https://iopcfunds.org/incidents/statistics/> ; <https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>).

Tilanne on periaatteessa sama myös haitallisia ja vaarallisia aineita kuljettavien alusten aiheuttamissa vahingoissa. Kansainvälinen P & I -ryhmä, jonka jäsenet ovat myöntäneet vakuutuksen suurimmalle osalle maailman tonnistosta, raportoi maailmanlaajuisesti 220 vaarallisia ja haitallisia aineita koskevaa vahinkotapahtumaa tammikuun 2010 ja syyskuun 2019 välisenä aikana. Jos HNS-sopimus olisi ollut voimassa, niin vain yhdessä tapauksessa vahingon kustannusten korvaaminen olisi vaatinut HNS-rahaston aktivoimista, muissa tapauksissa vahingon kustannukset olisi pystytty kattamaan aluksenomistajan HNS-sopimuksen mukaisella vakuutuksella (IMO, Legal Committee 21.5.2021 LEG 108/3).

Meriliikenteen turvallisuus

Itämeri on yksi vilkkaimmin liikennöidyistä merialueista koko maailmassa. Itämerellä on jatkuvasti keskimäärin 2 000 kauppalaivaa joko liikkeellä tai satamissa. Meriliikenne on kasvanut tasaisesti viime vuosikymmeninä ja kasvun odotetaan jatkuvan. Alusliikenteen seuranta on tärkeää sekä turvallisuuden että ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta. (itämeri.fi).

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom vastaanotti vuonna 2020 aikana 29 ilmoitusta kauppamerenkulun merionnettomuuksista (2019: 33). Ilmoitetuista onnettomuuksista 26 tapahtui Suomen vesialueilla, ja niistä suomalaisille aluksille tapahtuneita oli 21. Edellisen viiden vuoden aikana merionnettomuuksien määrät ovat vaihdelleet 35—47 välillä. Onnettomuudet eivät ole aiheuttaneet merkittäviä haitallisia seurauksia ympäristölle (<https://www.liikennefakta.fi/fi/turvallisuus/merenkulku; liikennefakta.fi>).

Tilastokeskuksen (<https://www.stat.fi/til/index.html>) mukaan kotimaan alusliikenteen käyntikerrat satamissa olivat vuonna 2019 yhteensä 4656, mutta todennäköisesti pandemiatilanteen vuoksi käyntikerrat ovat seuraavina kahtena vuotena puolittunut edellisestä vuodesta, 2020: 2814 käyntiä ja 2021 (5.11.): 1492 käyntiä. Vastaava, mutta ei yhtä voimakas, kehitys on nähtävissä ulkomaan liikenteessä satamaan saapuneiden alusten määrässä, 2019: 29623, 2020: 25617 ja 2021 (5.11.): 19586. Liikennemääriin suhteutettuna merionnettomuuksien määrä ei ole korkea.

Suomalaisen kauppamerenkulun turvallisuuden tilaa voidaan kokonaisuutena pitää vakaana ja hyvänä. Tähän myönteiseen tilaan merialueilla vaikutetaan muun muassa aluksen liikkumista koskevilla vaatimuksilla ja toimenpiteillä. Onnettomuuksia ennalta ehkäiseviä järjestelmiä ja toimia ovat muun muassa alusliikennepalvelu (VTS, Vessel Traffic Service), Suomenlahden alusten pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä GOFREP (Gulf of Finland Reporting System), satamavaltiotarkastukset (Port State Control) ja PortNet -järjestelmä, joka on liitetty EU:n SafeSeaNet-järjestelmään.

Merten alusliikenteen seuranta tehdään AIS-järjestelmän (Automatic Identification System) eli alusten tunnistamiseen ja sijainnin määrittämiseen tarkoitettujen laitteiden avulla. Järjestelmän toiminta perustuu aluksiin asennettuihin radiolaitteisiin, jotka lähettävät automaattisesti ja jatkuvasti aluksen sijainti- ja tunnistetietoja. Alusliikenteen valvonnan ja ohjauksen sekä alusliikennettä koskevien tietojen vaihdon tehostaminen Suomen vesialueilla ja koko Itämerellä on lisännyt alusliikenteen ennakoitavuutta ja turvallisuutta sekä tehostanut meripelustus- ja öljyntorjuntaviranomaisten tiedonsaantia ja toimintavalmiutta. Kun päästö havaitaan, voidaan alusten historiatietoa seurata taaksepäin ja nähdään, mitkä alukset ovat kyseisen paikan ohittaneet.

Vesistöissä havaitut öljypäästöt ovat öljysuojarahastossa saadun kokemuksen perusteella useimmiten seurausta maa-alueilla tapahtuneista vahingoista. Ne, samoin kuin tuntemattomiksi jääneistä vesilukuneuvoista aiheutuneet vahingot, ovat yleensä pieniä ja niiden torjunnasta aiheutuvat kustannukset ovat kohtuulliset. Joissakin tilanteissa veteen päässyt öljy voi liata ranta-asukkaiden veneitä, laitureita tai kalastusvälineitä, mutta tällaisia kustannuksia on öljysuojarahastosta tullut korvattavaksi vain hyvin harvoin.

Alusliikenteestä aiheutuvat öljyn tai muun kemikaalin päästöt voivat pahimmillaan olla vaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan merkittäviä. Näissä tilanteissa on kuitenkin yleensä kyse kaupparenkulkuun käytettävistä aluksista aiheutuvista vahingoista. Pääsääntöisesti vahingon kustannukset saadaan tällöin korvatuiksi aluksen vakuutuksesta.

2.4 Vakuudet osana ensisijaista vastuujärjestelmää

Ympäristönsuojelulain 59—61 §:n mukainen jätteen käsittelytoiminnan vakuus (jätevakuus), samoin kuin kaivoslain (621/2011) 108 §:n mukainen vakuus kaivostoiminnan lopettamista varten, ovat keinona toteuttamassa aiheuttajan vastuuta toiminnan lopettamisvaiheessa.

Jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikkatoimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset. Jätevakuuden asettamisvelvoite koskee jätteenkäsittelyä pääasiallisena toimintana harjoittavien lisäksi muun muassa kaivostoiminnan harjoittajia, joiden toiminnassa käsitellään kaivannaisjätettä. Vakuus on asetettava ympäristöluvassa osoitetun valvontaviranomaisen eduksi ympäristönsuojelulain 61 §:n mukaisesti. Vakuudet soveltuvat vain tiettyjen ennakoitavissa olevien, lupamääräyksissä asetetuista velvoitteista aiheutuvien kustannusten suorittamiseen. Jätevakuuksien avulla varaudutaan erityisesti vastuutahon maksukyvyttömyyteen ja ympäristöongelmien ilmenemiseen toiminnan lopettamisen myötä.

Kaivoslain 108 §:n mukaan kaivosluvan haltijan on asetettava kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten vakuus. Nämä toimenpiteet koskevat alueen kunnostamista, siistimistä ja maisemointia; kaivosmineraalien, rakennusten ja rakennelmien poistamista; sekä toiminnan päättymisen jälkeen kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seuranta sekä tarvittavia korjaavia toimenpiteitä. Kaivoslain yhtenä tarkoituksena on edistää kaivosten turvallisuutta sekä ehkäistä, vähentää ja torjua tässä laissa tarkoitettua toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus. Osaltaan kaivoslain mukaisen vakuuden piiriin kuuluvilla toimilla voi olla myös ympäristön pilaantumisen vaaraa ehkäiseviä vaikutuksia.

Vakuuksilla varaudutaan kattamaan tietyt näissä laeissa säädetyt ja lupaharkinnassa ennakoitavissa olevat, luvanmukaisen toiminnan lopettamisesta seuraavat lopetus- ja jälkitoimet tilan-

teissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse niitä syystä tai toisesta hoida. Vahingonkorvaukset eivät kuulu vakuuksilla katettaviin vastuisiin. Jätevakuuden määrän ajantasaisuutta suhteessa siihen, mitä kustannuksia vakuuden on lain ja lupamääräysten mukaan katettava, valvotaan osana luvanvaraisen toiminnan säännönmukaista valvontaa. Kaivoslaissa säädetään vakuuden tarkistamisesta tarvittaessa muun muassa kaivosluvan määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä.

Toissijaisilla vastuujärjestelmillä varaudutaan vakuuksia laajemmin ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen sekä torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamiseen tarvittavan rahoituksen järjestämiseen, kun toimista vastaava taho on maksukyvytön. Vakuusjärjestelmien soveltamisalaa voidaan laajentaa säädösmuutoksilla, mutta laajennettunakaan vakuusjärjestelmä ei poista toissijaisen vastuujärjestelmän tarvetta. Toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamisala ulottuu myös luvanvastaiseen toimintaan, yllättäviin ympäristövahinkoihin sekä tuntemattomien ja tavoittamattomissa olevien vastuisiin.

Käytännön tilanteissa on mahdollista, että osa kustannuksista tulee katettavaksi vakuuksilla ja osa toissijaisilla vastuujärjestelmillä. Vakuuksien käyttö on toissijaisiin vastuujärjestelmiin perustuvaan rahoitukseen nähden ensisijaista. Siltä osin kuin esimerkiksi jätteisiin liittyviä kustannuseriä ei ole katettu ympäristönsuojelulain mukaisella jätevakuudella, jätehuollon järjestämisvastuu voi kohdentua kiinteistön haltijaan jätelain (646/2011) säännösten mukaisesti. Toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamistilanteissa vastuuta ei voida kohdentaa mihinkään laissa säädettyyn vastuutahoon.

2.5 Käytettävissä oleva tutkimustieto ja muu taustatieto

2.5.1 Ympäristövahingot Suomessa 2013—2019

Suomessa ei ole kattavaa seuranta- ja tilastointijärjestelmää, josta saataisiin ajantasaista tietoa ympäristövahingoista sekä niistä aiheutuneista kustannuksista ja muista seurauksista. Vahinkokehityksen seuranta perustuu erillisselvityksiin, tilannekatsauksiin ja sektorikohtaisiin tilastoihin. Ympäristöministeriö on selvittänyt äkillisten ympäristövahinkojen määrää ja seurauksia Suomessa 5—7 vuoden välein. Näiden selvitysten avulla on saatu yleiskuva vahinkotilanteesta ja sen vaikutuksista eri toimijoiden kannalta. Vuosia 2006—2012 koskeneessa selvityksessä (Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2006—2012, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 35/2013) tarkastelua laajennettiin ottamalla mukaan myös öljyvahingot ja ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/35/EY (ympäristövastuudirektiivi) tarkoitetut vahingot. Selvityksessä on koottu tietoa myös isännättömistä ympäristövahingoista eli vahingoista, jotka ovat aiheutuneet tuntemattomasta syystä tai jotka on aiheutettu tarkoituksellisesti rikoksen tai ilkkivan yhteydessä.

Viimeisimmässä Suomen ympäristökeskuksen toteuttamassa niin sanotussa ONSE-selvityksessä tarkasteltiin Suomessa tapahtuneita ympäristövahinkoja vuosina 2013—2019. Eniten vahinkotapauksia aiheuttavat öljytuotteet ja erilaiset muut teollisuuden käyttämät kemikaalit. Tarkasteluajanjakson perusteella Suomessa tapahtuu vuosittain noin 3 000 erilaista öljy- ja kemikaalivahinkoa, joissa pelastuslaitos ryhtyy toimenpiteisiin. Niistä noin 90 prosenttia (noin 2 600) on öljyvahinkoja ja loput muuta vaarallisten aineiden päästöä. Tilastoitujen tapausten suuri määrä johtuu siitä, että pelastuslaitoksille on ilmoitettava pienistäkin öljy- tai kemikaalivahingoista. Useimmat niistä olivat hyvin vähäisiä, joten toiminnanharjoittaja tai pelastuslaitos pystyi puhdistamaan pilaantuneen ympäristön tai esimerkiksi auton polttoaineesta öljyyntyneen tiealueen. Tarkastelujakson yhteensä noin 21 000 öljy- ja kemikaalivahingosta selvityksen tutkimusaineistoon valittiin noin 630 päästöjen ja niiden vaikutusten perusteella huomattavinta ympäris-

tövahinkoa, joiden jälkihoito vaati laajempaa yhteistyötä ja osaamista. Niissä päästön vaikutukset myös ulottuivat laajemmalle kuin toiminnanharjoittajan omalle alueelle. Tarkemman selvityksen ulkopuolelle rajattiin tapaukset, joissa ympäristön pilaantumista ei ollut tapahtunut ja joissa päästö oli ollut vähäinen. ONSSE-selvityksessä ei ole tietoja maksukyvyttömyyden tai muun syyn takia laiminlyödyistä jätehuoltovelvoitteista, ellei jätteistä ole ehtinyt aiheutua välitöntä vaaraa tai ympäristövaikutuksia.

Selvityksessä analysoitujen huomattavien öljyvahinkojen kokonaismäärä on vaihdellut vain vähän koko tarkasteluajanjakson aikana (62—83 tapausta/vuosi). Kemikaalivahinkojen määrä on vaihdellut välillä 9—23 tapausta vuodessa. Vahinkojen määrässä ei ole havaittavissa selvää kehityssuuntaa. Öljyn aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui selvityksen perusteella merkittävä määrä, vuosittain 7—13 kappaletta. Muiden kemikaalien aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui koko tarkasteluajanjaksona viisi. Öljyä käytetään monin verroin enemmän kuin muita kemikaaleja, mikä osin selittää eroa. Lisäksi öljyn käyttökohteita on paljon ja ne sijaitsevat hajallaan, jolloin myös kuljetusvahinkoja ja säiliövuotoja tapahtuu enemmän kuin muiden kemikaalien osalta.

Selvityksen mukaan vuosia 2013—2019 koskevat tulokset ovat vertailukelpoisia edellisen, vuosia 2006—2012 koskeneen vahinkoselvityksen kanssa, vaikka niiden rajauksissa ja aineiston hankinnassa on vähäisiä eroavaisuuksia. Vuosina 2006—2012 öljyn aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui vuosittain 15—25 kappaletta. Niistä noin puolet liittyi rikoksiin tai ilkivaltaan, jotka pääasiassa kohdistuivat maatilojen säiliöihin. Muihin vaarallisiin aineisiin liittyviä isännättömiä tapauksia ilmeni tällä ajanjaksolla kaksi. Molemmissa säiliövuoto oli aiheutettu tarkoituksellisesti.

Kemikaalionnettomuuksien ja -päästöjen vaikutus on ollut Suomessa lähinnä paikallista ja tilapäistä. Ympäristövahinkojen aiheutumisen todennäköisyys näyttää olevan suurinta kuljetuksissa, liikenteessä ja yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoilla. Ympäristövahinkojen syynä olivat useimmiten inhimilliset tekijät, kuten huolimattomuus toiminnassa, menettelyvirheet ja tahallisuus. Lisäksi vahinkoja aiheuttaneet tekniset ja rakenneviat voidaan usein katsoa jonkinasteisen huolimattomuuden tai laiminlyönnin, kuten puutteellisten tarkastusten, seuraukseksi.

Eniten kemikaalivahinkoja sattui tuotantolaitoksilla, varastoinnissa, maantiekuljetuksissa, satamissa ja ratapihoilla. Teollisuudenaloista eniten vahinkotapauksia on kemianteollisuudessa ja puunjalostusteollisuudessa sekä kaivosalalla. Tapauskuvausten perusteella arvioiden suurimmat onnettomuuksien seuraukset kohdistuvat maaperään ja sen kautta pohjaveteen, mistä aiheutuu vahingontorjunta-, tutkimus- ja seuranta- sekä ennallistamiskustannuksia. Sen sijaan päästöistä vesistöön tai ilmaan on harvemmin yhtä suuria seurauksia, sillä vahingon torjunta ei ole samalla tavoin mahdollista, joten torjunnan kustannukset jäävät vähäisemmiksi. Toisaalta öljyalusten onnettomuuksissa saattaa vesistöön päätyä huomattavia määriä esimerkiksi raskasta polttoöljyä, millä on ympäristön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia ja mistä myös aiheutuu merkittäviä öljyntorjunta- ja puhdistuskustannuksia.

2.5.2 Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien oikeusvertailu

Vuonna 2020 valmistuneessa valtioneuvoston yhteisessä selvitys- ja tutkimushankkeessa ”Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu” laadittiin kansainvälinen vertailu toissijaisten rahoitusjärjestelmien eri järjestämismallien ja tuotettiin tietoa Suomen kansallisen järjestelmän kehittämiseksi (TOVARAMA-selvitys). Vertailumaat olivat Itävalta, Tanska, Belgia, Alankomaat, Kanada, USA, Ranska, Ruotsi sekä Australia, joista viimeksi mainittu vain kaivostoiminnan vastuusääntelyn osalta. Lisäksi hankkeessa kuvattiin aiheuttajan vas-

tuun laajentamiseen perustuvia sääntelytapoja ja tarkasteltiin keskeisiä ympäristövastuun käsitteitä. TOVARAMA-selvityksen tuottamia tietoja käsitellään tarkemmin osiossa 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.

2.5.3 Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen, työryhmän mietintö

TOVA-järjestelmien kehittämisen eri vaihtoehtoja arvioitiin vuonna 2014 valmistuneessa merkittäviä ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä selvittäneen työryhmän mietinnössä (ympäristöministeriön raportteja 23/2014). Öljysuojarahastoa ei tarkasteltu työryhmän mietinnössä.

TOVA-järjestelmiä kehittävän työryhmän perustamisesta oli sovittu vuonna 2013 hallituksen talousarvioneuvotteluiden yhteydessä. Tässä vaiheessa oli ilmennyt kolme tapausta, joissa toiminnanharjoittajan konkurssin myötä valtio oli varsinaisen vastuutahon puuttuessa joutunut kantamaan taloudellisen vastuun ympäristö- tai kemikaaliturvallisuuden turvaamisesta yhteensä noin 7 miljoonalla eurolla (Avilon Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy). Työryhmän mietinnössä todettiin, että nykyiset TOVA-järjestelmät ja vakuudet eivät kata kaikkia tarvittavia tilanteita, eivätkä toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Työryhmän työn tavoitteena oli selkiyttää olemassa olevien vakuutus- ja vakuusjärjestelyjen keskinäisiä suhteita sekä vahvistaa korvausjärjestelmien kokonaisuutta siten, että talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten toimintaan liittyvät ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa.

Työryhmä tarkasteli TOVA-järjestelmän toteuttamisvaihtoehtoina pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen kehittämismahdollisuuksia, talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytyksiä sekä erilaisia talousarvion sisäisiä malleja. TOVA-järjestelmän todettiin oleva toteutettavissa myös eri malleja yhdistelemällä. TOVA-järjestelmiä kehittänyt työryhmä piti olennaisena, että kehitettävä järjestelmä on tarkoituksenmukaisesti mitoitettu ja kustannuksiltaan kohtuullinen. Järjestelmän ei tulisi johtaa tilanteisiin, joissa maksukyvyttömyys tarkoituksellisesti ohjaisi kustannuksia toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin. Lisäksi työryhmä piti olennaisena, että järjestelmää ei mitoiteta suuronnettomuuksien tai erittäin laajamittaisten vahinkojen varalta, joissa valtio saattaa kehitettävästä mallista riippumatta joka tapauksessa joutua rahoittamaan tarvittavia ennaltaehkäisykustannuksia.

Työryhmän mietinnössä esitettiin toteuttamiskelpoisimmaksi vaihtoehdoksi malli, joka olisi perustunut toiminnanharjoittajilta kerättävän verotulon kerryttämiseen valtion talousarviossa. Tässä mallissa pakollinen ympäristövahinkovakuutus olisi voitu lakkauttaa.

Teollisuuden edustajat ja Ympäristövakuutuskeskus jättivät mietintöön eriävät mielipiteet. Teollisuuden edustajien kannanotossa järjestelmätason muutosta pidettiin ylimitoitettuna suhteessa Suomessa realisoituneisiin kustannuksiin tai aiheutuneisiin riskitilanteisiin. Yrityksiltä kerrytettävään verotuloon perustuvaa mallia pidettiin yrityksille myös kohtuuttomana ja mallin katsottiin tuovan mukanaan ennakoimattomia kustannustekijöitä ja mahdollisia kilpailuhaittoja. Ympäristövakuutuskeskuksen kannanotossa toteuttamiskelpoisimman mallin nimeämistä pidettiin ennenaikaisena lisäselvitystarpeiden vuoksi.

Työryhmän työssä tunnistettiin tarve vahvistaa viranomaisten toimivaltuuksia vakavissa ympäristön pilaantumisen vaaratilanteissa. Ympäristönsuojelulakiin lisätty 182 a § viranomaisten toimivallasta eräissä tilanteissa tulikin voimaan vuonna 2019.

2.5.4 Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen — välitilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen

Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän toimintaa sekä sen kehittämistarpeita ja -vaihtoehtoja arvioitiin Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2011 valmistuneessa selvityksessä (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011). Selvityksessä todettiin, että ympäristövakuutusjärjestelmän toiminta ei vastaa lainsäätäjän sille asettamia tavoitteita ja että ympäristövahinkovakuutuslakia on aihetta muuttaa vastaamaan todellista onnettomuuksien määrää. Selvityksen mukaan lakia säädettäessä tehtiin virhearvio tulevan onnettomuus- ja vahinkokehityksen suhteen. Yksityisten vahingonkäräjien kannalta vakuutuksen käytännön merkitys on jäänyt vähäiseksi. Vakuutusjärjestelmälle asetettu tavoite tukea viranomaisjohtoista ennallistamista ei ole toteutunut. Selvityksessä todetaan, että aiheuttamisperiaate ja oikeudenmukaisuus eivät toteudu vakuutuksen maksuvelvollisuuden kohdentamisessa ja että kustannustehokkuuden näkökulmasta pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän hyödyt ja kustannukset eivät ole tasapainossa. Selvityksessä esitetään vaihtoehtoja vakuutusjärjestelmän uudistamiseksi. Myös vakuutuksen lakkauttamista tarkastellaan yhtenä vaihtoehtona.

2.5.5 Öljysuojarahaston kehittäminen

Eduskunta edellytti 7.12.2009, käsitellessään öljysuojarahastosta annetun lain muutosta (HE 167/2009), että hallitus selvittää mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston rahoituspohjaa sekä huolehtii öljysuojarahaston jatkuvuudesta ja sen toimintakyvyn turvaamisesta tarvittaessa talousarvioratkaisuin. Ympäristöministeriössä selvitettiin virkamiestyönä mahdollisuuksia rahoituspohjan laajentamiseen käyttäen tukena mm. Suomen ympäristökeskuksen julkaisua 21/2009 "Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä". Selvityksen lopputulos oli, että öljysuojarahaston rahoituspohjan laajentamiseksi ei ollut toimivaa, taloudellisesti käyttökelpoista ratkaisua. Eduskunnan ympäristövaliokunnassa aiheeseen palattiin käsiteltäessä esitystä öljysuojamaksun korotuksen jatkamisesta (HE 120/2012). Valiokunta totesi, että sen saaman selvityksen mukaan rahaston maksupohjan olennainen muuttaminen aiheuttaisi tarpeen tarkastella koko rahastoa uudelleen (YmVM 7/2012).

Öljysuojarahaston toimivuutta ja kehittämistarpeita arvioitiin Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallintaa ja vastuuta koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2014). Yhtenä kannanottonaan VTV esitti, että ympäristöministeriön tulisi vielä arvioida mahdollisuutta laajentaa öljysuojarahaston rahoituspohjaa huoltovarmuusmaksun tyypillisellä maksulla.

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

2.5.6 Vakuusjärjestelmä ympäristövastuiden toteuttamisessa

Vakuuksien asemaa ja käyttöalaa sekä vakuuksien riittävyttä ympäristövahinkojen toissijaisissa vastuutilanteissa on arvioitu TOVARAMA-selvityksessä. Selvityksessä todetaan, että sillä, missä määrin vakuuksia käytetään ja kuinka hyvin ne kattavat tarkoituksensa mukaisia toimia, on keskeinen merkitys TOVA-järjestelmän tarpeen ja laajuuden kannalta. Selvityksessä kuvataan vakuuksien soveltuvuuden reunaehdoista ja todetaan, että aiheuttajan vastuumalli ja sii-

hen liittyvä vakuus eivät kuitenkaan itsessään riitä. Täydentävät rahoitusjärjestelmät ovat tarpeen, jotta kustannukset esimerkiksi aiheuttajan maksukyvyttömyyden vuoksi tai tuntemattomien aiheuttamista vahingoista eivät jää korvaamatta tai puhdistustoimet tekemättä.

PTT:n raportissa Vakuudet ja ympäristövastuut — selvitys ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautumisesta vakuuksin — näkökulmana ympäristövahinkojen toissijaiset vastuutilanteet arvioidaan, miten nykysääntelyn mukaisilla vakuuksilla ja toisaalta vakuussääntelyn soveltamisalaa laajentamalla voitaisiin nykyistä kattavammin varautua ympäristövastuista aiheutuviin kustannuksiin. Tämän ohella tarkastellaan, minkälainen kustannusrasitus vakuusjärjestelmän laajentamisesta aiheutuisi toiminnanharjoittajille. Tarkastelun kohteena on ympäristönsuojelulain mukainen jätevakuus. Kaivoslain mukainen vakuus kaivostoiminnan lopettamista varten nostetaan esille ensisijaisesti vertailun vuoksi.

PTT:n raportissa tarkastellaan erityisesti vakuuksien laajentamista vaarallisten kemikaalien poisviemiseen ja loppukäsittelyyn sekä kaivostoiminnan jätevesien käsittelyyn. Selvityksessä arvioidaan edellytyksiä vakuuksien soveltamisalan laajentamiseksi sekä vakuusjärjestelmän mahdolliseen kehittämiseen liittyvää sääntelytaakkaa. Raportissa suositellaan Jätevakuusoppaan (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012) päivittämistä. Lisäksi selvityksessä arvioidaan ns. stand by -vakuuden tarpeellisuutta. Stand by -vakuudella varauduttaisiin toiminnan äkilliseen keskeytymiseen ja sen ajankohdan ympäristövelvoitteista huolehtimiseen.

PTT:n raportissa toiminnanharjoittajille vakuuksista aiheutuvien kustannusten arvioiminen osoittautui vaikeaksi. Syinä tähän olivat, että kustannuksista ei ole kerätty kattavia tietoja viranomaisten tai toimialajärjestöjen toimesta ja että niitä pidetään liikesalaisuuksina ja tietojenvaihtoa kilpailulainsäädännön vastaisena kartellina. Kustannukset eivät myöskään heijasta pelkästään vakuuden piiriin kuuluvaa kohdetta, vaan riippuvat myös yrityksen taloudellisesta asemasta. Näin vakuuden kustannukset samasta kohteesta voivat erota huomattavasti eri yritysten kohdalla. Selvityksen haastattelujen pohjalta voidaan arvioida, että vakuusjärjestelmän kustannukset muodostavat verrattain pienen osan hankkeiden vuosikustannuksista. Tosin vaadittavien vakuuksien pitkä aika ja niiden ajallinen jaksottuminen voivat nostaa rasiitusta merkittävästi toiminnanharjoittajille. Kustannuksissa on myös merkittäviä toimialakohtaisia eroja.

2.6 Nykytilan ongelmat ja epäkohdat

2.6.1 Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen

Lähtökohtana toissijaisten vastuujärjestelmien rahoituksessa tulisi olla se, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajat mahdollisina aiheuttajina vastaisivat ennakkolisesti järjestelmien ylläpidon kustannuksista. Kyse ei ole perinteisestä pilaantumisen välittömän aiheuttajan vastuusta vaan laajasta, pilaantumisvaaran aiheuttajien kollektiivisesta taloudellisesta vastuusta ympäristön pilaantumiseen ja vahinkotilanteisiin varautumisessa sen varalta, että aiheuttajaa tai muuta vastuutahoa ei saada vastuuseen.

Toissijaisessa vastuujärjestelmässä ei ole mahdollista kohdentaa kustannusvastuuta yksittäisten konkreettisten vahinkotapausten tai pilaantumistilanteiden mahdollisiin aiheuttajiin, sillä toissijaisten vastuutilanteiden ilmenemistä on vaikea ennakoida. Vaaran aiheuttajien kollektiivista taloudellista vastuuta toissijaisen vastuujärjestelmän ylläpitokustannuksista ei ole mahdollista toteuttaa kaikilla toimialoilla ja kaikissa tilanteissa siten, että riskien suuruus ja maksujen suuruus vastaisivat täysin toisiaan.

Pilaantumisen vaaran aiheuttajat voidaan tunnistaa esimerkiksi toiminnan kohteena olevan kemikaalin (esimerkiksi öljy) käyttämisen tai kuljetusten perusteella tai vaihtoehtoisesti harjoitetun toiminnan luonteen perusteella toimialakohtaisesti. Näin tunnistettujen pilaantumisen vaaran aiheuttajien tulisi yhdessä vastata kustannuksista, joita syntyy toissijaisen vastuujärjestelmän rahoittamisesta. Ympäristönkäytön ohjauksen näkökulmasta kyse on siitä, että maksun kantamisen kautta riskialttiin toiminnan kustannuksiin sisäistetään ympäristönsuojelun kustannukset.

Öljysuojarahastossa kollektiivinen taloudellinen vastuu ympäristön pilaantumiseen ja vahinkotilanteisiin varautumisessa on toiminut tehokkaasti. Järjestelmän ylläpitokustannukset ovat kohtuulliset verrattuna siihen, että öljysuojarahaston kautta on myönnetty harkinnanvaraisia korvauksia vanhojen öljypilaantuneiden kohteiden puhdistamiseen, maksettu yksityisten kärsimien öljyvahinkojen korvauksia, korvattu viranomaisten toteuttamien torjuntatoimien kustannuksia ja rahoitettu öljyntorjunnan kalustohankintoja ja valmiuden ylläpitoa. Öljyvahinkojen riski liittyy erityisesti öljyn kuljetuksiin sekä öljyn käyttöön eri tarkoituksiin, joten riskin aiheuttajia voivat käytännössä olla sekä yksityishenkilöt että yritykset. Öljysuojamaksua ei kuitenkaan ole peritty yksittäisiltä öljyn kuljettajilta tai käyttäjiltä vaan keskitetysti siten, että öljyn ja öljytuotteiden maahantuojat ja Suomen kautta kuljettajat ovat maksaneet öljysuojamaksua. Kustannukset öljysuojamaksusta ovat siirtyneet öljytuotteiden käyttäjien maksamiin hintoihin. Maksun tuotolla on katettu kustannuksia, joita on syntynyt öljysuojarahastojärjestelmän toiminnasta vahinkoihin varautumisessa ja öljyntorjunnassa sekä vahinkojen korvaamisesta.

Muiden ympäristövahinkojen kuin öljyvahinkojen toissijainen rahoitusjärjestelmä on erilainen verrattuna öljyvahinkojen rahoitusjärjestelmään. Toissijaisen lakisääteisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän ylläpidon rahoitus perustuu maksuun, jota koskeva maksuvelvollisuus kohdistuu riskialttiiksi todettuihin toimijoihin lupavelvollisuuden kautta (valtioneuvoston asetus ympäristövahinkovakuutuksesta, 1 §). Vaaran aiheuttajien kollektiivinen aiheuttajavastuu toteutuu siten, että vaaran aiheuttajat yhdessä kantavat viimekätisen taloudellisen vastuun vakuutuksen soveltamisalaan kuuluvista tilanteista. Käytännössä aiheuttajien vastuun periaate ei ole toiminut kahdesta syystä. Ensiksi perittyjä maksuja on käytetty vain vähän korvausten maksamiseen. Järjestelmästä on käytännössä maksettu korvauksia vahinkojen torjunnasta vain muutamassa tapauksessa, eikä vakuutuksesta ole tähän mennessä lainkaan korvattu yksityisoikeudellisia vahinkoja. Toisaalta vakuutus toimii samoin kuin muutkin toissijaiset järjestelmät, sillä maksuvelvolliset eivät välttämättä aiheuta ongelmia, vaan kyse voi olla myös niistä aiheuttajista, jotka eivät ole olleet lainkaan velvollisia maksamaan järjestelmään maksuja.

Lisäksi ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisala on osoittautunut liian kapeaksi käytännön tarpeisiin nähden. Esimerkiksi tilanteissa, joissa vastuun kohdentumisesta on epäselvyyttä tai ympäristöviranomaisen on toimittava uhkaavan vahingon ehkäisemiseksi, edellä tarkoitettu aiheuttajien kollektiivinen vastuu ei ole vakuutuksen kautta toteutunut. Kun toissijainen rahoitusmahdollisuus on lainsäädännöstä puuttunut, on viranomaisten ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja sen rajoittamiseksi tarvittavia toimia eräissä vakavissa ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran tilanteissa rahoitettu valtion talousarviosta. Valtion talousarvioon perustuva rahoitus ei kohdistu kustannusvastuuta riskien mahdollisiin aiheuttajiin vaan kaikkiin veronmaksajiin, joihin kuuluu sekä yksityishenkilöitä että eri aloilla toimivia yrityksiä.

Öljysuojarahastosta on uhkaavan vahingon ennaltaehkäisevien toimien kustannusten korvaaminen ollut mahdollista laajemmin kuin pakollisesta vakuutuksesta. Esimerkiksi pelastuslaitoksille on voitu korvata öljytynnyreiden jätteenkäsittelystä aiheutuneet kustannukset, vaikka ympäristöön hylätyt tynnyrit eivät vielä olekaan vuotaneet.

Lisäksi yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamista, kemikaalipäästöistä johtuvista vahinkotilanteista on todettu, että toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamisalan ulkopuolelle voi jäädä yksittäisiä vahinkojen korvaustilanteita erityisesti maantie- ja vesiliikenteessä, vaikka niille onkin olemassa varsin kattavat vastuujärjestelmät, kuten maantieliikenteessä ensisijaisperiaatteella toimiva pakollinen liikennevakuutus.

2.6.2 Viranomaisten lakisääteisten ympäristön pilaantumisen ja vahinkojen torjunta- ja ehkäisytehtävien toteuttamisen taloudelliset edellytykset

Ympäristö- ja pelastusviranomaisilla sekä kunnilla on lakisääteisiä velvoitteita toimia ympäristön pilaantumistilanteissa vahinkojen torjumiseksi, ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, mikä voi edellyttää esimerkiksi torjunta- ja kunnostustoita tai vaarallisten jätteiden jätehuollon järjestämistä. Ympäristönsuojelulain 182 a § antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle valtion valvontaviranomaisena täsmennetyn toimivallan ryhtyä toimiin, kun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Toimiin voidaan ryhtyä, jos toimien toteuttamista ei voida varmistaa tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä tai jos toiminnasta vastaavaa tahoa ei saada selville.

Pelastuslaitokset huolehtivat torjuntavalmiutensa hankkimisesta ja sen ylläpidosta sekä vastaavat torjunnan johtamisesta omalla alueellaan mukaan lukien rannikko ja saaristo. Rajavartiolaitos vastaa merialueen valtakunnallisen torjuntavalmiuden hankkimisesta, ylläpidosta ja viranomaisten torjuntavalmiuden yhteensovittamisesta. Rajavartiolaitos vastaa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa torjunnan johtamisesta Suomen merialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä siten, että merelliset vastuualueet Rajavartiolaitoksen ja alueen pelastuslaitoksen välillä määritetään erikseen pelastuslaitoskohtaisissa neuvotteluissa (pelastuslain 27 a ja 34 §). Pelastuslain mukainen pelastustoiminta rahoitetaan pelastustoimen määrärahoista. Pelastustoiminnan päätyttyä kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Muiden vahinkojen jälkitorjuntaa ei ole säädetty kunnan tai muun viranomaisen vastuulle. Ympäristövahinkojen torjunnasta Ahvenanmaalla vastaa Ahvenanmaan maakunta.

Ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteiden rahoitustarve vaihtelee. Muista maista ja Suomesta saatujen kokemusten perusteella torjuntakustannukset voivat merialueiden öljyvahinkotilanteessa kohota jopa satoihin miljooniin euroihin ja maa-alueiden öljy- tai kemikaalivahinkojen torjunnassa miljooniin euroihin. Uhkaavan vahingon leviämisen ennaltaehkäisyyn kustannukset voivat olla jopa kymmeniä miljoonia euroja. Paljon pienemmätkin summat voivat aiheuttaa viranomaiselle ongelmia, jos käytettyjä varoja ei useaan vuoteen saada palautettua talousarvioon niiden alkuperäiseen tarkoitukseen. Jos kunnalle sattuu ympäristövahingon lisäksi useampi muu yllättävä meno samana vuonna, rahoitustilanne voi muuttua hankalaksi. Pienikokoiselle kunnalle yksikin ennakoimaton ympäristövahinko saattaa muodostua taloudellisesti haastavaksi.

Pelastuslain mukaisen pelastustoiminnan rahoitus on järjestetty hyvin toimivalla tavalla. Sen sijaan muusta kuin pelastustoiminnasta vastaavien viranomaisten toimien rahoituksen toimivuus vaihtelee, kun kyse on esimerkiksi lisävahinkojen estämisestä toissijaisissa vastuutilanteissa. Pelastustoimintaa edeltävien tai sitä seuraavien ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja torjuntatoimien nopea toteuttaminen ja siihen tarvittavan rahoituksen järjestäminen voi olla ratkaisevaa ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran ilmenemisen tai mahdollisten lisävahinkojen ehkäisemiseksi. Yksittäisten ympäristöviranomaisten tai kuntien toimintamenoissa ei yleensä ole varattuna riittävää määrärahaa tämänkaltaisia erityistilanteita varten.

Öljyvahinkotilanteissa öljysuojarahastosta voidaan myöntää ennakkokorvausta tarvittavien torjuntatoimien toteuttamiseksi. Muissa kuin öljyvahingoissa vastaava nopea ja joustava rahoitusjärjestelmä puuttuu. Nykyisestä pakollisesta ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä ei voida maksaa ennakkokorvauksia. Terveiden ja ympäristön suojelemiseksi välttämättömiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja torjuntatoimia on tästä syystä jouduttu toteuttamaan tapauskohtaisin järjestelyin käyttäen valtion talousarviorahoitusta. Tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevissä tilanteissa toimien rahoituksen tulisi tapauskohtaisuuden sijasta perustua selkeisiin ennalta päätettyihin menettelysääntöihin ja toimintamalleihin.

Ennakkokorvausten puuttuminen voi, muun kuin pelastustoiminnan osalta, hankaloittaa etenkin laajempien ympäristön pilaantumisen ehkäisy- tai torjuntatoimien nopeaa aloittamista. Mahdollisuus ennakkokorvaukseen voi olla tärkeää myös pelastustoimintaan kuuluvissa tilanteissa, sillä pitkä viive korvausten saamisessa voi aiheuttaa viranomaisten taloudenhoidon kannalta hankaluuksia. Merialueiden vahingoissa (kansainvälisen kauppamerenkulun liikenteen osalta), joissa vahingon aiheuttaja ei ole jäänyt ns. verekseltään kiinni, voi riittävän näytön hankkiminen vahingonaiheuttajasta tai vahingosta vastuullisen selvittäminen ja tavoittaminen viedä useita vuosia. Lisäksi epäilty vahingonaiheuttaja voi kiistää teon ja vastuunsa, mikä voi johtaa pitkään oikeusprosessiin, jonka lopputulosta on vaikea ennustaa.

Ympäristövahinkovakuutuslain soveltamisalan kapeuden vuoksi vain osa viranomaiselle aiheutuvista kustannuksista oikeuttaa korvauksiin vakuutuksesta. Vakuutus ei kata riittävästi esimerkiksi konkurssiin päätyneen yrityksen vaarallisten jätteiden jätehuollon järjestämisestä viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia, sillä vakuutus kattaa vain ne tilanteet, joissa kyse on ympäristövahinkolain tarkoittamista ympäristövahingoista ja niiden torjunnasta. Ympäristönsuojelulaki 182 a § antaa oikeuden toteuttaa tällaiset toimet, mutta osa toimien kustannuksista ei ole nykyisen vakuutusjärjestelmän kautta korvattavia.

2.6.3 Yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaaminen

Ympäristön pilaantumisesta johtuvien yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamisesta vastaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vahingon aiheuttaja. Jos vastuutaholta ei saada perittyä korvauksia, niitä voidaan tietyin edellytyksin korvata nykyisissä toissijaisissa vastuujärjestelmissä.

Ympäristövahingot poikkeavat monien muiden yksityisten kärsimien vahinkojen korvaamisesta siinä, että niiden selvittäminen saattaa vaatia laajoja, pitkäaikaisia ja kalliita tutkimuksia ympäristövaikutuksista. Yksityisen vahingonkärsijän taloudelliset mahdollisuudet tällaisten selvitysten tekemiseen voivat olla rajalliset. Syy-seuraus -suhde haitallisten ympäristövaikutusten ja aiheutuneiden vahinkojen välillä ei kaikissa tilanteissa myöskään ole yhtä suoraviivaisesti osoitettavissa kuin muissa vahingonkorvaustilanteissa. Lisäksi aiheuttajan maksukyvyttömyyden selvittäminen voi olla aikaa vievää ja kallista, erityisesti jos siihen tarvitaan oikeustoimia.

Nykyisestä öljysuojarahastosta on maksettu korvauksia myös yksityisille aiheutuneista vahingoista. Korvauksen myöntämisen edellytyksenä on, ettei täyttä korvausta ole saatu vahingosta vastuussa olevalta. Yksittäistapauksessa rahaston hallitus on voinut ottaa huomioon vahingonkärsijän käytännön mahdollisuudet selvittää aiheuttaja ja tämän maksuvalmius. Myös korvattavan vahingon suuruus on vaikuttanut siihen, mitä toimia vahingonkärsijältä on vaadittu. Mitä suuremmasta vahingosta taloudellisesti arvioiden on ollut kyse, sitä pidemmälle vietyjä perintätoimia on edellytetty.

Nykyisen pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kautta yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaaminen ei ole käytännössä toiminut. Lain soveltamisalaan kuuluvia äkillisiä ympäristövahinkotapauksia ei ole ilmennyt lain säätämisvaiheessa ennakoidulla tavalla. Yksityiset

vahingonkärsijät eivät ole saaneet vakuutuksesta korvauksia, vaikka muutamia korvaushakemuksia on tehty. Vakuutusjärjestelmän korvausmenettely on erityisesti yksityisen hakijan kannalta raskas, sillä hakijan on omalla kustannuksellaan tehtävä selvitykset ennen korvauksen hakemista. Korvauksen hakijan kannalta voi olla taloudellisesti ylivoimaista ja vaativaa hankkia selvitys korvausten myöntämisen edellytyksien täytymisestä, kuten esimerkiksi ensisijaisen vastuutahon maksukyvyttömyydestä tai siitä, onko ympäristö pilaantunut siinä määrin ja sillä tavalla, että korvaamisen edellytykset täyttyvät. Konkurssitilanteissa vastuutahon maksukyvyttömyyden selvittäminen voi olla hyvinkin monivaiheista ja kestää pitkään. Maksukyvyttömyyden selvittely voi olla yksinkertaisempaa, jos konkurssi raukeaa alkuvaiheessa varojen puutteen vuoksi.

2.6.4 Korvausjärjestelmän kattavuus, yhtenäisyys ja tehokkuus

Nykyiset toissijaiset vastuujärjestelmät eivät ole riittävän kattavia. Niiden soveltamisalan ulkopuolelle jää tilanteita, joista keskeisin on valtion valvontaviranomaiselle aiheutuvien kulujen korvaaminen uhkaavan tai jo tapahtuneen ympäristön pilaantumisen sellaisista ehkäisemis- tai rajoittamistoimista, jotka eivät pelastuslain 32 §:n mukaan kuulu pelastustoimintaan (YSL 182 a §).

Nykyiset toissijaiset järjestelmät ovat hallinnollisesti erillisiä, sillä niitä sääntelevät eri lait ja toimeenpanevat erilliset hallinto-organisaatiot. Lisäksi nykyjärjestelmillä on erilaiset korvausperusteet, joten vahinkoja korvataan eri tavoin sen mukaan, onko kyseessä öljyn vai muun kemikaalin aiheuttama vahinko tai pilaantumistilanne.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän toiminnan seuranta on osoittanut, että järjestelmän ylläpito on suhteettoman kallista verrattuna toteutuneeseen korvausturvaan. Toisin kuin ympäristövahinkovakuutusta koskevan lain sääätämismääräyksessä ennakointiin, nykyisen vakuutuksen soveltamisalaa kuuluvia suuruusluokaltaan vähäisempiä ympäristövahinkotapauksia ei ole tapahtunut lainsäätäjän ennakoidun määrän mukaisesti.

Tilastollisesti on mahdotonta ennakoita tarkasti tulevaisuudessa korvattavien ympäristön pilaantumistilanteiden tai niistä aiheutuvien korvattavien vahinkojen todennäköisyyttä, määrää ja suuruusluokkaa. Koska ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän maksukyky on mitoitettava suurtenkin tapausten korvaamista varten, vakuutusjärjestelmän ylläpitokustannukset ovat olleet maksettuihin korvauksiin nähden huomattavat. Järjestelmässä on varauduttava vahinkoihin, joita ei välttämättä lopulta tapahdu. Vakuutusjärjestelmään ei kerry rahastoituvia varoja. Vakuutuksesta on maksettu korvauksia erittäin vähän suhteessa perittyihin vakuutusmaksuihin.

2.6.5 Öljysuojarahastojärjestelmän uudistustarpeet

Kun öljysuojamaksun kohteena olleen hiilivetypohjaisen öljyn käyttöä yhä enemmän korvataan biopolttoaineilla ja erilaisilla tuotesekoiteilla, ei nykyisen rahastojärjestelmän lähtökohtana ollut jaottelu öljy- ja muihin vahinkoihin ole tulevaisuudessa enää selkeää eikä sen vuoksi myöskään tarkoituksenmukaista.

Öljysuojarahastojärjestelmän perusteena olevaa rahoitusta on joka tapauksessa muutettava, sillä toiminnan rahoittaminen öljysuojamaksulla ei ole kaikilta osin EU:n harmonisoidun polttoainelainsäätelyn mukaista.

Myös pelastustoimintaan liittyvän lainsäädännön muutokset vaikuttavat erityisesti kalustohankintojen rahoittamiseen, mikä puolestaan edellyttää olennaisia muutoksia öljysuojarahastojärjestelmään. Öljysuojarahaston varoista suurin osa on käytetty pelastustoimen öljyvahinkojen

torjunnan hankinta- ja ylläpitokustannuksiin. Öljyvahinkojen torjunnasta säädetään nykyisin pelastuslaissa, ja ylin vastuuviranomainen on sisäministeriö. Vuoden 2023 alusta pelastustoinnasta vastaavat hyvinvointialueet ja myös öljyvahinkojen torjunnan rahoitus järjestyy hyvinvointialueiden talousarvioiden kautta siltä osin kuin kyse on pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä ja niihin varautumisesta. Rahaston toiminnan volyyymi supistuukin huomattavasti pelastustoimen rahoituksen muuttuessa.

3 Esityksen tavoitteet

3.1 Toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitus perustuu aiheuttajien vastuuseen

Ehdotettavan toissijaisen vastuujärjestelmän tavoitteena on turvata ympäristön hyvä tila maksamalla korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä turvata vahingonkorvauksen saaminen aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa.

Vastuujärjestelmän kokoluokan mitoituksessa otettaisiin huomioon ne aiemmin tapahtuneet toissijaiset vastuutilanteet, joissa valtion talousarviorahoitus on ollut tarpeen sekä nykyisten öljysuojarahaston ja pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmien laajuus. Toissijaisen vastuujärjestelmän tulisi olla kustannuksiltaan kohtuullinen ja järkevästi mitoitettu, joten sen ulkopuolelle jäisivät suuronnettomuudet tai kaikkein suurimmat ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteet. Näissä poikkeuksellisissa tilanteissa syntyviin kustannuksiin varautuminen lisäisi suhteettomasti järjestelmän ylläpitokustannuksia. Valtio vastaisi niissä viime kädessä tietyn korvaussumman ylittävistä viranomaistoimien ja vahinkojen korvaamisesta aiheutuneista kustannuksista, vaikka se ei olisi aiheuttamisperiaatteen mukaista. Tämä noudattaa myös perustuslain ympäristöperusoikeuden julkiselle vallalle asettamia velvoitteita.

Ehdotettavan toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitus perustuisi pilaantumisen vaaran aiheuttajien kollektiiviseen vastuuseen kustannuksista. Tämä tarkoittaisi ensinnäkin sitä, että toissijaisiin vastuutilanteisiin liittyvien kustannusten kattaminen valtion talousarviovaroista yleisillä verotuloilla siirrettäisiin riskialtista tai pilaantumien vaaraa aiheuttavaa toimintaa harjoittavien vastuulle siltä osin kuin nykyjärjestelmät eivät niitä kata. Toisaalta näitä kustannuksia pyrittäisiin kohdentamaan mahdollisimman oikeudenmukaisesti toiminnanharjoittajien kesken sen perusteella, mikä on toimialakohtainen ympäristön pilaantumisen vaaran aiheutumisen riski. Maksu ei kohdistuisi kaikkiin yrityksiin. Suomessa on Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan 306 677 yritystä (2020), joista uuteen järjestelmään maksaisi vuosittaisen maksun noin 4900 ja kertamaksun noin 10 800 yritystä.

Järjestelmän tarkoituksena olisi välttää mahdollisimman pitkälti se, että valtion talousarviosta rahoitettaisiin viranomaisten toimet ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai vahinkojen torjumiseksi taikka että yksityiset vahingonkärsijät vastaisivat itse menetyksistään.

Ehdotettava uudistus kohdistuu toissijaisiin vastuujärjestelmiin, eikä sillä muuteta ympäristövuosilainsäädännön lähtökohtana olevaa aiheuttajan vastuun ensisijaisuutta. Viranomaisen toimista toissijaisissa vastuutilanteissa maksettaisiin korvauksia ehdotettavasta järjestelmästä vasta viimesijaisesti. Olennainen osa järjestelmää on maksettujen korvausten takaisinperintämahdollisuus, jos myöhemmin kävisi ilmi, että maksukykyinen vastuutaho löytyy. Järjestelmässä maksuvelvollisille on olennaista, että ehdotettava uusi järjestelmä on tarkoitettu muun ympäristölainsäädännön mukaisten toimien ja velvoitteiden rahoittamiseen, eikä sillä luoda uusia toimintavelvollisuuksia tai vastuuta.

Ehdotettavan toissijaisen vastuujärjestelmän toimintaa rahoitettaisiin veroluonteisella maksulla. Maksu toteuttaisi mahdollisimman pitkälti aiheuttaja maksaa –periaatetta, sillä se kohdistuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Maksuvelvollisten joukkoa laajennettaisiin nykyisestä ottamalla sellaisiakin toiminnanharjoittajia järjestelmän piiriin, jotka ovat olleet vakuutusturvan piirissä ilman pakollista vakuuttamisvelvollisuutta. Tämä laajennus kohdistuisi ympäristönsuojelulain soveltamisalan piiriin kuuluvan toiminnan osalta erityisesti kuntien myöntämien ympäristölupien sekä ilmoituspäätösten ja rekisteröintien perusteella harjoitettuun toimintaan.

Lähtökohtina maksuvelvollisuuden kohdistamisessa on yritysten yhdenvertainen kohtelu ja riskialttiiden toimintojen tunnistaminen sekä kilpailuneutraaliuden turvaaminen.

3.2 Toissijaisesta vastuujärjestelmästä maksetaan korvaus viranomaisille ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja ennallistamistoimista

Ehdotettavasta toissijaisesta vastuujärjestelmästä voitaisiin korvata aiheuttamisperiaatetta seuraten viranomaisten ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja vahingontorjunta- ja ennallistamistoimien kustannuksia nykyistä kattavammin. Korvauspäätösten teko olisi tehokasta ja varsinkin mahdollisuus ennakkokorvauksen maksamiseen nopeuttaisi viranomaisten toiminnan aloittamista tai sen jatkamista.

Valtion valvontaviranomaisten ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaisten tehtävien kannalta uudistuksen tavoitteena olisi varmistaa, että viranomaisilla olisi käytössään varat toimien toteuttamiseksi. Viranomaiset voisivat hakea korvausta kuluistaan siltä osin kuin kustannusten perintä aiheuttamisperiaatteen mukaiselta vastuutaholta ei olisi mahdollista ja tietyin edellytyksin myös ennakkokorvausta ennakoituihin kustannuksiin.

3.3 Toissijainen vastuujärjestelmä varmistaa yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamisen

Yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaaminen toissijaisissa vastuutilanteissa turvattaisiin varmistamalla, että käyttöön otettava korvausmenettely olisi selkeä ja että vahingonkärsijä saisi päätöksen korvausta koskevaan hakemukseen ilman aiheetonta viivästystä. Korvausta koskevassa hakemuksessa edellytettävien selvitysten riittävyuden arvioinnissa otettaisiin huomioon korvauksenhakijan tosiasialliset mahdollisuudet ja kohtuulliset edellytykset selvitysten esittämiseen.

Öljyvahinkojen korvaamisessa nykyinen öljysuojarahaston korvauskäytäntö ja -taso yksityisoikeudellisissa vahingoissa säilytettäisiin ja muiden vahinkojen korvaamisessa vahinkoa kärsineen asema paranisi.

3.4 Toissijainen korvausjärjestelmä on kattava, yhtenäinen, tehokas ja muun oikeusjärjestyksen mukainen

Ehdotettavan korvausjärjestelmän tavoitteena on luoda ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttajien kollektiiviseen taloudelliseen vastuuseen tukeutuva nykyistä kattavampi ja tehokkaasti hallintoitu toissijainen korvausjärjestelmä, joka ei kokonaisuutena kasvattaisi yritysten maksutaakkaa nykytilaan verrattuna.

Ehdotuksen mukaan korvausjärjestelmä laajenisi ympäristön ja vahingonkärsijöiden eduksi. Maksuvelvollisten joukko laajenisi sekä ympäristövahinkovakuutukseen että öljysuojarahastoon nähden. Yksittäisten yritysten tai toimialojen kohdalla perittävien maksujen suuruuksiin

tulisi muutoksia. Toiminnanharjoittajilta perittävä maksu korvaisi nykyisen öljysuojarahaston öljysuojamaksun ja pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen vakuutusmaksun.

Nykyisin öljysuojamaksun tuotolla öljysuojarahastosta rahoitetut pelastustoimen torjuntakalusto- ja torjuntavalmiuden ylläpitokustannukset siirtyisivät pääsääntöisesti rahoitettavaksi valtion talousarviosta hyvinvointialueiden kautta

Ehdotettavan järjestelmän soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimien kustannuksia sekä yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamia vahinkoja, joita ei ole katettu nykyisestä ympäristövahinkovakuutuksesta.

Yhdistämällä nykyiset toissijaiset vastuujärjestelmät välttäisiin rinnakkaiselta lainsäädännöltä ja rinnakkaisilta järjestelmiltä sekä tehostettaisiin toissijaisten vastuujärjestelmän hallintoa. Lisäksi vahinkojen korvaaminen ja korvauzedellytykset olisivat samanlaisia riippumatta siitä, olisiko kyseessä öljyn tai muun kemikaalin aiheuttama ympäristön pilaantuminen. Kahden rinnakkaisen korvausjärjestelmän ylläpitäminen ei ole tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon öljyalan toimintaympäristön muuttuminen, kuten tuotesekoitteiden yleistymisen, samoin kuin hallinnollinen tehokkuus toissijaisissa vastuutilanteissa ilmeneviä rahoituskysymyksiä ratkaistaessa.

Uudistuksella voitaisiin vastata myös niihin muutostarpeisiin, jotka kohdistuvat nykyiseen öljysuojarahastoon ja -maksuun EU-oikeuden näkökulmasta, hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksista pelastustoimen rahoituksen järjestämiseen ja maaöljyn käytön osin korvautuessa muilla polttoaineilla.

Korvausjärjestelmän rahoituksen ja talouden hallinnan suunnittelussa tulisi ottaa huomioon se, että toissijaisten vastuutilanteiden tapahtumisen todennäköisyyttä, lukumäärää ja kustannuksia on vaikea ennakoida tarkasti.

Uudessa järjestelmässä huomioitaisiin valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevat perustuslain asettamat vaatimukset

Uudistus ei olisi taannehtiva, joten se ei vaikuttaisi ennen sen voimaantuloa tapahtuneiden pilaantumistilanteiden vahinkojen korvaamiseen tai torjuntakustannusten rahoittamiseen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä tarkemmin kuvattavalla tavalla.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeiset ehdotukset ovat valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustaminen sekä pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen ja öljysuojarahastojärjestelmän lakkauttaminen.

Ehdotettava uudistus laajentaisi toissijaisen vastuujärjestelmän soveltamisalaa erityisesti nykyiseen pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen verrattuna. Järjestelmästä korvattaisiin nykyistä laajemmin kustannuksia viranomaisten toteuttamista välttämättömistä toimista ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, kun toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi soveltamisala laajeni kattamaan esimerkiksi ajoneuvoista tai niiden käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneet vahingot. Myös järjestelmään maksuvelvollisten

joukko laajenisi ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään nähden kattamaan niitä ympäristön-suojelulain mukaan ympäristölupavelvollisia, joita koskevan luvan myöntää kunta, sekä ympäristönsuojelulain mukaan rekisteröitäviä ja ilmoituksenvaraisia toimintoja. Maksuvelvollisuus määräytyisi kokonaisuudessaan toisin kuin nykyisessä öljysuojarahastossa. Maksujen määrät muuttuisivat jonkin verran.

4.1.1 Valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustaminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ympäristövahinkorahastosta, jolla perustettaisiin uusi valtion talousarvion ulkopuolinen ympäristövahinkorahasto. Rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta veroluonteisella ympäristövahinkomaksulla.

Rahastojärjestelmän tavoitteena olisi ympäristön hyvän tilan ja vahingonkärsijöiden aseman turvaaminen. Rahaston tehtävänä olisi maksaa korvauksia ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä turvata korvauksen saaminen aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa.

Uusi järjestelmä olisi toiminnallisesti aiempia järjestelmiä yhtenäisempi ja soveltamisalaltaan kattavampi.

Esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi kaksi nykyistä toissijaista vastuujärjestelmää eli öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja niitä koskevat lait kumottaisiin. Öljysuojarahaston ja pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen ympäristövahinkojen sekä torjunta- ja ennallistamistoimien korvaamiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin uudelle rahastolle.

Uudistuksessa säilyisi edelleen tarve mahdolliselle valtion talousarviorahoitukselle suurissa vahinkotilanteissa, kuten merialueiden isoissa alusöljyvahingoissa.

Uuden toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitus- ja hallintomalliksi esitetään valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, jonka perustaminen katsotaan tarpeelliseksi ottaen huomioon käsiteltävien korvausasioiden luonne ja vaikeus ennakoida korvattavien vahinkojen tapahtumista. Esityksen valmistelussa on otettu huomioon erilaisten rahoitusmalliratkaisujen vertailujen tulokset (TOVARAMA-selvitys) sekä vakuutusmallin ja rahastomallin toimintaa ja niistä maksettuja korvauksia koskevat tiedot.

Ehdotettava ympäristövahinkorahasto perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttajien kollektiiviseen taloudelliseen vastuuseen vahinkojen kustannuksista. Korvausjärjestelmän rahoitukseen tarvittavat maksut koottaisiin niiltä toimialoilta, joilla harjoitetaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Toiminnanharjoittajilta perittävät maksut olisivat joko kertamaksuja tai vuosimaksuja. Ehdotuksen mukaan vuosittaisen maksun suuruuteen vaikuttava maksuluokka vaihtelisi toimialoittain siten, että suurimmat maksut kohdistuisivat toimialoihin, joilla ympäristön pilaantumisen vaaran arvioitaisiin olevan kohonnut muihin toimialoihin verrattuna. Suurimmat maksut olisivat näin ollen kaivostoiminnan harjoittajilla ja vaarallisten jätteiden käsittelijöillä.

Jos korvattavien vahinkojen määrä ylittäisi rahaston käytössä olevat varat, valtion talousarviosta voitaisiin siirtää varoja rahastolle tilapäisten rahoitustarpeiden kattamiseksi. Päätös varojen siirrosta tehtäisiin talousarviomenettelyssä. Valtion talousarviosta siirretyt varat tuloutettaisiin takaisin valtion talousarvioon, kun rahastoon olisi kertynyt riittävästi varoja. Varojen siirto valtion talousarviosta ei nostaisi rahastoon maksettavien vuosi- tai kertamaksujen suuruutta. Maksujen muuttaminen edellyttäisi kaikissa tilanteissa rahastoa koskevan lain muutosta.

Rahastolle esitetään oikeutta periä sen varoista maksetut korvaukset takaisin vastuutaholta, jos myöhemmin kävisi ilmi, että vastuutaho olisi maksukykyinen ja tunnistettavissa. Käytännössä takaisinperinnän arvioidaan järjestelmän soveltamisalan vuoksi olevan pääsääntöisesti tuloksetonta.

Ehdotuksen mukaan rahastosta korvattaisiin nykyistä ympäristövahinkovakuutusta laajemmin viranomaisille vahinkojen ennaltaehkäisy- ja torjuntatoimien kustannuksia. Lisäksi ennakkokorvausmahdollisuudella parannettaisiin kuntien ja muiden viranomaisten taloudellisia mahdollisuuksia aloittaa torjuntatoimet ripeästi. Ennakkokorvauksen myöntäminen rahastosta myös mahdollistaisi torjuntatoimien aloittamisen ilman valtion väliintuloa.

Viranomaisen torjuntakustannuksille tai muillekaan korvaustyypeille ei rahastosta maksettaville korvauksille säädettäisi vuotuista ylärajaa. Yksittäisessä korvaustapauksessa korvaamiselle säädettäisiin 30 miljoonan euron yläraja, jonka arvioidaan riittävän useimpiin ennakoitavissa oleviin korvaustilanteisiin varautumiseksi. Ylärajasta säädettäisiin, jotta rahastojärjestelmän toiminta- ja riskinkantokyky säilyisi.

Ympäristövahinkorahastossa maksut rahastoitaisiin. Maksujen kantaminen lopetettaisiin pääoman ylärajan täytyessä, jos korvattavia vahinkoja ei lainkaan tapahtuisi tai tapahtuvien vahinkojen kustannukset olisivat pienempiä kuin kerätyt varat. Kun rahaston pääoman alaraja myöhemmin alittuisi, maksujen kerääminen aloitettaisiin uudelleen. Tässä suhteessa rahastomalli olisi maksuvelvollisten kannalta erilainen vakuutusmalliin verrattuna, sillä vakuutusmalli ei toimi rahastoivasti.

Rahastosta myönnettäisiin myös harkinnanvaraisia avustuksia eräisiin pelastustoimen ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviin hankintoihin, joihin käytettäisiin yksinomaan valtion talousarviosta tähän tarkoitukseen ympäristövahinkorahastolle siirrettävää määrärahaa.

Ehdotuksen mukaan rahastosta maksettaisiin vahingonkorvauksia yksityisoikeudellisista vahingoista samoin perustein öljy-, kemikaali- ja muissa ympäristövahingoissa. Tämä laajentaisi vahingonkärsijän oikeutta korvauksiin erityisesti silloin, kun kyse olisi yksittäisessä kuljetuksessa ilmenevästä, muun kuin öljyn aiheuttamasta vahinkotilanteesta. Korvausmenettely olisi yhtenäinen ja selkeä sekä ottaisi huomioon korvauksenhakijan tosiasialliset mahdollisuudet esimerkiksi vastuutahon maksukyvyttömyyden selvittämiseen.

Ehdotuksen mukaan ympäristövahinkorahastossa maksuvelvollisille aiheutuva maksutaakka säilyisi kokonaisuudessaan nykyisellä tasolla. Järjestelmän kokoluokka on mitoitettu ottaen huomioon tilastot vahinkotapahtumista sekä säilyttäen nykyinen toiminnanharjoittajiin kohdistuvien maksujen taso. Maksun suuruutta määriteltäessä otettaisiin huomioon aluehallinnon uudistuksen vaikutukset pelastustoimen rahoitukseen, mikä poistaa tarpeen öljyntorjuntakaluston ja torjuntavalmiuden ylläpitokustannusten rahoittamiseen. Tulevaisuudessa niiden rahoitus pääsääntöisesti päättyisi erillisen rahaston (öljysuojarahaston) kautta ja pääasiallinen rahoitus tapahtuisi hyvinvointialueiden ja valtion talousarvion kautta. Pelastuslaitosten öljyntorjunnan kalusto- ja ylläpitokustannusten korvaamisen rahoittamiseen ei enää olisi tarpeen kantaa maksua, mikä olisi otettu huomioon ympäristövahinkorahastomaksun suuruuden määrittelyssä.

Öljyn maahantuontiin ja kauttakuljetuksiin kohdistuneen öljysuojamaksun kantaminen päättyisi. Ehdotuksen mukainen maksujärjestelmä, jossa öljysuojamaksu poistuisi, olisi EU:n verolainsäädännön mukainen.

4.1.2 Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttaminen

Laki ympäristövahinkovakuutuksesta kumottaisiin ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkaisi. Keskeneräisten ja myöhemmin ilmenevien aiemman lain aikana aiheutuneiden korvausasioiden käsittelystä säädettäisiin ehdotettavan lain siirtymäsäännöksissä. Vakuutusmaksun periminen päättyisi.

4.1.3 Öljysuojarahaston lakkauttaminen

Laki öljysuojarahastosta kumottaisiin ja keskeneräisten asioiden käsittely järjestettäisiin ehdotettavan lain siirtymäsäännöksillä. Osa rahaston nykyisistä tehtävistä, kuten vahingonkorvauksien maksaminen, siirtyisi perustettavalle ympäristövahinkorahastolle. Öljyntorjuntavalmiuden ylläpitorahoitus rahoitettaisiin yleiskatteisesti suoraan hyvinvointialueiden kautta. Öljyntorjunnan investointien avustamiseen voitaisiin jatkossakin myöntää pelastustoimelle harkinnanvaraista avustusta perustettavasta ympäristövahinkorahastosta valtion talousarviosta siirrettävien määrärahojen rajoissa. Valtion viranomaisten, esimerkiksi Rajavartiolaitoksen, öljyntorjuntakalustohankinnat rahoitettaisiin suoraan valtion talousarviosta vastaavaan tapaan kuin nykyisin. Öljysuojarahastosta valtion talousarvioon jälkikäteen yleiskatteisesti tuloutettava tulo jäisi jatkossa saamatta, kun öljysuojamaksun periminen päättyisi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä esityksen vaikutusten arvioinnista

Esityksen merkittävimmät välittömät vaikutukset ovat taloudellisia, ja ne kohdistuvat julkiseen talouteen, maksuvelvollisiin yrityksiin ja vahinkoa kärsineisiin yksityishenkilöihin. Ehdotettavat muutokset vaikuttaisivat erityisesti valtion ympäristöviranomaisten torjuntatoimien kustannusten korvaamiseen muissa tilanteissa kuin öljyvahingoissa. Viranomaisvaikutusten kannalta merkittävimmät vaikutukset liittyvät ympäristöviranomaisten toimintamahdollisuuksien tukemiseen ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaisissa tilanteissa. Esityksen ympäristö- ja terveysvaikutukset olisivat välillisiä ja syntyisivät torjuntatoimien rahoituksen nopeutumisen kautta. Esityksen muut yhteiskunnalliset vaikutukset ovat vahinkoa kärsineen kansalaisen oikeusturvan ja taloudellisen aseman parantuminen. Lisäksi aiheuttajien taloudellinen vastuu toteutuisi aiempaa tehokkaammin, kun mahdollisesti tapahtuvien vahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset kohdennettaisiin ympäristövahinkomaksun maksuvelvollisuuden kautta kollektiivisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajiin.

Ehdotettavan toissijaisen ympäristövahinkorahaston taloudellisten vaikutusten vertailua muiden ratkaisumallien taloudellisiin vaikutuksiin on vaikeuttanut käytettävissä olevien vertailutietojen huono saatavuus. Ympäristövahinkovakuutuksen nykyisen toiminnan perusteena olevat vakuutusmaksut ovat kunkin vakuutusyhtiön määriteltävissä, eikä yhtenäisiä koko alan kattavia yksityiskohtaisia tilastoja nykyisin enää koota kilpailuoikeudellisista syistä ja yritysten liikesalaisuuksien suojaamiseksi. Samat syyt ovat vaikeuttaneet esimerkiksi vakuuksien arviointia vaihtoehtoisena ratkaisumallina.

Aiemmin on arvioitu erilaisten toissijaisen vastuujärjestelmän toteuttamismallien vaikutuksia kahdessa selvityksessä, jotka on julkaistu vuosina 2014 ja 2020.

TOVARAMA-selvityksessä vertailtiin kansainvälisen vertailun tuloksiin tukeutuen erilaisia ympäristövastuun rahoitusmalleja. TOVARAMA-selvityksessä tunnistettiin erilaiset vastuun rahoitusmallit, joista valittiin tarkemmaksi tutkittavaksi aiheuttajien kollektiivinen vastuu (esimerkiksi toimialan vastuu) ja veronmaksajien vastuu (sivu 79). Arvioituja useiden aiheuttajien

kollektiivisen vastuun malleja olivat pakollinen vakuutus, sopimusperusteinen malli ja budjetin ulkopuoliset rahastot. Arvioituja veronmaksajien vastuulle rakentuvia rahoitusmalleja puolestaan ovat kuntien budjettirahoitukselle perustuva malli, yleiskatteisille veroille perustuva valtion budjettirahoituksen malli sekä niin sanottuun korvamerkittyyn veroon perustuva valtion budjettirahoituksen malli.

Rahoitusmallien arviointikriteerit olivat:

1. Kustannusten kohdentuminen,
2. Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen,
3. Kattavuus,
4. Valtion täydentävän viimesijaisen rahoituksen tarve,
5. Kustannukset ja kustannustehokkuus,
6. Hyväksyttävyyys,
7. Operatiivinen toimivuus,
8. Oikeusvarmuus ja oikeusturvan toteutuminen,
9. Toteutettavuus suhteessa perustuslakiin.

TOVARAMA -selvityksen perusteella syntyneen kokoavan näkemyksen mukaan yleisesti ottaen valtion yleiskatteisiin veroihin perustuva budjettirahoitus on hallinnollisesti kevein, selkein ja tehokkain malli, joka on sovellettavissa laajasti ja toimialasta riippumatta. Sen hyväksyttävyyttä voi kuitenkin heikentää hyvin etäiseksi ja jopa olemattomaksi koettu yhteys siihen, että verotuloilla katetaan ympäristöriskejä aiheuttavien toimintojen ja toimialojen toissijaista vastuuta. Valtion talousarvion ulkopuolinen rahastomalli todettiin eri maissa saatujen kokemusten perusteella soveltuvan hyvin erityisesti öljytuotteiden tuotannon, käytön ja kuljetusten toimialaan, jossa kustannukset on voitu periä harvoilta suurilta toimijoilta, kohdentaa tarkasti ja rahoituksen kerääminen on näin hoidettu tehokkaasti (sivu 129).

Työryhmän mietinnössä Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen (ympäristöministeriön raporteja 23/2014) arvioitiin eri toissijaisten vastuujärjestelmien toteuttamismalleja. Työryhmän toimeksiantoon ei kuulunut öljysuojarahastojärjestelmää koskevien ehdotusten tekeminen. Työryhmä katsoi sille annetut tehtävät ja asetetut lähtökohdat huomioon ottaen toteuttamiskelpoisimmaksi vaihtoehdoksi kaikki työssä tunnistetut toissijaisen vastuun kustannukset kattavan, toiminnanharjoittajilta kerättävän verotulon kerryttämiseen talousarviossa perustuvan mallin, jossa pakollinen ympäristövahinkovakuutus voitaisiin lakkauttaa (sivu 109).

Suurin osa ehdotettavasta ympäristövahinkorahastosta korvattavista vahingoista olisi öljyvahinkoja. Ympäristövahinkoja Suomessa vuosina 2013—2019 koskeneesta ONSE-selvityksestä käy ilmi, että tarkasteluaikajaksolla ilmenneistä äkillisistä ympäristövahingoista öljyvahinkoja on ollut noin 90 prosenttia ja noin 10 prosenttia muita kemikaalivahinkoja, lähinnä teollisuuskemikaaleista johtuvia vahinkoja. Vahinkotapahtumien haitallinen seuraus on ollut luonteeltaan taloudellinen (esim. torjunta, korjaus, ennallistaminen, korvaus), terveysvaikutus tai luonnon monimuotoisuuden kohdistuva vahinko. Selvityksen mukaan ympäristövahinkoja ilmeni erityisesti liikenteessä ja kuljetustoiminnassa. Öljyn aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui

vuosittain 7—13 ja muiden kemikaalien aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui vuosittain keskimäärin vähemmän kuin yksi. Lisäksi tieliikenteessä ilmenee paljon pieniä pelastuslaitoksen puhdistamia, vähäisiä öljypäästöjä, joita ei selvityksessä tutkittu. Öljysuojarahastosta korvataan pelastuslaitoksille liikenteessä aiheutuneiden öljyvahinkojen torjuntakustannuksia vuosittain noin 20—30 tapauksessa yhteensä 200 000—400 000 eurolla.

4.2.2 Valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustaminen

Taloudelliset vaikutukset

Ympäristövahinkorahaston perustaminen aiheuttaisi eri tahoille taloudellisia vaikutuksia. Maksuvelvollisilta toiminnanharjoittajilta kannettaisiin ympäristövahinkomaksua. Viranomaisille ja vahingonkärsijöille maksettaisiin rahaston varoista korvauksia. Valtion talousarviosta rahoitetut ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaiset viranomaisten kustannukset siirtyisivät maksettavaksi rahaston varoista. Rahastomaksun perimistä varten tarvittaisiin ympäristöhallinnon tietojärjestelmiin muutoksia, joista aiheutuisi erityisesti rahaston perustamisvaiheessa kustannuksia valtiolle. Kunnille aiheutuisi jossain määrin hallinnollista työtä ja kustannuksia, kun ne täyttäisivät ympäristönsuojelulaissa jo nyt olevan velvollisuutensa päivittää ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tietoja, joita tarvittaisiin myös rahastomaksujen perinnässä. Rahaston toiminnan vuotuiset ylläpitokustannukset katettaisiin rahaston varoista.

Rahastoon kannettavista ympäristövahinkomaksuista toiminnanharjoittajille syntyvä taloudellinen rasite on varsin tarkasti ennakoitavissa. Kyseessä olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Maksujen suuruudesta ja kohdistumisesta säädettäisiin laissa täsmällisesti. Maksutason pysyvyyttä vahvistaisi se, että muutokset maksujen suuruuteen edellyttäisivät muutosta rahastoa koskevaan lakiin. Rahastoon kannettavien varojen kokonaismäärää ohjattaisiin rahaston pääomaraajoilla. Pääomarajat mitoitettaisiin aiempien yksittäisten ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotapausten sekä vahinkomääriä koskevien tilastotietojen perusteella vastaamaan ennakoitua tarvetta pidemmällä aikavälillä. Rahaston pääomaraajojen asettamisella varmistettaisiin se, ettei rahastoon kerrytetäsi tarpeettomasti varoja, jos korvattavia vahinkoja tai kustannuksia ei ilmenisi tai niitä ilmenisi ennakoitua vähemmän. Pääomarajan ylärajan saavuttaminen tarkoittaisi ympäristövahinkomaksun kantamisen väliaikaista keskeytymistä.

Ympäristövahinkomaksun vuotuinen kertymä olisi staattisen arvion perusteella noin 3,9 miljoonaa euroa. Lähtökohtana ehdotuksessa on mitoitus, joka laskennallisesti vastaa ympäristövahinkovakuutusmaksun tuottoa (noin 2,7 miljoonaa euroa) ja öljysuojamaksun tuottoa kalustohankintojen ja torjuntakustannusten osuudella vähennettynä (0,5 miljoonaa euroa) ja ottaen kuitenkin huomioon tarpeen varautua harvemmin tapahtuviin suurempiin öljyvahinkoihin (noin miljoona euroa). Maksuvelvollisten maksurasite pysyisi kokonaisuutena nykyisellä tasolla. Yritys- ja toimialakohtaiset muutokset maksuissa johtuisivat nykyistä laajemmasta maksuvelvollisten joukosta ja maksujen jakautumisesta eri perusteiden kuin nykyisissä järjestelmissä. Laajenus kohdistuisi erityisesti kuntien myöntämien ympäristölupien sekä ilmoituspäätösten ja rekisteröintien perusteella harjoitettuun toimintaan. Osalle maksuvelvollisista ympäristövahinkorahastojärjestelmään siirtymisestä seuraisi maksujen pieneneminen, osalle niiden kasvaminen. Erityisesti suurten yritysten maksurasite kevenisi.

Maksutaakan kannalta rahastojärjestelmän merkittävä ero vakuutusjärjestelmään verrattuna olisi rahastossa käyttöön otettava pääoman yläraja, jonka saavuttamisen jälkeen ympäristövahinkomaksujen kerääminen keskeytettäisiin, kunnes pääoma laskisi ehdotettavaan alarajaan. 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 odotta-
maan tulevien vuosien korvausmenoja.

Rahaston maksu- ja toimintakykyä tilanteissa, joissa rahaston varat eivät riittäisi korvausten
maksamiseen, turvaisi mahdollisuus siirtää rahastoon varoja valtion talousarviosta. Siirrosta
päättäisiin talousarviomenettelyssä. Siirto olisi poikkeuksellinen ja väliaikainen toimi esimer-
kiksi tilanteissa, joissa korvattavia tapauksia ilmenisi useampi lyhyen ajan sisällä. Rahaston
maksuvalmiuden myöhemmin parannuttua varat siirrettäisiin rahastosta takaisin valtion talous-
arvioon.

Jäljempänä olevat tiedot (Taulukko 1 ,2 ja 3) lupa- ja rekisteröintivelvollisista toiminnoista pe-
rustuvat hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun
3 §:n muuttamisesta (HE 94/2018), Suomen ympäristökeskuksesta saatuihin tietoihin ja ympä-
ristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia tietoja sisältävän valvonta- ja kuormitustietojärjes-
telmän eli YLVA-järjestelmän tietoihin. Maksuvelvollisten lukumääriin ja siten myös maksu-
kertymiin liittyy jonkin verran epävarmuutta, joka johtuu muun muassa siitä, ettei käytössä ole
ollut täsmällistä tietoa kuntien ratkaisemien ympäristölupien määrästä ja niiden taustalla olevista
toimialoista. Lisäksi ympäristölupavelvollisten määrä vaihtelee vuosittain uusien lupavelvollis-
ten aloittaessa toimintansa ja osan puolestaan päättäessä toimintansa.

Laskelmat on tehty aluehallintovirastoissa ratkaistavien ympäristölupien ja ilmoitusten osalta
YLVA-järjestelmän vuoden 2021 huhtikuun tietojen pohjalta. Kuntien toimivaltaan kuuluvien
kohteiden osalta maksuvelvollisiin liittyvät tiedot perustuvat Kuntien valvomat ympäristölu-
vanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnat -selvitystä (Suomen ympäristökeskuksen raportti
10/2017) ja ympäristönsuojelulain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 94/2018
vp) vuosina 2016–2018 kerättyihin aineistoihin. [Täydentyä Ahvenanmaan osalta]

Rahastojärjestelmän voidaan arvioida tulevan kokonaisuudessa erityisesti pitkällä aikavälillä
useille yksittäisille toiminnanharjoittajille jonkin verran edullisemmaksi nykyiseen vakuutus-
järjestelmään verrattuna. Maksurasite hajautuisi nykyisiä järjestelmiä laajemmalle maksajajou-
kolle, sillä maksuvelvollisuuden piiriin tulisi uusia toiminnanharjoittajia. Suurin osa, alustavan
arvion mukaan lähes 11 000 uusista maksuvelvollisista, maksaisi rahastoon kertamaksun, joka
olisi suuruudeltaan 400 euroa (Taulukko 1). Kertamaksun aiheuttamaa taloudellista rasitetta uu-
sille maksuvelvollisille toimijoille voidaan pitää useimmiten suhteellisen vähäisenä.

Taulukko 1. Arvio kertamaksujen maksuvelvollisten määrästä ja kokonaismäärästä toimialoi-
tain. Lähde YLVA-järjestelmä, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö.

Toimiala	Arvio maksuvel- vollisten luku- määrästä [lkm]	Arvio toi- mialan maksu- kertymästä [€]
Ympäristöluvan ratkaisee AVI		
Turvetuotanto	n. 1060	n. 424 000
Kalankasvatuslaitos	n. 190	n. 76 000
Ympäristöluvan ratkaisee kunta		
Metsäteollisuus	< 10	< 4 000

Toimiala	Arvio maksuvelvollisten lukumäärästä [lkm]	Arvio toimialan maksukertymästä [€]
Energiatuotanto	< 100	< 40 000
Orgaanisia luottimia käyttävä toiminta	< 50	< 20 000
Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto	1 800	720 000
Nahan tai tekstiilien laitosmainen tuotanto tai käsittely	70	28 000
Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	90	36 000
Turkistarhat	780	312 000
Liikenne (satama, lentopaikka, linja-auto-, kuorma-auto- tai työkonevarikko, moottoriurheilurata, kemikaaliratapiha tai terminaali)	269	107 600
Jätteiden tai jätevesien käsittely	1 600	640 000
Muu toimialat	480	192 000
Ilmoituksenvaraiset toiminnot		
Sahat	70	28 000
Auto- ja työkonevarikot	35	14 000
Eläintarhat ja huvipuistot	10	4 000
Pienimuotoinen koneellinen kullankaivuu	10	4 000
Elintarvike- ja rehuteollisuus	110	44 000
Vähäiset ampumaradat	20	8 000
Rekisteröitävät toiminnot		
Asfalttiasemat	380	152 000
Betoniasemat ja betonituotetehtaat	300	120 000
Keskisuuret energiantuotantolaitokset	3 000	1 200 000
Orgaanisia luottimia käyttävät toiminnot	360	144 000
Yhteensä	10 794	4 317 600

Vuosittaiset maksut kohdistuisivat arviolta lähes 5 000 ympäristölupavelvolliseen toimijaan. Toissijaisten vastuutilanteiden kustannuksia aiheuttavia toimialoja ja toimintoja on vaikea ennakoida tarkkaan etukäteen. Vuosittaisen maksun maksuluokissa huomioitaisiin kuitenkin se,

että kaivostoimintaan ja vaarallisten jätteiden käsittelyyn liittyy useita muita toimintoja korostuneempi ympäristön pilaantumisen ja vahinkojen ilmenemisen vaara toissijaisissa vastuutilanteissa. Suurimmat maksut, 30 000 euroa/vuosi, kohdentuisivat kahdeksalle kaivostoimijalle ja pienimmät, 200 euroa/vuosi, muun muassa eläinsuojille ja jakeluasemille (Taulukko 2).

Taulukko 2. Arvio vuosimaksuvelvollisten määrästä maksuluokittain sekä maksukertymästä. Lähde YLVA-järjestelmä, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö.

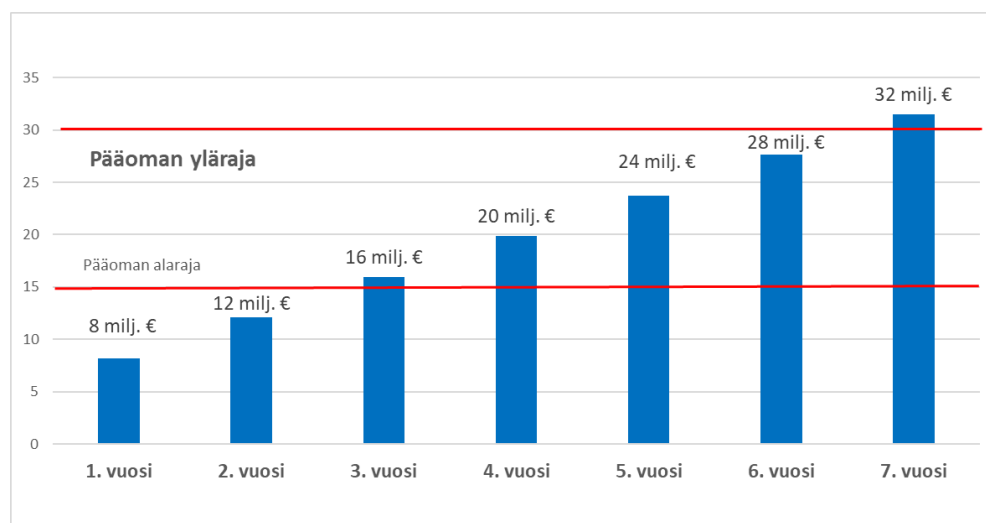
Maksuluokka	Maksuvelvollisten lukumäärä	Maksukertymä/vuosi
1. 30 000 euroa	8	240 000 €
2. 15 000 euroa	38	570 000 €
3. 6 000 euroa	300	1 800 000 €
4. 1 200 euroa	371	445 200€
5. 200 euroa	4 188	837 600 €
Yhteensä	4 905	3 892 800 €

Taulukko 3. Arvio toimialoittaisesta vuosittaisesta maksukertymästä sekä toimialan keskimääräisestä maksusta. Lähde: YLVA-järjestelmä, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö.

Toimiala YLVA-järjestelmässä	Arvioitu summa, euroa (pyöristetty)	Keskimääräinen maksu, euroa
Jätteenkäsittely	580 000	1 600
Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto	400 000	6 900
Metalliteollisuus	400 000	3 300
Kemianteollisuus	390 000	2 800
Energiantuotanto	350 000	1 800
Kaatopaikka	330 000	2 400
Polttoaineiden valmistus taikka kemikaalien tai polttoaineiden varastointi tai käsittely	270 000	3 500
Metsäteollisuus	210 000	1 900
Muu toiminta	120 000	1 400
Eläinsuojat	90 000	200

Toimiala YLVA-järjestelmässä	Arvioitu summa, euroa (pyöristetty)	Keskimääräinen maksu, euroa
Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	90 000	1 100
Yhdyskuntajäteveden puhdistamo	40 000	200
Turkistarha	20 000	200
Liikenne (satama, lentopaikka, linja-auto-, kuorma-auto- tai työkonevarikko, moottoriurheilurata, kemikaalirata tai terminaali)	20 000	300
Loput toimialat yhteensä	60 000	n. 200
Yhteensä	3 400 000	n. 1 300

Taulukossa 3. on esitetty arvio toimialoittaisesta vuosittaisesta maksukertymästä staattisena laskelmana. On syytä huomata, että taulukon 3. luvut eivät sisällä noin 2 500 jakeluasemaa, jotka ovat alimman 200 euron maksuluokan vuosimaksun piirissä. Laskelmaa varten YLVA-järjestelmän pääosiot on luokiteltu maksuluokkiin, minkä jälkeen on laskettu yhteen toimialoittaiset maksukertymät. Laskelmat ovat suuntaa-antavia, sillä ne perustuvat vuoden 2021 tilanteeseen, eikä käytössä ole tietoa siitä, kuinka paljon vuosittain toimintoja toisaalta poistuu ja toisaalta tulee maksujen piiriin. Kaikkien kohteiden maksuluokitusta ei ole myöskään tarkistettu yksittäin niiden suuresta määrästä johtuen, minkä vuoksi aineistossa saattaa esiintyä yksittäisiä virheluokitteluja.



Kuva 1. Arvio pääoman kertymisestä ympäristövahinkorahaston perustamisen jälkeisinä seitsemänä ensimmäisenä vuotena.

Kuvassa 1. on esitetty arvio ympäristövahinkorahaston vuosittaisesta pääoman kertymisestä. Ensimmäisenä vuotena rahastolle kertyisi arviolta 4,3 euron suuruinen alkupääoma kertamaksun piirissä olevilta toimijoilta sekä arviolta 3,9 miljoonan euron suuruinen vuosimaksun kertymä. Jatkovuosina pääoma kasvaisi arviolta noin 3,9 miljoonalla eurolla vuodessa, jos vahinkoja ei korvattaisi.

Ympäristövahinkorahastosta maksettavien korvausten kokonaismäärä koostuisi yhtäältä etenkin viranomaisille aiheutuvien ennallistamis- ja torjuntakustannusten korvaamisesta ja toisaalta yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamisesta. Ympäristövahinkotapausten aiheuttamien viranomaiskustannusten korvaamiseen on vuosina 2013—2019 käytetty valtion budjetista keskimäärin neljä miljoonaa euroa vuodessa, ja nämä kustannukset siirtyisivät katettavaksi uudesta rahastosta. Tähän arvioon ei ole laskettu mukaan suuruudeltaan poikkeuksellisia kustannuksia, kuten Talvivaaran kaivoksen vahinkojen torjuntatoimien kustannusten kaltaisia kustannuseriä.

Öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuvia kustannuksia on korvattu öljysuojarahastosta vuosittain noin 200 000—300 000 euroa määrän vaihdellessa noin 100 000—400 000 euron välillä. Vahingonkorvauksia ei öljysuojarahastosta ole tullut maksettavaksi läheskään joka vuosi ja korvaukset ovat jääneet yleensä selvästi alle 100 000 euron. Öljysuojarahaston henkilöstövoimavaroissa ei ole tapahtunut muutoksia viimeisten vuosien aikana. Toiminnan kulut ovat alle kaksi prosenttia siirtotalouden menoista (Öljysuojarahaston vuosikertomus 2020).

Taulukko 4. Öljysuojarahaston organisoimien henkilövoimavarat ja toiminnan kulut sekä rahaston tekemät ratkaisut vuosina 2016—2020.

Vuosi	2016	2017	2018	2019	2020
Henkilöstövoimavarat [htv] ²	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Oman toiminnan kulut milj. euroa	0,74	0,69	0,61	0,3	0,28
Ratkaisut kpl, joista	158	140	142	150	126
- korvauspäätöksiä	107	95	82	92	95
- ennakkolausuntoja, -päätöksiä	38	39	45	54	23
- ennakkohyväksymisiä	3	2	2	0	0
- oikaisupäätöksiä	4	0	5	2	4
- lausuntoja hallinto-oikeudelle / ulosottovirastolle	0	0	1	1	0
- muita (ennakkorahoituksia / takai- sinperimisiä)	5 / 1	4 / 0	6 / 1	1 / 0	4 / 0

Perustettavassa ympäristövahinkorahastossa olisi hallitus ja sihteeristö sekä harkinnanvaraisesti neuvottelukunta. Perustettava neuvottelukunta koostuisi riittävän monipuolisesta eri tahojen

² Öljysuojarahaston henkilöstövoimavaroihin on sisällytetty pääsihteerin (0,4 htv) ja asiantuntijan (1 htv) työpanokset.

asiantuntemuksesta ja sen kustannukset maksaisivat edustajia nimeävät organisaatiot. Sihteeristö olisi ympäristöministeriön palveluksessa ja rahasto ostaisi välittömät sihteeristöpalvelut ministeriöltä. Sen lisäksi aiheutuisi jonkin verran kirjaamopalveluiden kustannuksia tai muita valtioneuvoston, ministeriön tai toimitilojen vuokranantajan laskuttamia palveluita. Myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) laskuttaisi erikseen talous- ja henkilöstöhallinnon kustannukset.

Ehdotettavan ympäristövahinkorahaston edellyttämä hallinnollinen työ on samaa suuruusluokkaa kuin aiemmissa järjestelmissä. Kun otetaan huomioon nykyisen öljysuojarahaston toimivan ostopalveluiden lisäksi noin 1,4 htv:n sihteeristöllä, nykyisen vakuutusjärjestelmän organisaation laajuus sekä esitetyn ympäristövahinkorahastojärjestelmän laajuus, voidaan arvioida sihteeristön resurssitarpeen olevan noin 3 htv ostopalvelut huomioon ottaen. Näiden henkilövoimavarojen, toimitilojen hankkimisen, tiedottamisen ja ATK-yhteyksien aiheuttamat kustannukset olisivat toiminnan vakiinnuttua vuositasolla 240 000 euroa.

Ympäristövahinkomaksujen määrääminen ja maksujen kantaminen hoidettaisiin ehdotuksen mukaan keskitetysti, eli kyse olisi NN elinkeino- liikenne, ja ympäristökeskukselle säädettävästä uudesta tehtävästä. Pysyvä henkilövoimavaratarve maksumenettelyn toimeenpanemiseksi olisi arviolta yksi henkilötyövuosi. Tämän kustannus on arviolta 70 000 euroa vuodessa, mikä maksettaisiin rahaston varoista.

Voimavaratarve olisi suurimmillaan ensimmäisenä vuonna, jolloin maksuja kerättäisiin arviolta noin 16 000 ympäristölupa-, ilmoitus- ja rekisteröintivelvolliselta. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään nykyisellään sisältyvien tietojen päivittäminen tarkoittaisi esimerkiksi aluehallintovirastojen myöntämien ympäristölupapäätösten (vuosimaksu- ja kertamaksuvelvollisia noin 6 000) osalta muun muassa maksuluokkien päivitystä ja laskutusosoitteiden tarkistamista. Alustavan arvioin mukaan päivitystyöhön kului kokonaisuudessaan keskimäärin 1—2 tuntia maksuvelvollista kohden enimmillään lähes 4 htv:tä eli vuositasolla noin 280 000 euroa.

Maksujen kantaminen ja muu maksumenettelyn toimeenpano edellyttäisi ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittämistä maksuluokituksen toteuttamiseksi ja muiden maksuvelvollisuutta koskevien tietojen hallitsemiseksi sekä järjestelmään nykyisellään sisältyvien, toiminnanharjoittajia koskevien tietojen päivittämistä kertaluonteisena ja määräaikaisena hankkeena. Tietojärjestelmän kehittämisen kertaluonteisia kustannuksia on säädösvalmistelun yhteydessä selvitetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA) kautta. Kustannusarvio on 400 000 euroa, joka sisältää myös tarvittavilta osin laskutustietojen päivittämisen. Lisäksi maksukertymää koskevien raportointiominaisuuksien toteuttamisesta tietojärjestelmässä aiheutuisi arviolta yhteensä 200 000 euron lisäkustannus. Edellä mainitut kustannukset syntyisivät ennen ympäristövahinkorahastolain voimaantuloa, joten ne maksettaisiin valtion varoista. Rahaston toiminnan aloittamisen jälkeen aiheutuisi vuotuisia tietojärjestelmän ylläpitokustannuksia alustavan arvion mukaan 20 000 euroa, joka maksettaisiin rahaston varoista. Järjestelmän aloittamisvaiheessa kunnan valvomien kohteiden saattaminen maksuvelvollisuuden piiriin edellyttää vastaavalla tavalla ympäristönsuojelun tietojärjestelmän ajantasaisuutta. 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 tarkoitus aloittaa jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle ympäristöministeriön kunnille toimittaman kehotuskirjeen myötä. Kunnissa tehtävistä toimista aiheutuu vaikeasti arvioitava määrä työtä ja kustannuksia, mutta kustannuksista tulee kuitenkin erotella yhtäältä ympäristönsuojelulain mukaisen velvollisuuden toimeenpanon ja laskutustietojen osuus ja toisaalta

ympäristövahinkorahastolain toimeenpanon tarpeisiin kerättävien tietojen aiheuttamien kustannusten osuus, joka on olennaisesti vähäisempi.

Taulukko 5. Valtiolle ja ympäristövahinkorahastolle järjestelmän perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvat kustannukset ja henkilövoimavarat

TOIMENPIDE	Voimavaratarve ympäristövahinkorahaston valmisteluvaiheessa		Voimavaratarve ympäristövahinkorahaston toimiessa/vuosi	
	[euroa]	[htv]	[euroa]	[htv]
Tietojärjestelmät:				
- kehittäminen	400 000		20 000*	
- mahdollisuus kertymäraportteihin	200 000			
Maksuvelvollisten tietojen tarkastaminen ja maksuluokkien määrittely:				
- ELY	280 000	4	70 000*	1
Ympäristövahinko- rahaston henkilövoimavarat			240 000*	3
YHTEENSÄ	880 000	4	330 000	4

* Maksetaan rahaston varoista

[Edellä selostetun arvio yhteydessä on samalla arvioitu myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n edellyttämiä tiedonhallinnan muutosvaikutuksia. Tämä arviointi on vielä eräiltä osin kesken ja asiaa selvitetään lausuntokierroksen aikana.]

Kuten selostetusta ja taulukosta 5 ilmenee, ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittämis- ja käyttöönottokustannukset olisivat ehdotettavan ympäristövahinkorahaston valmisteluvaiheessa yhteensä arviolta 880 000 euroa. Kehittämisen edellyttämistä muutoksista ei ole pyydetty julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 9 §:n tarkoittamaa valtiovarainministeriön lausuntoa. Näin sen vuoksi, että kyse on sellaisesta toimialojen tai toimialan yhteiseen käyttöön tarkoitettujen tietovarannon kehittämisestä, jonka osalta lausuntopyynnön kynnyks on lausunnotonnettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevissa asioissa annetun valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan 5 miljoonaa euroa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys vaikuttaisi viranomaisten toimintaan eri tavoin. Viranomaisten kustannusten korvaaminen ja mahdollisuus ennakkorvaukseen ympäristövahinkorahastosta varmistaisi ja tukisi nopeiden ja riittävien ympäristön pilaantumisen torjunta-, ehkäisemis- ja rajoittamistoimien toteutusta. Vaikutus kohdistuisi ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvissa ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaisissa tilanteissa toimivaltaisena viranomaisena toimiviin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Kuntien kannalta esitys ei vaikuttaisi toimintaan samassa määrin kuin valtiolla, sillä nykyisen lainsäädännön mukaan kunnalla ei ole öljyvahinkojen jälkitorjuntatehtäviä lukuun ottamatta rahastojärjestelmän näkökulmasta sellaisia lakisäätteisiä torjuntatehtäviä, joihin rahoitustarve voisi perustua. Kunta voi lisäksi pilaantumistilanteissa olla vahingonkäräjänä ja saada sen perusteella korvausta rahaston varoista.

Kunnat, kuntayhtymät tai kunnalliset liikelaitokset eivät olisi ehdotuksen mukaan velvollisia maksamaan ympäristövahinkomaksua, mutta kunnan yhtiöittäminen voi olla maksuvelvollisuuden piirissä. Kunnan tulee nykyisin yhtiöittää toimintaansa kuntalain (410/2015) 126 §:n 1 momentin mukaan, jos kunta toimii kilpailluilla markkinoilla ja muut lakisäätteiset edellytykset täyttyvät. Kuntalain 9 §:n mukaan kunta voi yhtiöittää vapaaehtoisesti myös muilla kuin kilpailluilla markkinoilla toimivia palvelujaan. Kunta voi siirtää jätehuollon palvelutehtäviä tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa (jätelain 43 §). Teoriassa vaikutuksia voi syntyä myös siitä näkökohdasta, että ehdotettava laki saattaa johtaa kuntien palvelujen uudelleen järjestämiseen esim. yhtiömuodon muuttamisella, mikä ei ole esityksen tarkoitus. Lakiehdotuksen tulisi lähtökohtaisesti asettaa kuntien vapaaehtoisesti perustetut yhtiöt samaan asemaan kuin kuntien laitokset. Esimerkiksi kunnan vesilaitosten omistamat jätevedenpuhdistamot ovat yleensä kunnan suorassa määräysvallassa, vaikka ne toimisivat yhtiömuodossa. Sama koskee kuntien jätelaitoksia, joiden toimintaa kilpailluilla markkinoilla on rajoitettu lainsäädännöllä (jätelain 145 a §). Kunta omistajana ei voi mennä konkurssiin tai hävitä. Jos kunta liitetään toiseen kuntaan, siirtyvät kaikki velvoitteet lainsäädännön mukaan täysimääräisesti uudelle kunnalle. Kilpailuneutraaliussyistä kuntien omistamien osakeyhtiöiden ja muiden osakeyhtiöiden asettaminen eri asemaan on kuitenkin vaikeaa.

Pelastuslaitosten ja muiden vahinkojen torjuntaviranomaisten kirjanpidon ja tilinpäätösten kannalta olisi taloushallinnollisesti huomattavasti selkeämpää ja yksinkertaisempaa, jos korvaus torjuntatoimista saataisiin samana vuonna, kuin torjuntatoimet on suoritettu. Esityksellä ei olisi vaikutuksia torjuntatöiden toteuttamisen tapaan tai määrään, sillä pelastustoiminnan toteutuksen edellyttämä rahoitus ei tule rahaston varoista. Viranomaisten tekemien alkuperäisten toimien toteutustapa ja mitoitus perustuu kyseisessä tapauksessa sovellettavaan lainsäädäntöön. Päätöskäytännön seurannan mahdollistaa se, että laajapohjainen rahaston hallitus käsittelee hakemuksen perusteella töiden rahoituksen ja tekee päätöksen. Kun viranomainen hakee korvausta rahastolta, edellytetään tapauskohtaisesti riittävän kattavaa ja perusteellista selvitystä viranomaisen tekemien töiden tarpeellisuudesta, aiheutuneista kustannuksista ja muista vastaavista seikoista.

Jos valtion talousarviosta olisi tarpeen siirtää rahastoon varoja, se harkitaan tapauskohtaisesti ja käsitellään osana talousarviomenettelyä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille aiheutuisi jonkin verran hallinnollista lisätyötä vuosittaisen ja kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun määräämisessä ja maksupäätöksen lähettämässä maksuvelvollisille sekä laiminlyöntien valvonnasta ja maksujen jälkikannosta. Ympäristövahinkomaksun kantojärjestelmän kehittäminen vaatii työtä ja määräraikaista työvoimaa ennen ehdotettavan lain voimaantuloa. Lisätöiden määrä olisi suurimmillaan ennen lain voimaantuloa ja sen jälkeen järjestelmän käyttöönottoaiheessa. Maksuvelvollisuuden sääntely

ei jätä harkintavaltaa viranomaisille maksuvelvollisuuden ja maksun määrän suhteen. Kyse olisi verosta, jonka peruste ja suuruus määriteltäisiin ympäristövahinkorahastoa koskevassa laissa. Maksun perusteet ovat kytköksissä jo olemassa oleviin, lakiin perustuviin luokitteluihin ja tietojärjestelmiin, mikä keventäisi järjestelmän hallinnollista taakkaa.

Kunnan toimivaltaan kuuluvien lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisten toimintojen maksuvelvollisuuden toimeenpano edellyttäisi, että kunnat ovat toimittaneet ajantasaiset tiedot näistä toiminnoista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Kuntien velvollisuus tietojen tallettamiseen tietojärjestelmään perustuu jo voimassa olevaan ympäristönsuojelulakiin (223 §). Rahastojärjestelmän toteuttamisen ja talouden tasapainon kannalta tiedot maksuvelvollisista ja maksujen perintään liittyvät tiedot ovat keskeisiä.

Pelastuslaitosten öljyntorjuntavalmiuden kalusto- ja ylläpitokustannusten rahoittaminen siirtyy öljysuojarahastolta hoidettavaksi hyvinvointialueiden yleiskatteisen, valtion talousarviosta siirrettävän rahoituksen kautta. Valtion viranomaisten torjuntakalustohankintojen rahoittaminen hoidetaan edelleen valtion talousarviosta, mutta hankintoihin ei voisi enää saada harkinnanvaraisia korvauksia. Ehdotettu muutos siirtäisi aiemmin öljysuojamaksulla rahoitetut pelastustoimen menot rahoitettavaksi hyvinvointialueiden kautta valtion talousarviosta. Kuitenkin täydentäväksi tarkoitettu harkinnanvarainen rahoitusmahdollisuus jäisi edelleen voimaan, ja sillä edistettäisiin keskeisiä ympäristövahinkojen torjunnan kalustohankintoja. Ympäristövahinkorahaston harkinnanvaraisen rahoituksen mittaluokka päätetään osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarviota koskevia menettelyjä. Pelkästään öljyntorjunnan ylläpitorahoitukseen ja kalustohankintojen rahoittamiseen käytetyn öljysuojamaksun osuus on vaihdellut varsin paljon, mutta suuruusluokka on ollut vuosittain arviolta yhteensä 6–7 miljoonaa euroa. Kun vuosina 2010–2015 öljysuojamaksu kannettiin kolminkertaisena, on mainitun vuosikymmenen jälkipuoliskolla pelastuslaitoksille korvattu kalustoa 5–10 miljoonaa euroa vuodessa ja ylläpitoa 3–4 miljoonaa euroa vuodessa; sitä ennen viiden vuoden ajalta kalustohankintoihin meni 3,7–5,8 miljoonaa euroa vuodessa ja ylläpitoon 2–3,4 miljoonaa euroa vuodessa. Harkinnanvaraiset korvaukset valtiolle ovat olleet vuosikymmenen alkupuolella 7,5–19,2 miljoonaa euroa vuodessa, mutta vuosina 2016–2020 vain 1–2 miljoonaa euroa vuodessa.

Ympäristövaikutukset

Esityksen ympäristövaikutukset olisivat pääosin välillisiä. Esitys turvaisi ympäristön hyvää tilaa varmistamalla, että rahoitus ympäristövahinkojen torjumiseksi sekä välttämättömiin toimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi olisi viranomaisten käytettävissä toissijaisissa vastuutilanteissa. Siltä osin kuin olisi kyse muusta kuin pelastustoiminnasta, yksittäistapauksissa toimet voitaisiin saada toteutettua nykyistä nopeammin ilman viranomaisten voimavaroista johtuvaa mahdollista viivästystä. Tämä voisi tapauksesta riippuen rajoittaa mahdollisia haitallisia ympäristövaikutuksia ja -vahinkoja sekä niiden laajuutta.

Ympäristövahinkorahaston perustamisella ei olisi yritystoimintaa välittömästi ohjaavaa vaikutusta, kun tarkastellaan toiminnasta johtuvaa ympäristön pilaantumisen vaaraa. Yksittäisen yrityksen toiminnassa tehtävät, ympäristön pilaantumiseen vaaraan vaikuttavat ratkaisut eivät vaikuttaisi ympäristövahinkomaksun suuruuteen tai sen kantamisen perusteisiin. Maksun suuruus perustuisi osittain toimialakohtaiseen riskiluokitteluun, mutta luokittelu olisi tarkoitettu pysyväksi riippumatta toimialakohtaisen tai yritysکوhtaisen riskin vaihteluista. Yritystoiminnan muihin kustannuksiin verrattuna maksua voidaan pitää pääosin pienenä. Koska kyseessä olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero, maksun määrääminen tai sen suuruus ei voisi perustua viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Öljysuojamaksun kumoaminen muuttaisi sen, että toiminnan rahoittaminen öljysuojamaksulla ei ole kaikilta osin EU:n harmonisoidun polttoaineiden valmisteverosääntelyn mukaista.

Yksityisen korvauksenhakijan kannalta korvausvaatimuksen perusteiden selvitysvelvollisuus olisi yksinkertaisempi kuin nykyisessä ympäristövahinkovakuutuksessa, joten menettely olisi korvauksenhakijalle vähemmän vaativa ja voisi myös nopeuttaa yksityisten hakemien korvausten maksamista. Ympäristövahinkovakuutuslaki edellyttää, että korvausta ei ole saatu perityksi korvausvelvolliselta ulosmittauksessa taikka konkurssin tai muun maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen tai korvausvelvollisen purkautumisen takia ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta. Öljysuojarahastolaista annetun hallituksen esityksen (HE 119/2004) 11 §:n perusteluiden mukaan selvityksen riittävyys harkitsee öljysuojarahaston hallitus tapauskohtaisesti ottaen huomioon hakijan tosiasialliset mahdollisuudet korvauksen perimiseen tai korvausvelvollisuuden selvittämiseen. Ehdotettavan lain säännökset nojautuisivat öljysuojarahastolain sääntelyyn.

Korvattavien vahinkojen ja kustannusten määrittely vastaisi ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain (1§) määritelmää muuten, mutta lisäyksenä olisi yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamien vahinkojen korvaaminen.

Siirtyminen valtion talousarvion varojen käytöstä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimialojen rahoittamaan järjestelmään osaltaan lisäisi kansalaisten hyväksyntää sellaista toimintaa kohtaan, josta saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Tällä esityksellä ei laajennettaisi ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamisalaa, joten rahastojärjestelmän käyttöönoton ei lähtökohtaisesti tulisi lisätä kyseisen lainkohdan soveltamista. Tosin säännös on ollut voimassa vasta lyhyen ajan, ja ympäristövahinkorahasto voisi lisätä sen tunnettavuutta ja siten myös soveltamista.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu toissijaisen vastuujärjestelmän mahdollisena epätoivottavana vaikutuksena sitä, että kannustaisiko ympäristövahinkorahasto järjestelmänä tarkoituksellisen huolimattomia tai vahinkoa aiheuttavia toimijoita ohjaamaan kustannuksia sen piiriin (ns. Moral Hazard -ilmiö). Ei ole kuitenkaan nähtävissä, että uusi rahasto lisäisi talousarviorahoitukseen, vakuutusjärjestelmään tai öljysuojarahastoon verrattuna edellä mainitun kaltaista kielteistä ohjausvaikutusta. Ensinnäkään esitetty rahasto ei tuo korvattavaksi sellaisia kustannuksia, joita ei maksettaisi jo nykyistenkin toissijaisen vastuujärjestelmien ja viime sijassa valtion talousarvion kautta. Kannustusvaikutusta vastuuttomaan toimintaan poistaisi korvausoikeuden tarkka rajaaminen. Järjestelmän varoista korvattavat viranomaistoimet olisivat luonteeltaan sellaisia, että niiden toteuttamatta jättäminen ei käytännössä ole vaihtoehto, sillä ne on toteutettava riippumatta rahoituksesta. Toissijainen rahastojärjestelmä toimisi esimerkiksi konkurssitilanteissa, mikä ei kuitenkaan vähentäisi yritysten kannustimia ottaa vapaaehtoisia vastuuvakuutuksia, jotka liittyvät nimenomaan toimintaansa jatkaviin yrityksiin. Konkurssipesään voisi edelleen jäädä sellaisia jätteitä ja aineita, joista ei aiheudu vakavan ympäristön pilaantumisen vaaraa ja joiden käsittelyä ei siksi korvattaisi rahastojärjestelmästä. Nämä seikat vähentäisivät järjestelmän väärinkäytön mahdollisuuksia. Ympäristövahinkorahastossa keskeistä olisi myös mahdollisuus korvattujen kustannusten takaisinperintään, mikä varmistaisi osaltaan sitä, että vastuutaho ei välttyisi ympäristövastuun kustannuksilta.

4.2.3 Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttaminen

Taloudelliset vaikutukset

Ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttamisen taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat lähinnä vakuutusyhtiöihin. Vakuutusyhtiöiden kannalta lakkauttamisesta seuraisi vakuutusmaksutulojen menetys, joka vuositasolla olisi nykytilaan verrattuna noin kaksi miljoonaa euroa.

Maksuvelvollisiin toiminnanharjoittajiin kohdistuva taloudellinen rasitus ei kokonaismäärältään muuttuisi rahastojärjestelmään siirryttäessä, mutta yksittäisten toimialojen ja yritysten maksut voisivat muuttua. Maksutaakka jakautuisi nykyistä tasaisemmin eri yritysten kesken maksuvelvollisten kokonaismäärän kasvaessa. Erityisesti suurten yritysten maksurasite kevenisi.

Osassa yrityksiä pakollinen ympäristövahinkovakuutus voi nykyisin olla yksi osa yrityksen ja sen vakuutusyhtiön kaikista vakuutuksista sopimaa kokonaisuutta, jonka sopimusehtojen tarkistaminen voi olla tarpeen, kun yksi vakuutus poistuisi kokonaisuudesta. Tämän vaikutus arvioidaan vähäiseksi ottaen huomioon nykyisen pakollisen vakuutuksen käyttötarkoitus maksukyvyttömyystilanteiden kattajana ja pakollisen vakuutuksen maksujen suhteellisen pieni osuus yrityksen kaikkien vakuutusmaksujen kokonaismäärästä.

Vahingonkärsijöiden yksityisoikeudellisten korvausvaatimusten käsittelyn kannalta ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttamisella ei olisi käytännössä olennaista taloudellista vaikutusta, koska mahdolliset korvaukset maksettaisiin jatkossa rahastosta.

Valtiontalouden kannalta vakuutusjärjestelmän lakkauttaminen aiheuttaisi vakuutusmaksuverotulojen vähenemisen, joka on nykyisen maksukertymän perusteella vuositasolla arviolta noin 700 000 euroa.

Ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaan kuuluvien käsittelemättä olevien tai keskenraaisten korvausasioiden hoitaminen järjestettäisiin rahastoa koskevan lain yhteydessä säädettävillä siirtymäsäännöksillä, mikä mahdollisesti edellyttäisi väliaikaista rahoitusta ja toimien väliaikaista organisoimista, sillä vakuutusjärjestelmän lakkauttamisen myötä sen maksutulot ja organisaation toiminta päättyvät. Näiden tarvittavien toimien määrää ei voi ennakolta tarkasti arvioida, sillä hakemuksia voisi ilmaantua vielä vakuutuksen lakkauttamisen jälkeen. Määrä jäisi todennäköisesti varsin vähäiseksi ottaen huomioon, että vakuutusjärjestelmän toiminta-aikana on haettu korvauksia hyvin harvoin.

Viranomaisten toimintaan vakuutusjärjestelmän lakkauttaminen ei aiheuttaisi olennaisia vaikutuksia. Aiemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuulunut vakuutusmaksuvelvollisuuden valvonta päättyisi, mutta sen tilalle tulisi jatkossa rahastomaksuvelvollisuuden valvonta. Lakkauttamisella ei ole olennaista vaikutusta hallinnon tai oikeuslaitoksen työmäärän kannalta, sillä nykyinen vakuutusjärjestelmä ja siihen liittyvien tapausten käsittely ei ole niitä juurikaan kuormittanut.

Ympäristövaikutuksia vakuutuksen lakkauttamisella ei olisi. Ympäristön tilaan nykyisen vakuutuksen lakkauttaminen ei käytännössä vaikuttaisi, sillä torjunta- ja ennallistamiskustannuksia ei vakuutuksesta ole maksettu siinä määrin, että niillä olisi ollut olennaista merkitystä toimien toteuttamisen kannalta. Lisäksi torjunta- ja ennallistamistoimista johtuvat kustannukset korvattaisiin jatkossa viime sijassa ympäristövahinkorahastosta. Ympäristöpoliittisen ohjauksen näkökulmasta lakkauttamisella ei olisi olennaista vaikutusta, sillä vakuutusmaksun määräytymisperuste tai suuruus ei käytännössä ole ollut merkittävä yritysten ympäristöriskien hallintaa ohjaava tekijä.

4.2.4 Öljysuojarahastojärjestelmän lakkauttaminen

Taloudelliset vaikutukset

Öljysuojarahastojärjestelmän lakkauttaminen vaikuttaisi öljysuojamaksua maksaneisiin yrityksiin siltä osin, että maksun periminen päättyisi.

Vuonna 2019 öljysuojamaksua maksaneita toiminnanharjoittajia oli 53, joista yksi oli pääasiallinen maksaja. Vuosittainen maksurasitus yrityksille on ollut keskimäärin noin kahdeksan miljoonaa euroa, vuonna 2019 maksun tuotto oli 6,8 miljoonaa euroa. Rahaston toiminnan kulut vuonna 2019 ovat olleet noin 300 000 euroa, öljyvahinkojen ehkäisyä ja torjuntakuluja on korvattu noin 400 000 euroa, pelastuslaitosten kaluston hankintaan on myönnetty 7,5 miljoonaa euroa, pelastuslaitosten torjuntavalmiuden ylläpitoon neljä miljoonaa euroa, valtion ja Ahvenanmaan kaluston hankintaan 2,5 miljoonaa euroa sekä avustuksia öljyntorjuntavalmiutta parantaviin hankkeisiin 900 000 euroa. Lisäksi valtion talousarviosta siirrettyjä määrärahoja on käytetty öljypilaantuneiden kohteiden puhdistamiseen noin 900 000 euroa. Vuonna 2019 on voitu myöntää korvauksia enemmän kuin kyseisen vuoden öljysuojamaksun tuotto on ollut, koska rahastossa on ollut käytettävissä vuosina 2010–2015 korotettuna kerätyn maksun tuottoa.

Öljyntorjunnan ylläpitoon ja kalustohankintojen rahoittamiseen ei jatkossa enää kerättäisi öljysuojamaksua öljyn tuojilta ja kauttakuljettajilta. Sen sijaan jatkossa kerättäisiin arviolta 1,5 miljoonaa euroa ympäristövahinkomaksun laskennallisena osana vuositasolla toissijaisiin vastuisiin varautumiseksi. Öljysuojarahaston lakkauttaminen vaikuttaisi öljysuojamaksuvelvollisiin öljyntuojiin suoranaisesti siten, että niiltä perittävät ympäristövahinkomaksut olisivat vuositasolla yhteenlaskettuna arviolta noin 6,5–7 miljoonaa euroa pienemmät kuin kumottava öljysuojamaksu. Osa näistä öljyn tai öljytuotteiden tuontialan yrityksistä voi olla velvollisia maksamaan uutta ympäristövahinkomaksua, mutta sen vaikutus on näiden tuontiyritysten kannalta pienempi, sillä maksun määräytymisperusteet ovat erilaiset. Perustettavassa rahastossa öljyvahingoista johtuviin korvauksiin varautuminen hoidettaisiin ympäristövahinkomaksuilla siten, että maksu perittäisiin ensinnäkin eri öljyalan toimijoilta ja toiseksi laajasti ympäristön pilaantumista aiheuttavilta toiminnoilta, joissa valtaosassa myös käytetään öljytuotteita.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kalustohankintojen ja torjuntavalmiuden ylläpidon rahoittaminen siirtyisi rahoitettavaksi pääosin hyvinvointialueiden kautta valtion talousarviosta. Ratkaisu vaikuttaa valtion talousarvio-rahituksen tarpeeseen, kun mahdollisuus rahoittaa kalustohankintojen investointeja ja ylläpitoa öljysuojamaksulla poistuu. Tällöin esimerkiksi valtion viranomaisten, kuten Rajavartiolaitoksen ja merivoimien, hankinnat rahoitettaisiin normaaliin tapaan talousarviosta ilman korvausta talousarvion ulkopuolisesta rahastosta. Kuitenkin vähäiseksi tarkoitettu osuus kalustohankinnoista rahoitettaisiin ympäristövahinkorahastosta siten, että valtion talousarviosta siirrettäisiin tätä tarkoitusta varten varoja rahastoon. Tämä uuteen rahastoon siirrettävä rahoitus olisi tarkoitettu vain pelastustoimen investointien rahoittamiseen harkinnanvaraisesti.

Ympäristövaikutukset

Ympäristövaikutukset olisivat vähäisiä ja ympäristönsuojelun taso säilyisi öljyntorjunnassa entisellään, kuitenkin sen mukaan, miten rahoitus toteutuisi talousarvion kautta torjuntavalmiuden ylläpitoon ja kalustohankintoihin.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Nykyisin öljysuojarahastosta järjestöille kohdennettavat avustukset rahoitettaisiin jatkossa valtion talousarviosta eri ministeriöiden momenteilta samaan tapaan kuin muut järjestöavustukset. Öljysuojarahastosta öljyvahinkojen johdosta korvausta saaneiden tahojen asema ei muuttuisi, vaikka korvausten myöntäminen siirtyisi perustettavalle rahastolle, sillä korvausten myöntämisen edellytykset säilyisivät pääosin entisellään.

4.2.5 Uudistusten jälkiseuranta

Ehdotettava uudistus on monitahoinen kokonaisuus, jonka kaikkia vaikutuksia ei täysin pystytä ennakoimaan. Toissijaisten vastuutilanteiden ennakoimattomuus vaikeuttaa järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien tapausmäärien arviointia, minkä lisäksi uudistuksen vaikutukset liittyvät ympäristövahinkomaksujen kantamisjärjestelmän toimintaan, maksujen suuruuden oikean tason määrittelyyn, rahaston päätöksenteko-organisaation toiminnan tehokkuuteen ja aiemman rahoitusjärjestelmän korvanneiden torjuntatoimien ja kalustohankintojen rahoitusjärjestelmien toimintaan.

Järjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteinen arviointi on tämän vuoksi aiheellista järjestää.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen valmistelun yhteydessä on selvitetty vaihtoehtoisia keinoja varautua taloudellisesti toissijaisiin vastuutilanteisiin.

Muita vaihtoehtoja kuvataan erityisesti siitä näkökulmasta, mitä erityisiä etuja tai haittoja niillä on ehdotettavaan ympäristövahinkorahaston perustamiseen verrattuna. Vaihtoehtoisia malleja arvioitaessa ei tarkastella niitä esityksen tavoitteita, jotka voidaan toteuttaa kaikilla vaihtoehdoilla. Näistä tärkeimpiä ovat öljysuojamaksun lakkauttaminen, korvausoikeuden laajentaminen sekä maksuvelvollisten piirin uudelleen määrittely ja laajentaminen nykyisiin järjestelmiin verrattuna siten, että kuntien toimivaltaan kuuluvien luvanvaraisten toimijoiden lisäksi maksuvelvollisina olisi myös rekisteröitäviä ja ilmoituksenvaraisia toimijoita.

Vaihtoehtoisten toteuttamismallien tarkastelussa ei tarkastella erikseen sitä vaihtoehtoa, että uudistuksen tavoitteet toteutettaisiin laajentamalla nykyinen öljysuojarahasto kattamaan nykyisen ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaan kuuluvat tilanteet, sillä tämä vaihtoehto käytännössä pääosin toteutuu ehdotetussa ympäristövahinkorahastossa.

0-vaihtoehto öljysuojarahaston ja pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen osalta ei ole mahdollinen.

Välttämätön tarve uudistaa nykymuotoista öljysuojarahastoa ja sen rahoitus pohjaa tarkoittaa sitä, ettei muutoksia öljysuojarahastoa koskevaan lakiin voida jättää tekemättä. Lisäksi vakuutusjärjestelmä edellyttää väistämättä merkittäviä muutoksia, jos halutaan muuttaa pysyvää epäsuhtaa vakuutusmaksujen ja maksettujen korvausten välillä. Edellä mainituista syistä vaihtoehdotovertailuun ei ole otettu mukaan niin sanottua 0-vaihtoehtoa, jossa öljysuojarahastoa ja ympäristövahinkovakuutusta koskeviin lakeihin ei tehtäisi mitään muutoksia.

5.1.1 Valtion talousarvion määrärahan käyttäminen

Valtion talousarvion yleiskatteinen määräraha

Valmistelun yhteydessä on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa valtion talousarviossa osoitettavalla yleiskatteisiin verotuloihin perustuvalla määrärahalla katettaisiin ympäristön pilaantumisen tai sen vaaratilanteiden ehkäisemis- ja rajoittamiskustannukset sekä tarvittaessa korvaukset. Talousarviomomentin päätösosassa voitaisiin määrittellä määrärahan käyttötarkoitus ja mahdolliset rajoitukset.

Vaihtoehdossa pakollinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä olisi mahdollista säilyttää tehden siihen vain nykymuotoisen vakuutuksen toimivuutta parantavia muutoksia edellyttäen, että nykyinen oikeustila ja korvauskäytäntö vahingonkärsijöiden näkökulmasta katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi säilyttää. Tosin vakuutuksen käytännön merkitys vahinkojen korvaajana on jäänyt hyvin vähäiseksi. Tästä syystä mallissa voitaisiin myös lakkauttaa vakuutus kokonaisuudessaan ilman erilliseen organisaatioon perustuvia, sitä korvaavia vaihtoehtoja, kuten Ruotsissa, jossa vastaava ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettiin, ja sen sijaan toimenpiteitä rahoitettaisiin valtion talousarvion kautta. Öljysuojarahaston osalta malli tarkoittaisi sitä, että öljyvahinkoihin liittyvät korvaukset rahoitettaisiin talousarviosta. Öljyntorjunnan ylläpito ja kalustoinvestoinnit rahoitettaisiin yleiskatteisesti hyvinvointialueiden kautta.

Valtion talousarvion yleiskatteiseen määrärahaan perustuvan järjestelmän etuna olisi se, että valtion talousarvio pystyisi kantamaan suuren taloudellisen riskin heti toiminnan aloittamisesta alkaen ilman enimmäismäärää. Malli turvaisi eduskunnan budjettivallan.

Säädösmuutokset eivät edellyttäisi määräänemmistöä eduskunnassa. Mallissa luovutettaisiin nykyisestä öljysuojamaksusta ja ympäristövahinkovakuutusmaksuista, eikä niiden korvaamiseksi tarvittaisi uutta maksua. Myöskään uutta erillistä hallinto-organisaatiota maksujen kantamiseksi tai korvausten maksamiseksi ei tarvittaisi, koska määrärahan käyttö olisi osa esimerkiksi ympäristöhallinnon normaalia toimintaa. Mallin etuina olisivat päätöksenteon joustavuus ja tehokkuus.

Esityksen tavoitteita ei voida saavuttaa valtion talousarvion yleiskatteiseen määrärahaan perustuvilla malleilla yhtä hyvin kuin ehdottavalla rahastomallilla. Valtion talousarvion yleiskatteiseen määrärahaan perustuvat mallit eivät muuttaisi nykytilaa kohti vaaran aiheuttajien kustannusvastuun toteutumista. Ratkaisu ei olisi aiheuttamisperiaatteen mukainen. Kustannukset kohdentuisivat kokonaisuudessaan julkiselle vallalle ja edelleen kaikille veronmaksajille. Määrältään ja toteutumisajankohdaltaan ennakoimattomat menot sopivat huonosti talousarvion vuotuisuusperiaatteeseen.

Valtion talousarvion korvamerkitty määräraha

Erityisesti valmistelun aiemmissa vaiheissa on valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen vaihtoehtona harkittu uudistuksen toteuttamista ympäristövahinkotarkoituksiin osoitettavalla valtion talousarvion monivuotisella määrärahalla, joka perustuisi tiettyyn käyttötarkoitukseen sidottuihin verotuloihin. Tämä tarkoittaisi, että määrärahaan osoitettavat varat kerättäisiin esimerkiksi tässä esityksessä tarkoitettun ympäristövahinkomaksun kaltaisella verolla tai jollakin muulla verolla. Verolla kerättyjä varoja ei voitaisi käyttää muuhun kuin määrärahalle määritellyn käyttötarkoitukseen. Koska kyseessä olisi monivuotinen siirtomääräraha, määräraha olisi kerrytettävissä kolmen vuoden jaksoissa rahastomallin tapaan tulevia tarpeita varten. Määräraha voitaisiin tämän jälkeen budjetoida uudelleen samaan käyttötarkoitukseen, mikä tarkoittaisi sitä, että kerätyt varat olisivat käytettävissä kolmen vuoden jälkeenkin.

Määrärahan käyttötarkoitus voitaisiin määritellä edellä yleiskatteisen määrärahan yhteydessä mainittujen vaihtoehtojen tapaan joko rajatummin tai laajemmin.

Valtion talousarvion niin sanottuun korvamerkittyyntä määrärahaan perustuvalla mallilla olisi eräitä etuja. Sillä pystyttäisiin varautumaan ennakoimattomiin ja suurenkin taloudellisen riskin aiheuttaviin toissijaisiin vastuutilanteisiin ja kohdistamaan korvamerkitty vero vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajiin. Aiheuttajien kollektiivinen taloudellinen vastuu varautumisen kustannuksista toteutuisi paremmin kuin yleiskatteisiin verotuloihin perustuvassa mallissa. Mallin käyttöönotto toteutettaisiin verolaille, joka ei edellyttäisi perustuslain mukaista kahden kolmasosan määränemmistöä eduskunnassa. Malli ei edellyttäisi uutta erillistä hallinto-organisaatiota määrärahan kerryttävien verojen kantamiseksi. Määrärahan käyttö olisi osa ympäristöhallinnon toimintaa, joten päätöksentekoon tarvittavaa erityisasiantuntemusta olisi mahdollista saada.

Valtion talousarvion korvamerkittyyntä määrärahaan perustuvan mallin yksi keskeinen haitta liittyy siihen, että korvamerkintä vähentäisi mahdollisuuksia verotulojen vapaaseen kohdentamiseen ja siten kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Verotuoton korvamerkintä tiettyyn tarkoitukseen käytettäväksi olisi vastoin verotulojen yleiskatteellisuuden periaatetta, jonka mukaan valtion verotulojen käytöstä eri tarkoituksiin päätetään erikseen talousarviomenettelyssä. Korvamerkinnän katsotaan voivan johtaa tehokkuustappioihin, jos määrärahoja voitaisiin käyttää tehokkaammin muihin tarkoituksiin. Korvamerkitty siirtomääräraha tulisi budjetoida uudelleen kolmen vuoden välein, mikä aiheuttaa erillisen hallinnollisen taakan. Se ei myöskään välttämättä olisi riittävä väline ajoitukseltaan ja suuruudeltaan ennakoimattomien kustannuserien rahoittamiseksi, mikä on esityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta sen keskeinen puute verrattuna rahastomalliin.

5.1.2 Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistaminen

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu edellytyksiä laajentaa ympäristövahinkovakuutuslain soveltamisalaa esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Esitykselle asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa vakuutusmallin avulla sen eräistä eduista huolimatta.

Vakuutusmallin etuja

Vakuutusmallilla on useita selkeitä etuja. Mallin rahoitus perustuisi verotulojen sijasta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta perittäviin vakuutusmaksuihin. Vakuutusmallin etuna rahastojärjestelmään on, että vakuutusmaksun suuruus voitaisiin kytkeä yksittäisen toimijan ympäristölle aiheuttamaan riskiin. Vakuutusmaksua voitaisiin vahinkofrekvenssin perusteella vakuutusyhtiön harkinnan mukaan nostaa tai laskea.

Vakuutukseen pohjautuvaa mallia valmisteltaessa voitaisiin jossain määrin hyödyntää olemassa olevaa vakuutusorganisaatiota ja -lainsäädäntöä. Malli nojautuisi olemassa olevaan hallintojärjestelmään ja korvausmenettelyyn, mukaan lukien muutoksenhakumenettely. Kuitenkin myös vakuutusmallissa tarvittaisiin vastaavia muutoksia tietojärjestelmiin kuin rahastomallissa, joten molemmissa malleissa maksujärjestelmän ja organisaation perustamiskustannukset ja toimintakustannukset ovat samaa suuruusluokkaa, eikä olennaista eroa näiden mallien välillä ole. Maksuvelvollisten piiriin laajentaminen pienempiin toimijoihin aiheuttaa sekä vakuutus- että rahastomallissa hallinnolle saman lisätyön, jonka määrää on arvioitu edellä rahastojärjestelmän perustamisen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa. Lisätyö koostuisi erityisesti kuntien toimivallassa olevia lupia, ilmoituksia ja rekisteröintejä koskevien tietojen päivittämisestä tietojärjestelmiin ja vastaavasti valtion myöntämiä lupia koskevien, erityisesti maksuluokkatietojen tallentamisesta tietojärjestelmiin. Vakuutusmallin kehittämisestä vastaamaan uudistuksen

tavoitteita aiheutuvat hallinto- ja tietojärjestelmäkustannukset ovat Ympäristövakuutuskeskuk- sen ja Finanssialan alustavan arvion mukaan suurusluokaltaan noin miljoona euroa.

Vakuutusmallin etuna on, että se pystyisi mallin korvauskattojen puitteissa kantamaan täysi- määräisesti vahinkoihin liittyvän taloudellisen riskin heti toiminnan aloittamisesta alkaen ilman alkupääoman kokoamista. Rahastojärjestelmässä samaan päästään siirtämällä varoja valtion ta- lousarviosta. Valtio saisi vakuutusmaksuun perustuvia vakuutusverotuloja noin 0,7 miljoonaa euroa vuodessa.

Ympäristövahinkovakuutuslain muutokset voidaan hyväksyä eduskunnassa ilman määräenem- mistövaatimusta.

Vakuutusmallin ongelmia

Vakuutusmallilla ei kyettäisi vastaamaan toissijaisen vastuujärjestelmän uudistamiselle asetet- tuihin tavoitteisiin mallin erityisten piirteiden johdosta.

Vakuutusmallin maksuvelvollisille yrityksille aiheutuvien kustannusten määrää ei voida etukä- teen tietää, sillä jokainen vakuutusyhtiö päättäisi yrityskohtaisesti, kuinka suuria perittävät mak- sut olisivat. Maksuja ei kilpailuoikeudellisista syistä voida yhtenäisesti julkaista tai tilastoida taikka ennakoita. Lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmässä käsitellyssä Finanssialan tekemässä vakuutusmallin kehittämistä koskevassa ehdotuksessa öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitor- junta ei kuuluisi kokonaan vakuutusmallin soveltamisalaan, vaan vain siltä osin kuin vahingon- torjunta kuuluu ympäristövahinkolain soveltamisalan piiriin. Korvausta ympäristönsuojelulain 182 a §:n tarkoittamista torjuntakustannuksista maksettaisiin hankkeessa käsitellyn ehdotuksen mukaan vuodessa enintään kaksi miljoonaa euroa. Summa ei olisi riittävä ottaen huomioon Suo- messa käytännössä ilmenneiden toissijaisten vastuutilanteiden kustannukset. Vakuutusta ei laa- jennettaisi yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamiin vahinkoihin.

Ensisijaisesti yksityisoikeudellisia taloudellisia vahinkoja korvaavaan ympäristövahinkolakiin perustuvan vakuutusjärjestelmän ja ympäristöviranomaisen tehtäviä sääntelevän ympäristön- suojelulain 182 a §:n yhdistäminen toimivaksi kokonaisuudeksi ei ole lakiteknisesti ja sisällöl- lisesti mahdollista siten, että viranomaiskustannuksiin sovellettavien korvaussäännösten tul- kinta olisi yksiselitteistä ja ennakoitavissa ja että ne kattaisivat kaikki tarpeelliset tilanteet. Esi- merkiksi aiheutumassa olevan vahingon torjuntakustannusten sääntely vakuutuslainsäätelyn (1994/543) 32 §:ssä ja ympäristövahinkolain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa on todettu tulkin- nanvaraiseksi. Muitakin vakuutusjärjestelmän toimintaan liittyviä ympäristövahinkojen korvaa- mista koskevan lain käsitteitä, kuten korvattavia viranomaiskustannuksia (YVL 6 § 1 mom. 2 kohta) ja vahinkojen selvittelykustannuksia (YVL 6 § 1 mom. 3 kohta), sovelletaan ja tulkitaan vakuutus- ja korvauslainsäädännön tradition näkökulmasta. Tästä seuraa, että julkisoikeudelli- seen lainsäädäntöön perustuvan ympäristöviranomaistoiminnan kustannusten mahdollista kor- vaamista on vaikea ennakoita arvioida, sillä lainsäädännön perimmäisenä tarkoituksena on ympäristötavoitteiden toteuttaminen ja ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, eikä taloudelli- sesti mitattavien vahinkojen rahalla korvaaminen.

Vakuutusjärjestelmä eroaa rahastojärjestelmästä siinä, ettei siihen voida liittää ennakkokor- vausta. Ennakkokorvaus ei tosin ole pääsääntö vaan poikkeus, mutta se on erityisesti suurten vahinkojen yhteydessä tärkeä operatiivisten viranomaisten torjuntakustannusten korvaamisessa. Vakuutusjärjestelmästä voidaan hakea korvausta vasta aiheuttajan ensisijaista vastuuta ja mak- sukyvyttömyyttä koskevan selvityksen jälkeen. Tämä vaadittu selvitys voi tarkoittaa sitä, että korvauksia joudutaan odottamaan lainvoimaiseen viranomaisen tai tuomioistuimen päätökseen

saakka, mikä voisi kestää hyvin kauan. Rahastomallissa ennakokorvaus voidaan myöntää kevyemmällä selvityksellä, joten päätös ja korvauksen maksatus tapahtuisivat joutuisasti ilman laajaa lisäselvitystä. Lopullisen korvauksen myöntämisestä päätettäisiin myöhemmin, ja tässä vaiheessa käytäisiin läpi erikseen kaikki kustannukset ja päätettäisiin niiden korvaamisesta. Siltä osin kuin ennakokorvaus ylittäisi lopullisen korvauksen määrän, olisi erotus palautettava rahastolle. Rahastomallissa ennakokorvaus edistäisi toimien toteuttamista ja helpottaisi torjuntaviranomaisen taloushallintaa.

Periaatteellisella tasolla olisi ongelmallista, jos yksityisoikeudellinen toimija eli vakuutusyhtiö arvioisi julkisen vallan käyttäjän toimien tarpeellisuutta ja lainmukaisuutta kustannusten korvaamisesta harkitessaan. Myös käytännössä tästä voisi seurata ongelmia, sillä oikeusturvateiden käytössä voisi ilmetä päällekkäisiä muutoksenhakuvaihtoehtoja, jos samaan vahinkotapahtumaan perustuvia korvauksia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa ja hallintotuomioistuimessa.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä ei sopisi kiireellisen ympäristönsuojelulain 182 a §:n torjuntatoiminnan rahoitukseen, sillä vakuutusmalliin ei voitaisi yhdistää ennakokorvauksia, jotka maksettaisiin ennen lopullisen hakemuksen ratkaisemista. Tämä olisi viranomaisen toiminnan rahoituksen kannalta ongelmallista, koska usein tarvitaan nopeaa ja joustavaa rahoitusta, jotta työt saadaan käyntiin ja haittojen laajeneminen estettyä. Tällöin viranomaisten toimintaa jouduttaisiin ensi vaiheessa jatkossakin rahoittamaan tapauksesta riippuen valtion talousarviosta.

Vakuutusjärjestelmä ei voisi taloudellisesti tehokkaasti varautua toissijaisiin vastuutapauksiin, jotka useimmiten ovat ennakoimattomia sekä suuruuden, laadun että ajankohdan perusteella. Vakuutusjärjestelmän talouden suunnittelua ja tasapainotusta on vaikea toteuttaa, jos korvattavia tapauksia ja korvausten suuruutta ei pystyttäisi riittävästi ennakoimaan. Vakuutus ei voi toimia kuten rahasto, joka voi varoja rahastoiden odottaa useita vuosia korvausmenojen mahdollista ilmenemistä. Vakuutuksen tulojen ja menojen tulisi pääosin ennakoitusti vastata toisiinsa, jotta järjestelmä voisi toimia kustannustehokkaasti. Vakuutusjärjestelmässä maksuilla kerätyt varat jäävät lähtökohtaisesti lopullisesti käyttämättä, jos vahinkoja ei tapahdu. Vakuutusmallissa ei ole käytettävissä pääomarajoja ohjaamassa maksujen perimistä sen varalle, että korvattavia tapauksia ei tapahtuisi pitkään aikaan. Sen sijaan ehdotettavassa rahastomallissa voidaan säätää maksujen kantamisen keskeytyksestä ja uudelleen aloittamisesta.

Sen arvioiminen, milloin ja missä määrin viranomaisille aiheutuu uhkaavan vahingon ehkäisy- ja rajoittamiskustannuksia tai kustannuksia ympäristövahinkojen torjunnasta ja ennallistamisesta, ei ole etukäteen mahdollista. Vakuutusmaksujen mitoittamiselle ei näin ollen olisi tilastollista perustaa. Lopputuloksena olisivat joko korkeat vakuutusmaksut tai matala korvaustaso, mikä ei puolla vakuutusmallin käyttöä. Lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmässä Finanssiala ehdotti vakuutusmallia, jossa viranomaisille aiheutuneiden kustannusten korvaamisen yläraja ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaisissa tilanteissa olisi kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotus ei vastaa säädöshankkeessa asetettuja tavoitteita, koska ylimenevät kustannukset jäisivät katettaviksi verovaroin.

Valmistelussa on tarkasteltu mahdollisuuksia kehittää ympäristövahinkovakuutusjärjestelmää siten, että siitä käytännössä maksettavien korvausten määrä lisääntyisi sekä kattaisi öljyvahingot. Seuraavista syistä ratkaisuun ei ole päädytty. Vakuutuskorvausten maksamisen lisääntymisen edellyttäisi joko korvaushakemusten määrän kasvua tai Ympäristövakuutuskeskuksen korvauskäytännön muuttamista laintulkinnan puitteissa tai korvusedellytyksiä koskevan lainsäädännön muuttamista. Ympäristövahinkojen lukumäärää koskevien selvitysten perusteella on selvää, että vahinkoja, joista olisi nykyäänösten nojalla voinut saada korvauksen, mutta sitä

ei olisi haettu, ei ole tapahtunut ainakaan merkittävässä määrin (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011 ja ONSE-selvitys).

Korvaushakemusten lukumäärän kasvua ei tämän johdosta ole realistista odottaa, vaan korvausten määrän kasvattaminen edellyttäisi lain soveltamisalan olennaista laajentamista, mikä kuitenkin on hankalaa ilman, että nykyisestä kiinteästä kytkennästä ympäristövahinkolain soveltamisalaan luovuttaisiin.

Ympäristövakuutuskeskuksen korvauskäytännössä ei voida tehdä laintulkinnalla suuria muutoksia ilman, että korvausten edellytyksiä ja korvausmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä muutettaisiin. Näitä muutettavia säännöksiä olisivat erityisesti vahinkoa kärsineen omavastuu (ympäristövahinkovakuutuslain 13 §), korvauksen enimmäismäärä (ympäristövahinkovakuutuslain 15 §, asetus ympäristövahinkovakuutuksesta 4 §), vahinkoa kärsineen selvitysvelvollisuus (ympäristövahinkovakuutuslain 16 §) ja korvauksen suorittaminen (ympäristövahinkovakuutuslain 18 §). Näiden muutosten tekeminen olisi tarpeellista toteuttaa korvausmenettelyn osittaisparannuksina myös, jos toissijaista vastuujärjestelmää kehitettäisiin vakuutusmallin pohjalta. Kuitenkaan näillä muutoksilla ei voitaisi olennaisesti lisätä vakuutuksesta korvattavien vahinkotapausten lukumäärää, sillä muutokset eivät laajenna vakuutuksen soveltamisalaa uusiin vahinkotilanteisiin, vaan merkitsevät hienosäätöä nykyisen soveltamisalan vähälukuisten tapausten korvauskäsittelyssä. Sen sijaan vakuutusjärjestelmän soveltamisalan laajentaminen kattamaan konkurssitilanteissa tyypillisiä vahingon ennaltaehkäisykustannuksia muuttaisi järjestelmää vastaamaan paremmin käytännössä ilmenevää tarvetta, mutta tämän esityksen tavoitteita ei sekään täyttäisi, mitä on käsitelty edellä ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamisen yhteydessä.

5.1.3 Ympäristövastuudirektiivin mukaisten vahinkojen sisällyttämisestä toissijaiseen vastuujärjestelmään

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (jäljempänä ympäristövastuudirektiivin) tarkoittamia niin sanottuja YVD-vahinkoja ovat suojeltaville lajeille ja luontotyypeille, vesille sekä maaperälle aiheutuvat vahingot, joilla on merkittäviä haittavaikutuksia ympäristölle tai terveydelle. Ympäristövastuudirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot säätämään toimista, joilla ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat merkittävät vahingot ehkäistään ja korjataan. Ympäristövahingon korjaamiseen sovelletaan eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annettua lakia (383/2009, ympäristövastuulaki) sekä eri ympäristölakeja vahingon kohteen tai vahingon aiheuttaneen toiminnan mukaan.

Ympäristövastuulain 9 §:ssä säädetään viranomaisen oikeudesta tehdä tai teettää välttämättömät vahingon ehkäisemistä tai rajoittamista koskevat toimenpiteet taikka korjaavat toimenpiteet vahingoittuneella alueella esimerkiksi pelastusviranomaisen välitöntä vahingon torjuntaa koskevien toimien jälkeen (HE 2008/228 vp). Pykälällä on saatettu kansalliseen lainsäädäntöön ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan 3 d kohta ja 6 artiklan 2 e kohta. Toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, jos asia on kiireellinen eikä laissa tarkoitettua luonnonsuojelulaissa (1096/1996), ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa (587/2011) ja geeniteknikkalaissa (377/1995) säädettyä menettelyä voida odottaa vahingon olennaisesti laajentumatta. Toimiin voidaan ryhtyä myös silloin, jos vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja ei vaikeudetta saada selville. Lähtökohtana on, että valtio perii kustannukset takaisin vahingon aiheuttaneelta toiminnanharjoittajalta jälkikäteen (ympäristövastuulaki 14 §).

Perusasetelma ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä ja ympäristövastuulain 9 §:ssä on osittain samankaltainen: molempien säännösten tavoitteena on suojata erityisen arvon omaavia intressejä (toisessa luontoarvoja; toisessa poistaa vakavaa ympäristö- ja terveystarpeita), vastuussa oleva

taho ei toteuta välttämättömiä toimia, tavanomainen hallintopakotte ei ole käytettävissä ja viranomaisella on toimivalta toimia ja periä kustannukset toimista vastaavalta taholta. Lisäksi toimivallan käytölle on molemmissa säännöksissä asetettu korkea kynnyks. Näiden säännösten keskeinen ero on siinä, että ympäristövastuulain pääasiallinen soveltamisala on korjata luonnonhyötyjen heikkenemistä, kun taas ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamisalaan kuuluvat tilanteet, joissa voi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa ympäristön lisäksi ihmisten terveydelle.

Periaatteessa voi olla myös tilanteita, joissa viranomaisella voi toteuttaa ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaisia toimia yhtäaikaista ympäristövastuulain 9 §:n kanssa. Osittain nämä toimet saattavat olla päällekkäisiä ja rajoittavia ja niitä voi olla vaikea erottaa toisistaan. Kun ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamistilanteissa ei erotella ympäristövastuudirektiivin mukaisia ja muita tilanteita, on mahdollista, että eräitä ympäristövastuulain alaan kuuluvia ehkäisy- ja rajoittamistoimia voisi käytännössä tulla korvattavaksi ehdotettavasta ympäristövahinkorahastosta. Tämä ei tosin ole kovin todennäköistä, sillä ympäristövastuulain mukaisia vahinkoja on Suomessa ilmennyt hyvin vähän.

Esityksen valmistelussa on arvioitu edellytyksiä sisällyttää järjestelmästä korvattaviin vahinkoihin ja kustannuksiin myös ympäristövastuulain 9 §:n soveltamistilanteissa aiheutuvia viranomaiskustannuksia, mutta siihen ei ole päädytty useasta syystä. Ensinnä maksuvelvollisia ympäristövahinkorahastoon olisivat ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajat. Sen sijaan ympäristövastuulain soveltamisalaan kuuluvat tilanteet eivät ole tyypillisesti pilaantumista, sillä niissä haittavaikutus kohdistuu usein luontoon, luonnon monimuotoisuuteen tai geenistöön, eikä haitan aiheuttaja ole välttämättä laitostyyppinen toiminta. Tämä tarkoittaisi, että ympäristövahinkorahastosta katettaisiin myös sellaisten ympäristövastuulain mukaisten toimijoiden toiminnasta johtuvia kustannuksia, jotka eivät itse olisi maksuvelvollisia järjestelmään. Toiseksi nykyisessä ympäristövastuulain 9 §:ssä on jo säädetty viranomaiselle oikeus ryhtyä toimenpiteisiin valtion kustannuksella eli tehdä tai teettää välttämättömät vahingon ehkäisemistä tai rajoittamista koskevat toimenpiteet taikka korjaavat toimenpiteet vahingoittuneella alueella, jos asia on kiireellinen tai vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittajaa ei vaikeudetta saada selville.

5.1.4 Vakuusjärjestelmän kehittäminen

Ympäristönsuojelulain jätteenkäsittelyn vakuusjärjestelmä on osa ensisijaista vastuuta. Velvollisuus asettaa vakuus kohdistuu tiedossa olevaan yksittäiseen toiminnanharjoittajaan, jonka toimintaan voi liittyä ympäristön pilaantumista. Myös kaivoslain mukainen vakuus kaivostoiminnan lopettamista varten koskee nimenomaan kaivosluvan haltijaa. Sen sijaan toissijaisen vastuun järjestelmät kattavat myös tuntemattomien aiheuttamia vahinkoja. Nykyiset vakuusjärjestelmät liittyvät luvanvaraista toimintaa varten myönnettäviin lupiin, mutta toissijaisen järjestelmän tulee kattaa myös tilanteet, joissa toimintaan vastoin lupaa, ja myös lupaa edellyttämättömien toimintojen vahingot. Vakuuden pitää olla voimassa, kun sen avulla halutaan rahoittaa toimenpiteitä, joten vakuus ei kata mahdollisesti sen voimassaolon päättymisen jälkeen ilmeneviä vahinkoja.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyy kaivosten vakuuksia koskeva kirjaus kaivosten ympäristönsuojelun parantamiseksi: ”Kehitetään vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa”. Jäte- ja kaivosvakuuksia koskevaa säätelyä uudistetaan parhaillaan ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöhankkeissa, minkä lisäksi kaivosten jätevakuuksien alan mahdollisen laajentamisen vaikutuksia selvitetään valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaan (VN TEAS) kuuluvassa hankkeessa.

Molempia vakuusjärjestelmiä on tarkoitus kehittää erityisesti siten, että vakuuden määrän suuruus vastaisi paremmin niitä kustannuksia, joita vakuuksin on tarkoitettu kattaa. Vakuusjärjestelmien toimivuus ja kehittäminen on ollut useiden EU:n komission rahoittaminen hankkeiden selvitystyön kohteena. Valmistuneita selvityksiä ja ohjeita on julkaistu esimerkiksi IMPEL:n (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) sivustolla (<https://www.impel.eu/projects/financial-provisions/>). Lisäksi komission keväällä 2021 julkaisemaan ohjeeseen ”Guidelines for Mine Closure Activities and Calculation and Periodic Adjustment of Financial Guarantees” sisältyy ohjeistusta ja suosituksia kaivosten sulke- mistoimista ja vakuuden säännöllisestä päivittämisestä.

Käytännössä luvassa määrätty vakuus voi osoittautua myös riittämättömäksi, vakuuksien korot- taminen voi viipyä muutoksenhaun vuoksi taikka vakuudet jäädä kokonaan asettamatta toimin- nanharjoittajan laiminlyöntien tai esimerkiksi konkurssin johdosta. Lisäksi toiminnan riskit voi- vat olla käytännön viranomaistyössä vaikeasti ennakoitavia, ja toisinaan toimintatapojen tai käytettyjen kemikaalien riskit on tunnistettu vasta pitkän ajan jälkeen. Edellä mainituilla lain- säädäntöuudistuksilla ja tukemalla muun muassa ohjeistuksin vakuuksien oikeaa mitoittamista ja ajan tasalla pitämistä voidaan pyrkiä vähentämään toissijaisilla vastuujärjestelmillä katetta- vien kustannusten määrää siltä osin kuin on kyse vakuuksien alaan kuuluvista toimista.

Myös vakuuksien nykyisen soveltamisalan laajentamista on syytä tarkastella mahdollisena kei- nona rajoittaa toissijaisella vastuujärjestelmällä katettavien kustannusten määrää tai estää tilan- teiden päätyminen sen piiriin. Vakuusjärjestelmiä kehittämällä voidaan nykyistä jonkin verran laajemmin varautua erityisesti jätehuoltokustannusten kattamiseen toiminnanharjoittajan mak- sukyvyttömyystilanteessa, mutta erilaisista käyttötarkoituksista johtuen vakuusjärjestelmällä ei voida jatkossakaan korvata toissijaisia vastuujärjestelmiä. Vakuusjärjestelmän laajentaminen kattamaan kaikkia toiminnan ympäristöriskejä johtaisi vakuusmäärien kasvuun niin merkittä- västi, että uusien toimijoiden markkinoille pääsy vaikeutuisi todennäköisesti huomattavasti sa- moin kuin olemassa olevien toimijoiden maksurasite kasvaisi merkittävästi. Vakuuden asetta- minen ja sen muuttaminen jo sinänsä aiheuttavat aina toiminnanharjoittajalle kustannuksia ja valvontaviranomaiselle hallinnollista taakkaa.

5.1.5 Valvonnan tehokkuus ja sen kehittäminen

Toissijaisia vastuutapauksia voidaan pyrkiä vähentämään tehostamalla toiminnanharjoittajien valvontaa, mutta se ei ole riittävä vaihtoehto toissijaisen vastuulainsäädännön kehittämiseksi. Tehokkaan valvonnan avulla voidaan tunnistaa esimerkiksi tilanteita, joissa vaarallisia jätteitä on alkanut kertyä jätteitä käsittelevän yrityksen toimitiloihin yli sen mitä ympäristöluvassa on määrätty. Valvonnan tehostamisellakaan ei voida estää kaikkia ympäristöluvan vastaisia tilan- teita. Vaikka valvontakäyntejä kohdistetaan riskialttiisiin kohteisiin, on hyvin haasteellista tun- nistaa ajoissa valvonnan yhteydessä erityisesti lähestyviä maksukyvyttömyystilanteita. Yrityk- sen taloudellisten toimintaedellytysten kattava arviointi ei ole osa ympäristönsuojelulain mu- kaista valvontaa, joten toiminnanharjoittajat eivät toimita yksityiskohtaisia taloudellisia tietoja yrityksen tilasta valvontaviranomaiselle.

Ympäristövalvonnan ohjeen (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016; <https://ym.fi/julkaisut>, sivu 28) mukaan, jos valvontaviranomainen huomaa taloudellisten tunnuslukujen perusteella, että valvottava laitos on taloudellisissa vaikeuksissa, valvontaviranomaisen on ryhdyttävä toimiin ja varmistettava, että toiminta on luvan mukaista. Jos toiminta ei ole luvan mukaista, on valvonta- viranomaisen ryhdyttävä tarvittaviin toimiin laitoksen tilan saattamiseksi luvan mukaiseksi.

5.1.6 Ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden ja maksuluokkien määrittelyn muut toteuttamisvaihtoehdot

Ehdotuksen mukainen velvollisuus maksaa ympäristövahinkomaksua perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmä vastaisi ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan määritelmää. Maksuvelvolliset toiminnot täsmennettäisiin ympäristövahinkorahastosta annettavan lain liitteissä 1 ja 2. Liitteissä tarkoitettujen toiminnan harjoittaminen olisi aina ympäristönsuojelulain mukaan lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintivelvollista toimintaa. Jos toimintaa harjoitettaisiin Ahvenanmaalla, toimintaa koskevasta lupa- tai muusta hyväksymismenettelystä säädetäisiin Ahvenanmaan ympäristönsuojelun maakuntalaissa. Maksuvelvollisuus rahastoon olisi joko vuosittainen tai kertaluonteinen.

Vuosittaisen ympäristövahinkomaksun maksuvelvolliset toiminnot jaetaan ehdotuksen mukaan viiteen eri maksuluokkaan. Luokituksen perusteena on korostunut ympäristövahinkojen ilmenemisen vaara toissijaisissa vastuutilanteissa tietyillä toimialoilla tai toiminnossa. Maksuluokkien määrittely perustuu toimialatasoisten riskien arviointiin. Sääntelyn yksityiskohtaisuuden lisäämistä rajoittaa se, että mitä täsmällisempään määrittelyyn pyritään, sitä suuremmat ovat järjestelmän hallinnolliset kustannukset. Lisäksi on otettava huomioon, että maksun perusteesta ja maksun suuruudesta on säädettävä laintasoisin säännöksin. Veronmaksajien oikeusturvan ja veron perinnän kannalta maksuvelvollisuus on määriteltävä selkeästi ja yksinkertaisesti ilman tulkinnan mahdollisuutta.

Maksuvelvollisuuden perustuminen ympäristönsuojelulakiin

Esityksen valmisteluvaiheessa on maksujen määräämisen perusteena arvioitu mallia, jossa ympäristövahinkomaksuvelvollinen toiminta määriteltäisiin koskemaan ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamista ja määritelmää täsmennettäisiin viittauksilla ympäristönsuojelulain mukaiseen lupa- ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisuuteen. Myös sillä, käsittelisi luvan, ilmoituksen tai rekisteröinnin valtion vai kunnan ympäristölupaviranomainen, olisi merkitystä maksujen määräytymisessä. Tässä mallissa kullekin vuosittaisen maksuvelvollisuuden piiriin kuuluvalla toiminnalla olisi määräytynyt yksi maksuluokka toimintaa koskevan ympäristönsuojelulain luvanvaraisuusperusteen mukaisesti. Jos ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisen, ilmoituksenvaraisen tai rekisteröitävän toiminnan harjoittaja ei laissa säädetyissä poikkeustapauksissa olisi ollut velvollinen maksamaan vuosittaista ympäristövahinkomaksua, toimintaa olisi kuitenkin yleensä koskenut kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus.

Ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero, joka kuuluisi Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan tämän esityksen 12.5 luvussa kuvatulla tavalla. Ehdotettua lakia ja esimerkiksi maksuvelvollisuutta määrittäviä säännöksiä sovellettaisiin Ahvenanmaalla samoin perustein kuin muissa valtakunnan osissa. Jotta tämä olisi mahdollista, maksuvelvollisuutta ei voida perustaa edellä esitetyllä tavalla ympäristönsuojelulain mukaisen lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintivelvollisen toiminnan harjoittamiseen. Ahvenanmaalla ympäristönsuojelua koskevista asioista, kuten ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan luvanvaraisuudesta, säädetään maakuntalaissa. Maksuvelvollisuutta ei voida myöskään täsmentää viittaamalla sekä ympäristönsuojelulakiin että Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntöön, koska maksuvelvollisuus määrittyisi tällöin eri perustein Ahvenanmaalla ja muualla valtakunnassa. Toiminnanharjoittajien yhdenvertainen kohtelu edellyttää samaa toimintaa koskevan maksuvelvollisuuden yhdenmukaista määrittelyä.

Edellä kuvatuista syistä maksuvelvollisuus ympäristövahinkorahastoon on ehdotetussa laissa perustettu ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmään ja maksuvelvollisten toimintojen luettelointiin lain liitteissä 1 ja 2 siten, että viittauksia ympäristönsuojelulakiin tai Ahvenanmaan maakuntalakeihin on vältetty. Käytännössä lain liitteissä on kirjoitettu auki ympäristönsuojelulain lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisuutta täsmentävät liiteluettelot. Jokaiselle ympäristönsuojelulain lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintivelvolliselle toiminnalle määriteltäisiin näin toimintaa koskeva maksuperuste ja –luokka eräin maksuvelvollisuutta koskevin poikkeuksin, ja jos kyseistä toimintaa harjoitettaisiin Ahvenanmaalla, toiminta olisi maksuvelvollista toimintaa samoin perustein kuin muissa valtakunnan osissa.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta määriteltäisiin ehdotetussa laissa saman sisältöisesti kuin ympäristönsuojelulaissa, jossa määritelmällä on pantu täytäntöön teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan laitoksen määritelmä (HE 214/2014). [Täydentyt Ahvenanmaan osalta]

Kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupavelvollisuus maksuluokkien määrittelyssä

Osa ehdotuksen mukaan vuosittaisen ympäristövahinkomaksun piiriin kuuluvasta toiminnasta pitää sisällään laajamittaista vaarallisten kemikaalien varastointia ja käsittelyä ja edellyttää siten vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) 23 §:n mukaista lupaa. Valmistelussa on selvitetty, voitaisiinko kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa ottaa huomioon korottavana tekijänä toiminnan maksuluokan määrittelyssä ja voisiko toimintaa koskeva lupavelvollisuus nostaa vuosittaisen maksuvelvollisuuden piiriin myös muutoin kertamaksun piiriin kuuluvia toimintoja. Maksuluokan määrittymiseen vaikuttaisi toisin sanoen aina myös se, edellyttääkö toiminnan harjoittaminen kemikaaliturvallisuuslain mukaista kemikaalien laajamittaista varastointia ja käsittelyä koskevaa lupaa ja mikä sen luokitus on. Tällä varmistettaisiin, että vaarallisten kemikaalien laajamittaisesta käytöstä aiheutuva vaara terveydelle ja ympäristölle tulisi otetuksi huomioon ehdotetussa maksujärjestelmässä.

Kemikaaliturvallisuuslaissa tuotantolaitosten toiminta jaetaan laajuuden perusteella kahteen ryhmään: laajamittaiseen ja vähäiseen. Laajamittaista toimintaa valvoo Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Tukes, ja vähäistä toimintaa pelastusviranomainen. Lupaluokitus perustuu riskinarviointiin, jossa otetaan huomioon kemikaalien määrä ja vaarallisuus. Lupakynnyksestä säädetään valtioneuvoston asetuksessa vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnan (685/2015). Asetuksessa kemikaalit jaotellaan terveydelle tai ympäristölle vaarallisiin kemikaaleihin sekä ns. fyysikaalista vaaraa aiheuttaviin palo- ja räjähdysvaarallisiin kemikaaleihin. Kemikaaliturvallisuuslaissa (30 §) säädetään myös suuronnettomuusvaaran torjuntaa koskevan SEVESO III -direktiiviin (2012/18/EU) mukaisista suuronnettomuusvaarallisista laitoksista, joita ovat turvallisuusselvityslaitokset (TS-laitos) ja toimintaperiaateasiakirjalaitokset (MAPP-laitos). Turvallisuusselvitys ja toimintaperiaateasiakirja ovat Tukesin myöntämän luvan lisävelvoitteita, jotka olisi otettu huomioon ehdotuksen valmistelussa kemikaaliturvallisuuslain mukaisen lupavelvollisuuden huomioivassa maksuluokkamallissa.

Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalan piiriin kuuluvista laitoksista osalla on Tukesin lupa ja ne ovat usein TS- tai MAPP-laitoksia. Tyypillisimpiä TS- ja MAPP-laitoksia ovat suuret kemiantehtaot, öljynjalostamot, sellutehtaot, paperitehtaot, satamavarastot ja kyllästämöt. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa tarvitaan valtion ja kunnan ympäristölupaviranomaisten ratkaisemien ympäristölupien lisäksi myös eräisiin ympäristönsuojelulain mukaan ilmoitusta tai rekisteröintiä edellyttäviin toimintoihin. Ilmoituksenvaraisista toiminnoista kemikaalien laajamittaisista varastointia ja käsittelyä koskeva lupa on tyypillisesti kemikaalivarastoilla (ympäristönsuojelulain liitteen 4 kohta 2). Myös rekisteröitävät toiminnat voivat sisältää laajamittaista

vaarallisten kemikaalien varastointia ja käsittelyä. Rekisteröintivelvollisiin toimintoihin on siirretty joitakin aiemmin ympäristölupaa edellyttäneitä toimintoja, kuten tiettyjä orgaanisten liuottimien käyttöä sisältäviä toimintoja, joista on todettu, että niihin liittyvät kemikaalionnettomuusriskit on tarkoituksenmukaista hallita kemikaaliturvallisuuslainsäädännön mukaisin menettelyin (HE 8/2017 vp).

On myös joitakin laitoksia, jotka ovat ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisia tai ilmoitus- tai rekisteröintivelvollisia ja joiden toimintaan tarvittava kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa mahdollisine lisävelvoitteineen perustuu lähinnä fysikaalisiin eli palo- ja räjähdysvaaraa aiheuttaviin kemikaaleihin. Tällaisia toimintoja voivat olla esimerkiksi jotkin eristetehaat ja vedyntuotantolaitokset. Vaihtoehtoisessa maksuluokkamallissa Tukesin myöntämä lupa tai sen lisävelvoite ei näissä tapauksissa olisi nostanut toiminnan maksuluokkaa. Niihin kemikaaliturvallisuuslain mukaisiin lupavelvollisiin toimintoihin, jotka eivät ole ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisia, ilmoituksenvaraisia tai rekisteröintivelvollisia, ei ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta olisi ulotettu lainkaan. Kyse olisi ollut muuta kuin välitöntä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa harjoittavista toimijoista (fysikaalinen vaara), kuten neste-kaasulaitoksista ja räjähdetarastoista, jotka eivät ole ympäristönsuojelulain liitteen luvanvaraisen toimintojen luettelossa. Nykyisessä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmässä maksuvelvollisia ovat kaikki kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan haltijat.

Ehdotuksen mukaisen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan maksuluokan määrittäminen osin kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan ja lupaan mahdollisesti kytkeytyvän lisävelvoitteen kautta on valmistelussa kuitenkin arvioitu vaikeaksi toteuttaa maksuvelvollisuuden selkeästi ja yksinkertaisesti määrittävällä tavalla. Kemikaaliturvallisuuslakiin perustuvan lupavelvollisuuden määrittämiseen vaikuttavien tekijöiden erittely ja porrastaminen maksujärjestelmän toteutuksessa tekisi järjestelmästä vaikeaselkoisen ja vaikeuttaisi maksuvelvollisuuden tehokasta toimeenpanoa. Maksuvelvollisten toimintojen tyhjentävä luettelointi ehdotettavan lain liitteissä olisi hyvin vaikeaa, jos kunkin maksuvelvollisen toiminnan osalta olisi maksuluokkaan vaikuttavana tekijänä otettava huomioon myös mahdollinen kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa ja lisävelvoitteet. Maksujärjestelmän toimeenpano edellyttäisi eri lupaja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen yhteensovittamista, mikä nostaisi järjestelmän toimeenpano- ja hallintokustannuksia merkittävästi. Vaarallisten kemikaalien varastointiin ja käsittelyyn liittyvän ympäristön pilaantumisen vaaran on näistä syistä katsottu tulevan riittävällä tavalla huomioiduksi ehdotetussa maksujärjestelmässä.

Yrityskohtaiset tekijät maksuluokkien määrittelyssä

Valmistelussa on arvioitu, voitaisiinko maksuluokkien määrittelyssä ottaa huomioon yrityskohtaisia tekijöitä, kuten maksukyvyttömyysriski. Tämä on todettu mahdolliseksi toteuttaa, sillä kyseessä on sellainen yrityskohtainen moniin erilaisiin ja vaihteleviin taustatekijöihin perustuva riskielementti, jota ei lailla säädettävän maksutaulukon määrittelyssä ole mahdollista ottaa huomioon. Lisäksi yrityskohtainen maksukyvyttömyysriski voi vaihdella suhdanteiden ja yrityksen kannattavuuden perusteella, joten maksun kytkeminen siihen edellyttäisi jatkuvaa riskin seurantaa, mikä ei ole hallinnollisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti mahdollista.

Valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös maksun porrastamista yrityksen liikevaihdon perusteella. Liikevaihdon suuruus, joka voi vaihdella vuosittain, ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen ympäristövahinkojen aiheutumisen riskiin. Toissijaisen vastuun piiriin tulleet ympäristövahinkotapaukset ovat olleet myös pienikokoisten toimijoiden aiheuttamia. Liikevaihdon vuosittaiseen seuraamiseen liittyy yllä kuvatut ongelmat.

Öljyn tai muun kemikaalin käyttömäärään perustuva maksu

Vaihtoehtoisina toteutustapoina on tarkasteltu myös öljyn tai muun kemikaalin käyttömäärään perustuvaa maksua. Kemikaalin käyttömäärä ei kuitenkaan välttämättä ole yhteydessä toiminnan riskeihin, ja eri kemikaalien keskinäinen vertailu on haastavaa. Maksun keräämisjärjestelmän toteuttaminen tällä perusteella olisi erittäin vaikeaa.

Laitoskohtainen valvontaluokka maksun perusteena

Laitoskohtainen valvontaluokka ei voisi olla säädettäväksi ehdotettavan vuosittaisen ympäristövahinkomaksun perusteena, koska lopullinen laitoskohtainen valvontaluokka perustuu valvontaviranomaisen ympäristönsuojelulain nojalla tekemään tapauskohtaiseen harkintaan ja päätökseen. Ympäristövahinkomaksua koskevasta maksuvelvollisuudesta ja maksun perusteista taas on säädettävä lailla, ja säännöksiltä edellytetään selkeyttä ja tiettyä yksinkertaisuutta. Myöskään ympäristövahinkovakuutusmaksun muodostumisen yhtenä perusteena olevia riskiluokkia ei ole voitu toistaa sellaisenaan nyt ehdotettavien maksuluokkien jaottelussa. Ympäristövahinkovakuutusmaksun riskiluokat pohjautuvat Tilastokeskuksen toimialaluokkiin, jotka eivät vastaa ympäristönsuojelulain liitteissä säädettyjen laitosluetteloiden toimintoja.

Öljyn ja muiden kemikaalien kuljetukseen perustuva maksuvelvollisuus

Valmistelussa on selvitetty mahdollisuutta kytkeä öljyn ja muiden kemikaalien kuljetusten maksuvelvollisuus rahastoon olemassa oleviin kuljetusalaa ja liikennettä koskeviin valvonta- ja maksujärjestelmiin, kuten esimerkiksi liikennevakuutusjärjestelmään tai vaarallisten aineiden kuljettajilta vaadittavaan niin sanottuun ADR-ajolupaan, mutta toteuttamiskelpoista mallia maksuvelvollisuuden perustamiseksi nykyisiin järjestelmiin ei ole tunnistettu. Esimerkiksi liikennevakuutusjärjestelmään liittyvän vakuutusmaksuveron tuoton käyttöä ei voitaisi pitää perusteluna. Verotuoton korvamerkintä tiettyyn tarkoitukseen käytettäväksi olisi vastoin verotulojen yleiskatteellisuuden periaatetta. Vakuutusmaksuverolain (664/1966, laki eräistä vakuutusmaksuista suorittavasta verosta) veropohja on laaja ja se kattaa yleisesti vakuutukset, joiden kohteena on Suomessa oleva omaisuus ja elinkeinotoimintaan liittyvä etuus. Vakuutusverokertymästä ei voida tunnistaa tiettyjen vakuutusten kertymää eli vakuutusmaksuveron tuoton käytössä etäännyttäisiin aiheuttamisperiaatteesta toissijaisen vastuujärjestelmän rahoittamisessa.

5.1.7 Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa

Toissijaisilla vastuujärjestelmillä katetaan erikseen määritellyt ympäristöriskien hallinnasta, ympäristövahinkojen korvaamisesta sekä torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamisesta johtuvat kustannukset vasta viimesijaisesti, kun vastuuta ei voida kohdentaa kehenkään laissa määriteltyyn vastuutahoon. Tämän vastuutahon määrittely ja vastuun kohdentaminen konkurssitilanteissa edellyttäisi ympäristölainsäädäntöön perustuvien toimintavelvoitteiden ja niistä johtuvien kustannusten aseman selkeyttämistä konkurssitilanteissa. Kyse on siitä, vastaako konkursipesä toimien toteuttamisesta ja ovatko esimerkiksi viranomaisille aiheutuneet ympäristöriskien hallinnasta tai ympäristövahinkojen torjunnasta johtuvat kustannukset konkurssilaisissa tarkoitettua massa- vai konkurssisaatavaa.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole yksiselitteisiä säännöksiä siitä, miten julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa kohdentuvat. Oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetussa hallituksen esityksessä (HE 221/2018 vp) konkurssilakiin ehdotettiin lisättäväksi säännöksiä konkursipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Esityksellä olisi määritelty, miltä osin konkursipesällä on toimi-

misvelvollisuus ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi ja milloin ympäristöä koskevista toimenpiteistä viranomaiselle aiheutuneet kustannukset saavat massavelan aseman. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 69/2018 vp) perusteella hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa ilman näitä säännöksiä. Eduskunnan asiassa antamassa lausumassa edellytetään, että hallitus valmistelee konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset, joissa otetaan tasapainoisesti huomioon sekä velkojien oikeus maksunsaantiin että ympäristöperusoikeuden näkökohdat (HE 221/2018 vp - EV 311/2018 vp).

Konkurssipesän ympäristövastuuta koskevan kysymyksen ratkaisu täsmentäisi toissijaisten vastuujärjestelmien käyttöalaa. Konkurssilain tarkistamista valmistellut työryhmä piti tärkeänä, että TOVA-järjestelmien kehittämistä jatketaan, jotta vakavien ympäristö- ja terveysriskien torjumisen kannalta välttämättömät toimet tulevat hoidetuiksi maksukyvyttömyystilanteissa ja silloin, kun maksuvelvollinen on tuntematon tai tavoittamattomissa (Konkurssilain tarkistaminen, oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 12/2018, HE 221/2018 vp - EV 311/2018 vp). Riippumatta siitä, mitä konkurssipesän ympäristövastuusta säädetään, ympäristövastuut jäävät usein hoitamatta sen vuoksi, ettei konkurssipesissä ole varoja niiden hoitamiseen. Aloitetuista konkurseista noin kaksi kolmasosaa raukeaa varojen puutteen takia. (HE 221/2018)

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä muiden valtioiden tarkastelusta

TOVARAMA-selvityksen mukaan kaikissa TOVARAMA-hankkeessa tarkastelluissa vertailumaissa on havaittu, että aiheuttajan vastuuseen perustuva lainsäädäntö ei monessa tilanteessa riitä. Toissijaiselle rahoitukselle on tarve maaperän vanhojen pilaantumisten yhteydessä sekä uusien vahinkojen yhteydessä maksukyvyttömyys- ja konkurssitilanteissa. Vertailumaissa tai EU:ssa ei ole vireillä uudistuksia tai lainsäädäntöhankkeita uusien toissijaisten vastuujärjestelmien perustamiseksi. Selvityksessä todettiin, että yhdessäkään vertailumaassa ei ole yhtenäistä erillistä laaja-alaista toissijaista ympäristövastuujärjestelmää, joten valmista ulkomaista mallia ei voida käyttää suoraan esimerkkinä, kun Suomessa valitaan sääntelykeinoja. Eri maiden tilanteen suoraan vertailua vaikeuttaa se, että talousarviojärjestelmät ja -käytännöt ovat varsin erilaisia, joten erillisiä järjestelmiä ei tarvita talousarviomenettelyn tai muiden keinojen ohella. Lisäksi eri maiden teollisuuden luonne ja luonnonolot vaihtelevat, joten saattaa olla kiireellisempi tarve varautua esimerkiksi luonnon aiheuttamiin katastrofeihin kuin ihmistoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen torjuntaan.

Monessa maassa toissijainen vastuu erityisesti kiireellisissä tilanteissa on paikallishallinnolla tai muuten valtiolla. Selvityksessä todettiin, että vertailumaissa ei ole valvontaviranomaisia varten erityisiä rahoitusmalleja tai järjestelmiä, joista rahoitettaisiin kiireellisissä tilanteissa tarvittavat toimenpiteet sen estämiseksi, että varastoituna oleva kemikaali päätyy ympäristöön. Selvityksen perusteella nämä ennaltaehkäisytoimet toissijaisen vastuun tilanteissa rahoitetaan vertailumaissa viranomaisten normaalin rahoituksen puitteissa.

Valtion rahoitus toissijaisen vastuun tilanteissa jaetaan kaikissa selvityksen vertailumaissa pääosin talousarvion kautta. Tarvittavat varat kerätään pääosin yleiskatteisilla veroilla, mutta joissakin maissa on lisäksi käytössä eri tahoihin kohdistettuja maksuja ja veroja. Kokonaisilta toimialoilta yhteisesti ja lain nojalla kerätyin varoin kustannetaan pääasiassa vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistusta sekä tietyn säännellyn toiminnan lopettamiskustannuksia. Yksityisoikeudellisia korvauksia maksavia toissijaisia malleja on käytetty vertailumaissa jonkin verran. Vastaavasti kuin Suomessa, useissa EU:n ulkopuolisissa vertailumaissa öljyperäisiin ympäristöriskeihin varautuminen on tyypillisesti toteutettu lakisääteisellä rahastolla, jonka rahoitus perustuu öljyn kuljetukseen tai varastointiin kohdistettuun veroluonteiseen maksuun. Yllättävien

ja äkillisten ympäristöriskien varalta on toteutettu lakisääteisiä toissijaisia rahoitusjärjestelmiä lähinnä vain öljyvahinkoja varten (Yhdysvallat ja Kanada).

Vakuusjärjestelmillä ei ole vertailumaissakaan pystytty ratkaisemaan toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyydestä aiheutuvaa ympäristövelvoitteiden laiminlyönnin ongelmia.

Toissijaista vastuuta on toteutettu myös sopimusperusteisesti tai toimialojen itsesääntelyllä. Sopimusperusteisten, yksityisten toimijoiden aloitteesta syntyneiden järjestelmien suurimpia menestystarinoita ovat olleet vanhojen polttoaineen jakelu- ja huoltoasemien kunnostushankeohjelmat (Ruotsi, Tanska, Alankomaat sekä Suomi). Toimialojen itsesääntelyyn on ohjattu esimerkiksi Belgian Flanderissa, jossa julkishallinto kannustaa teollisuuden toimijoita kehittämään muun muassa omia toimialakohtaisia kollektiivisia vastuurahastoja.

Ehdotettavan ympäristövahinkorahaston kannalta tärkein vertailumaa on Ruotsi, jossa Suomen kaltaisesta pakollisesta ympäristövakuutusjärjestelmästä luovuttiin vuonna 2010. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan joitakin osin esitetyn järjestelmän kaltaisia malleja muissa Euroopan maissa sekä Yhdysvalloissa ja Kanadassa toteutettuja ratkaisuja maiden laajamittaisen kaivos- ja öljyteollisuuden toiminnan vuoksi.

5.2.2 Säädösperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu

Ruotsin ympäristövakuutusjärjestelmä

Pakolliseen toissijaiseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuva malli on vain Suomessa; muualla sitä ei ole. Ruotsissa oli noin 20 vuoden ajan käytössä ympäristövakuutusjärjestelmä, joka kuitenkin lakkautettiin tarpeettomana vuonna 2010. Ruotsissa järjestelmää valmistellessa toteutustapana harkittiin myös julkisoikeudellista valtion hallinnoimaa ympäristörahaa, johon kaikki ilmoitus- ja lupavelvolliset toiminnanharjoittajat olisivat maksaneet maksuja ja joka olisi rahoittanut kunnostamisen tilanteissa, joissa vastuutaho ei siihen olisi kyennyt. Rahaston varat ehdotettiin kerättäväksi tiettyjen ympäristölle vaarallisten aineiden päästömääriin perustuvilla maksuilla. Valituksi tuli lopulta kuitenkin elinkeinoelämän edustajien esittämä vakuutusmuotoinen malli.

Ruotsin ympäristövakuutusjärjestelmä koostui lopulta kahdesta erillisestä vakuutuksesta, yksityisoikeudellisia ympäristövahinkoja korvaavasta vahinkovakuutuksesta ja viranomaisille aiheutuvia pilaantuneen ympäristön kunnostamiskustannuksia korvaavasta kunnostamisvakuutuksesta, jonka tyyppitapauksena pidettiin konkurssitilanteita. Viimeisten yhdeksän vuoden ajan valtio kilpailutti koko vakuutuksen markkinoilla ja vain yksi yhtiö kerrallaan vakuutti koko riskin aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Järjestelmän lakkauttamiseen johti muun muassa se, että maksujen ja korvausten epäsuhdan myötä järjestelmän todettiin poikkeavan lainsäätäjän tarkoittamasta ja olevan kohtuuton maksajien näkökulmasta. Ennakoituja korvattavia vahinkoja ei ollut ilmennyt, eikä kunnostamisvakuutuksesta saatu viranomaisten kaipaamaa rahoituslähdettä konkurssipesien ympäristövastuiden järjestämiseen. Puutteena pidettiin myös sitä, ettei järjestelmään kerättyjä varoja voitu rahastoida tai muuten siirtää käytettäväksi myöhemmin vuosina. Järjestelmä ei myöskään lopulta tuonut olennaista parannusta vahinkoa kärsineen asemaan verrattuna pelkkään vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaan oikeusturvaan. Ympäristövahinkojen korvausjärjestelmää ehdotettiin tältä pohjalta siirrettäväksi viranomaisten hallintaan, mutta lopulta päädyttiin koko järjestelmän lakkauttamiseen. Myöhemmin ympäristöhallinto on perustellut vakuutuksen lakkauttamista sillä, ettei pakollista ympäristövakuutusta enää tarvita olosuhteissa, joissa aiheuttajat yleensä kuitenkin itse maksavat puhdistamisen kustannukset.

Toissijaisten vastuujärjestelmien nykytila Ruotsissa

Yleisiin veroihin perustuva valtion talousarviorahoitus on Ruotsissa nykyisin ainoa varsinainen toissijainen rahoitusjärjestelmä. Talousarvion varoista katetaan vain julkisoikeudelliset vastuut. Valtion rahoituksen myöntämisen reunaehdoista säädetään Miljödepartementin antamassa asetuksessa (Förordning om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningskador (2004:100)), jossa rahoituksen käyttötarkoitus on kytketty ympäristökaaren soveltamisalaan viittaamalla sen tarkoittamaan pilaantumishahjon korjaamiseen. Kyse on siis pitkälti vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostuksesta. Rahoituksen myöntäminen on aina harkinnanvaraista ja sitä myönnetään talousarvion määrärahojen puitteissa. Vuonna 2019 tähän tarkoitukseen oli varattu 871 miljoonaa kruunua. Käytännössä yksittäisissä konkurssitilanteissa toimivaltaiset kunnan tai valtion viranomaiset vastaavat osana valvontatehtäviään vaarallisten jätteiden toimittamisesta jätehuoltoon. Sen sijaan pilaantuneen maa-alueen puhdistamisesta konkurssipesä voi olla vastuussa Ruotsin ympäristökaaren tarkoittamalla tavalla.

Ruotsissa ei ole tällä hetkellä vireillä toissijaisen ympäristövastuun sääntelyä koskevia säädösmuutoshankkeita. Toissijaisen vastuun ongelmista on viime vuosina tosin käyty julkista keskustelua ja kaivosten sekä muiden toimintojen ympäristövastuista on tehty selvitykset, mutta ne eivät ole johtaneet säädösmuutosten vireille tuloon.

Muita säädöserusteisen kollektiivisen aiheuttajan vastuun ratkaisuja vertailumaissa

Myös ensisijaista vastuuta voidaan täydentää pakollisella vakuutuksella. Esimerkiksi Tanskassa tällainen järjestelmä koskee yksityisten omistamia lämmitysöljysäiliöitä. Vakuutuksella varmistetaan vahingon tilanteessa pilaantuneen ympäristön puhdistaminen yleisen edun näkökulmasta riittävällä tavalla.

Belgiassa toimi kansallinen kaivostoiminnan aiheuttamien siviilioikeudellisten vahinkojen korvausrahasto ajanjaksona, jolloin hiilikaivokset vielä muodostivat maassa merkittävä toimialan. Toissijaisen vastuun rahoitusmuotona toiminut rahasto maksoi myös yksityisoikeudellisia korvauksia. Vahingonkärsijät saattoivat osoittaa korvausvaatimuksensa suoraan rahastolle, joka pyrki perimään varoja vastuussa olevalta kaivostoimijalta jälkikäteen.

Yleiskatteisiin veroihin perustuva rahoitus

Yhdysvalloissa pilaantuneiden teollisuusalueiden puhdistuksia katetaan niin sanotusta Superfund-rahastosta, kun vastuutahoa ei kyetä saattamaan kustannusvastuuseen. Superfund-rahasto perustettiin julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta toteuttavaksi ympäristövastuujärjestelmäksi ja sitä rahoitettiin alun perin öljy- ja kemikaaliteollisuuden maksamilla veroilla, mutta nykyisin rahoitus tulee liittovaltion budjetista. Rahasto ei sovellu vahinkojen ennaltaehkäisyyn tai pikaisiin vahingontorjuntatoimiin eikä siitä makseta yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia, vaan laajempia kunnostushankkeita. Superfund-rahasto on lopulta verrattain pieni osa toissijaisen rahoituksen kokonaisuutta, jossa lukumääräisesti suurin osa pilaantuneiden alueiden puhdistushankkeista toteutetaan osavaltioiden tai yksityistahojen rahoituksella. Järjestelmän mittasuhte ei myöskään ole Suomen oloihin vertailukelpoinen.

Kanadassa provinssit rahoittavat vanhojen ja isännättömien pilaantumistapausten, kuten toimintansa lopettaneiden ja hylättyjen öljyn- ja kaasunporaus- sekä kaivoskohteiden kunnostamista näiltä toimialoilta perittävillä maksuilla. Esimerkiksi Albertassa energia-alan valvontaviranomaisen perii hylättyjen kohteiden kunnostusmaksua, joka määritetään vuosittain koko öljy- ja kaasutoimialalle yhteisenä summana ja jyvitetään yksittäisille toimijoille niiden kunkin laskennallista kunnostusvastuuta määrittävässä suhteessa. Saskatchewanin provinssissa käytössä on

saman tyyppinen järjestely, minkä lisäksi öljy- ja kaivostoimialan toiminnanharjoittajilta peritään toiminnan aloittamisen yhteydessä myös kiinteä rahastomaksu.

Ranskassa isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden kunnostukseen tarvittava rahoitus kerätään pilaantumista aiheuttaviin toimintoihin kohdistuvalla ympäristöverolla. Rahoitus perustui alun perin teollisuudelta kerättyihin maksuihin, mutta myöhemmin rahoitus vaihdettiin veropohjaiseksi. Aluksi veron tuotto ohjattiin valtion budjettiin, mutta vuodesta 2000 alkaen erityiseen rahastoon (FOREC, Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales). Tämän täydentävän vastuujärjestelmän julkista rahoitusta voidaan pitää – ainakin laajasti ymmärretyn – aiheuttajan vastuun periaatteen mukaisena, vaikka veroa maksavat nykyiset jätteen tuottajat, eivätkä ympäristön pilaantumista aikanaan aiheuttaneet toimijat. Verotuloilla tehtävät puhdistamistyöt on rajoitettu ihmisille ja ympäristölle aiheutuvan ilmeisen tai mahdollisen vaaran estämiseen.

Vakuudet ja vakuusrahasot

Kanadassa provinssit ylläpitävät erityisesti kaivos- sekä öljy- ja kaasutoimialan vakuusjärjestelmiä ja niiden toimintaan käytetään merkittävästi resursseja. Vakuuksien säännöllisen ja järjestelmällisen seurannan avulla Kanadassa pyritään ennaltaehkäisemään uusien toissijaista rahoitusta edellyttävien tilanteiden syntymistä. Kuitenkin järjestelmän mukaiset vakuudet kattavat pääsääntöisesti ainoastaan toiminnan lopettamisen jälkeisiä ennallistamis- ja jälkitoimivielvoitteiden kustannuksia, eikä niitä siis ole tarkoitettu kattamaan ennakoimattomia ympäristövahinkoja. Lisäksi vakuuksina vaadittujen summien riittävyys on kyseenalaistettu toistuvasti Kanadassa.

Alankomaissa polttoaineen jakeluasemien toiminnanharjoittajat ovat perustaneet vakuusrahasoton (jäljempänä *Cofize*), johon liittymällä toiminnanharjoittaja täyttää lakisääteisen velvoitteen asettaa vakuus turvaamaan pilaantuneen maaperän puhdistamisen kustannuksia. Vakuusrahasoto on jäsentensä yhteinen vakuus, joka kattaa jäsenen ensisijaisen vastuun jätehuollon taikka pilaantumisen kustannuksista, jos jäsenyritys ei siihen pysty esimerkiksi konkurssin takia. Öljyperäisen vahingon sattuessa Cofize korvaa vahingot, jos vastuutaho ei siihen kykene esimerkiksi maksukyvyttömyyden takia. Rahasto kattaa jakeluasematoiminnan aiheuttamasta maaperän pilaantumisesta seuraavan vastuun sekä ilmoittaa korvaavansa pilaantumisesta myös kolmannelle (ml. valtio) aiheutuneita vahinkoja.

6 Lausuntopalaute

[Täydentyy.]

7 Säännöskohtaiset perustelut

[Toinen asiakirja]

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuun lakiin sisältyy kaksi asetuksenantovaltuutta, joiden perusteella valtioneuvosto valtuutettaisiin antamaan asetuksella lakia täsmentäviä säännöksiä. Korvauksen hakemista koske-

vassa 20 §:ssä mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen hakemuksen käsittelemiseksi vaadittavista muista selvityksistä ja hakemusmenettelystä. Toinen asetuksenantovaltuus sisältyisi pelastustoimelle torjuntakaluston hankkimiseen myönnettävää avustusta koskevaan 24 §:ään, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta, sen määräytymisen perusteista ja avustuksen enimmäismäärästä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki ympäristövahinkorahastosta ja tässä esityksessä muutettavaksi ehdotetut muut lait tulevat voimaan 1.1.2024.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ympäristöhallinnon olisi ennen lain voimaan tuloa tarkistettava ympäristönsuojelun valvonnan sähköiseen asiointijärjestelmään sisältyvät tiedot ympäristövahinkomaksuvelvollisista ja tehtävä tietojärjestelmään maksujen kantamiseksi tarpeelliset muutokset.

Ehdotettu uudistus on monitahoinen kokonaisuus, jonka kaikkia vaikutuksia ei täysin pystytä ennakoimaan. Toissijaisten vastuutilanteiden ennakoimattomuus vaikeuttaa järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien tapausmäärien arviointia, minkä lisäksi uudistuksen vaikutukset liittyvät ympäristövahinkomaksujen kantamisjärjestelmän toimintaan, maksujen suuruuden oikean tason määrittelyyn, rahaston päätöksenteko-organisaation toiminnan tehokkuuteen ja aiemman rahoitusjärjestelmän korvanneiden torjuntatoimien ja kalustohankintojen rahoitusjärjestelmien toimintaan. Järjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteinen arviointi on tämän johdosta aiheellista järjestää.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

[Tämän esityksen kanssa samanaikaisesti valmisteltu juomavesidirektiivin kansalliseksi täytäntöön panemiseksi laadittu hallituksen esitys (linkki hankeikkunaan tai lausuntopalveluun) sisältää myös ehdotuksen ympäristönsuojelulain 222 §:n muuttamisesta.]

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

[Täydentyy.]

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytykset

Valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista säädetään perustuslain 87 §:ssä. 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 ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 87 §:ssä asetettuja edellytyksiä valtion rahaston jättämiselle talousarvion ulkopuolelle tulee tulkita tiukan pidättyvästi (PeVM 10/1998 vp, s. 24, ks. myös esim. PeVL 24/2009 vp, PeVL 34/2002 vp ja PeVL 35/2014 vp). Rahastot ovat poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta sekä kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen on kuitenkin olemassa pysyvää tarvetta. Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa (HE 1/1998 vp, s. 57 ja 139).

Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen (HE 1/1998 vp, s. 139). Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin nykyisistä rahastoista kuuluu öljysuojarahasto (HE 1/1998 vp, s. 57 ja 139). Samoin huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Perustuslain esitöissä mainitaan esimerkkinä tällaisista säästämisluonteisista toiminnoista valtion eläkerahasto. Lisäksi laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta valtion asuntorahaston tapaan voi edellyttää rahastointia (HE 1/1998 vp, s. 139).

Sillä, että talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä, pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139, ks. esim. PeVL 24/2009 vp).

Perustuslain 87 §:n esitöissä painotetaan mahdollisuutta vähentää rahaston perustamisesta tai käyttötarkoituksen laajentamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoitusta erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä (HE 1/1998 vp, s. 140). Näissä järjestelyissä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että rahastoa koskevassa erityislaissa määritellään tyhjentävästi rahastosta maksettavat menot, jotta eduskunta voisi tällä tavoin lainasäädäntövaltaa käyttämällä ohjata rahaston varojen käyttöä. Eduskunnan päätösvaltaa voidaan myös esitöiden mukaan turvata kieltämällä rahastolta itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Eduskunta voi myös ohjata rahaston muita tuloja valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa rajoituksia. Lisäksi eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjausta. Talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä, minkä lisäksi rahastot ovat valtioneuvoston tarkastajien ja valtioneuvoston tarkastusviraston valvonnan alaisia (HE 1/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamis- edellytysten täyttymistä esimerkiksi lausunnossaan 35/2014 vp, jossa oli arvioitavana ehdotus valtion talousarvion ulkopuolisen rahoitusvakausrahaston perustamisesta (HE 175/2014 vp). Valiokunta totesi, että perustuslain 87 §:n edellytyksiä on tulkittava tiukan pidättyvästi. Rahastojen katsotaan poikkeuksina talousarvion täydellisyysperiaatteesta kaventavan eduskunnan

budjettivaltaa. Valiokunta luonnehti rahaston varautumistehtäviä valtion pysyviksi tehtäviksi, joiden hoitamiseen liittyviä mahdollisesti määrältään huomattavia menoeriä oli vaikea ennakoita ja rahoittaa budjettitalouden piiriin kuuluvain keinoin. Perustuslain esitöiden mukaiseen tulkintaan viitaten valiokunta katsoi perustuslain 87 §:ssä rahaston perustamiselle säädettyjen edellytysten täyttyvän.

Öljysuojarahasto mainittiin uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä esimerkkinä rahastosta, jota valtion pysyvän tehtävän hoitamisen voitiin katsoa edellyttävän PL 87 §:n tarkoittamalla tavalla. Hallitus totesi perustuslakiesityksessä öljysuojarahaston hoitavan sellaista ympäristönsuojelun vakuutusluonteista toimintoa, jossa määrältään huomattavien menojen toteutuminen oli vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunta viittasi ensimmäisessä öljysuojarahastosta uuden perustuslain voimassa ollessa antamassaan lausunnossa (PeVL 34/2002) tähän hallituksen esityksen kohtaan. Uusi öljysuojarahastolaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuonna 2004 (ks. PeVL 31/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on vuoden 2004 jälkeen arvioinut kahdesti öljysuojarahaston laajentamista perustuslain 87 §:n kannalta voimassa olevan lain aikana (PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012 vp).

Perustettava ympäristövahinkorahasto toteuttaisi öljysuojarahaston tavoin ympäristövahinkojen toissijaista vastuuta, vaikkakin sen toiminta-alue olisi laajempi ja kattaisi myös muut ympäristövahingot kuin öljyvahingot. Ympäristövahinkorahasto olisi olemassa öljysuojarahaston tavoin valtion pysyviä tehtäviä varten. Sen vuosittaiset menot olisivat kuitenkin öljysuojarahaston tavoin siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisivat huonosti tehtävän hoitamiseen. Mahdollinen tarve vahinkojen sekä torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen ympäristövahinkorahastosta toissijaisissa vastuutilanteissa olisi poikkeuksellista ja tulisi kyseeseen vain tilanteissa, joissa korvausvelvollinen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Ympäristövahinkorahasto täyttää sen perustuslain 87 §:n mukaisen edellytyksen, jonka mukaan valtion pysyvän tehtävän hoitaminen edellyttää välttämättä sen perustamista, sellaisena kuin tätä edellytystä on täsmennetty ja tulkittu perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä. Ympäristövahinkorahaston tehtävillä olisi myös vahvoja kytkentöjä perustuslain perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin.

Ympäristövahinkorahaston perustamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan vähentäisi rahastosta suoritettavien menojen määrittelemisen tyhjentävästi rahastoa koskevassa laissa. Ympäristövahinkomaksu olisi veronluonteinen maksu eli eduskunnalla olisi päätösvaltaa myös rahaston tuloihin. Rahastolla ei olisi itsenäistä lainanotto-oikeutta tai oikeutta sijoittaa rahaston varoja. Rahasto olisi valtioneuvoston tarkastusviraston valvonnan alainen. Rahaston pääomaraaja 30 miljoonaa euroa tarkoittaisi sitä, että rahasto olisi volyymiltaan sekä budjettitalouden että rahastotalouden kokonaisuuteen nähden varsin pieni. Valtiosääntöisessä kokonaisarviossa rahaston perustamisesta ei seuraisi laajaa poikkeamista talousarvion täydellisyysperiaatteesta.

Ympäristövahinkorahastosta voitaisiin valtion talousarviosta siirretyn määrärahan rajoissa korvata pelastustoimelle osa yksittäisen ympäristövahinkojen torjuntaan käytettävän kaluston hankintakustannuksista. Avustusten maksamistehtävä ei voisi yksin täyttää perustuslain 87 §:n vaatimusta siitä, että valtion pysyvän tehtävän hoitaminen välttämättä edellyttää rahaston perustamista. Kun rahaston päätehtävä kuitenkin täyttäisi tämän vaatimuksen, kun avustusten maksamisella on selkeä liityntä päätehtävään ja kun perustuslaki ei aseta estettä rahaston pääomittamiselle myös valtion talousarviosta, pelastustoimelle maksettavia avustuksia koskevaa sääntelyä ei ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Suomessa on tällä hetkellä 11 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden toiminta on keskenään hyvin erilaista: Rahoitusvakausrahasto (1195/2014), Valtion televisio- ja radiorahasto (745/1998), Palosuojelurahasto (586/1946), Maatilatalouden kehittämisrahasto (657/1996), Öljysuojarahasto (1406/2004), Valtion ydinjätehuoltorahasto (990/1987), Valtion-takuurahasto (111/1989), Valtion asuntorahasto (1144/1989), Valtion eläkerahasto (1297/2006), Huoltovarmuusrahasto (1390/1992), Maatalouden interventiorahasto (1206/1994).

12.2 Perusoikeuksia koskevia näkökohtia

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen mukainen vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännös toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 45/2016 vp).

Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskemaan päätöksentekoon. Säännöstä koskevissa esitöissä korostetaan, että ympäristön terveellisyysvaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Säännös vaikuttaa ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66).

Ympäristövahinkorahaston tarkoituksella ja tehtävillä sekä rahastosta maksettavilla korvauksilla olisi vahvoja kytkentöjä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen. Rahaston varaan rakentuva toissijainen vastuujärjestelmä toteuttaisi osaltaan ympäristöperusoikeutta ja julkisen vallan sitä koskevaa turvaamisvelvollisuutta. Rahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, kun vastuutaho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Korvauksia maksettaisiin esimerkiksi ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi tehtävistä välttämättömistä toiminnoista, kun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Rahaston yhteys ympäristöperusoikeussäännökseen vaikuttaa osaltaan perustuslain 87 §:n mukaiseen arvioon siitä, edellyttääkö valtion pysyvän tehtävän hoitaminen välttämättä ympäristövahinkorahaston perustamista. Perustuslain 20 §:n oikeudellinen merkitys on säätämisaikojensa ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen merkittävästi vahvistunut (ks. erityisesti PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp, s. 75).

Perusoikeudet suojaavat ihmisyksilöitä. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin (HE 309/1993, s. 23). Perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Rajoitusten on perustuttava lainasoiseen säädökseen sekä oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp).

Arvioitaessa ehdotettavaa sääntelyä ja siihen sisältyvää velvollisuutta maksaa ympäristövahinkomaksua perustuslain 15 §:ssä turvaton omaisuudensuojan kannalta voidaan ensinnäkin todeta, että ympäristövahinkojen vuoksi omaisuuden menetyksiä kärsivien osalta toissijaisen vastuujärjestelmän kehittämisellä olisi omaisuudensuojaa tukeva vaikutus, vaikka nykyisistä toissijaisista vastuujärjestelmistä korvattavia vahinkoja on ilmennyt hyvin vähän. Verona kannettavaan ympäristövahinkomaksuun ei liity omaisuuden suojan kannalta ongelmallisia konfiskatorisen verotuksen piirteitä (ks. HE 309/1993, s. 63).

Omaisuudensuojan käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on erityistä painoa annettava perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. PeVL 69/2018 vp sekä esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 55/2018 vp). Lisäksi huomioon otettava seikka on se, että vaikka ehdotettavan lain mukaisen maksuvelvollisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa, joka on luonteeltaan elinkeinotoimintaa, harjoittavat myös luonnolliset henkilöt toiminimellä, suurin osa toimintaa harjoittavista olisi oikeushenkilöitä. Tältä osin liikumavara omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten arvioinnissa on hieman suurempi kuin vaikutusten kohdistuessa ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvaton omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp). Laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. PeVL 34/2000 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 55/2018 vp).

Ympäristövahinkorahasto edistäisi edellä kuvatulla tavalla ympäristöperusoikeuden toteutumista. Sääntelyllä olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Toissijaisten vastuutilanteiden ennakoinnattomuus ja mahdollisuus merkittäviin vahinkoseurauksiin välttämättä edellyttää tilanteisiin varautumista. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin täsmällisesti, mitä korvauksia ja avustuksia rahastosta maksettaisiin ja millä edellytyksin ympäristövahinkomaksun perusteesta ja maksun suuruudesta sekä oikeusturvajärjestelystä. Ehdotettavat vuosittaiset ympäristövahinkomaksut tai kertaluonteinen ympäristövahinkomaksu eivät olisi niin korkeita, että maksuvelvollisuuteen voisi liittyä ehdotetun sääntelyn tavoitteeseen nähden suhteetonta omaisuudensuojaa rajoittavaa vaikutusta. Ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ei myöskään muodostaisi sellaista rajoittavaa tekijää tai suoranaista estettä elinkeinotoiminnan harjoittamiselle, mikä vaarantaisi perustuslain 18 §:ssä turvaton elinkeinonvapauden toteutumista. Valtaosa maksuvelvollisista toiminnoista sijoittuisi pienintä ympäristövahinkomaksua maksavien toimintojen joukkoon eli kertamaksun piiriin. Ympäristövaikutuk-

siltaan merkittävämpiä ja pääosin myös laajamittaisempia toimintoja koskisi vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus erillisen maksuluokituksen mukaisesti. Korkeimpiakaan maksuja maksavien toimijoiden kohdalla ehdotettu sääntely ei olisi omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta ongelmallinen ottaen huomioon laajamittaiseen teolliseen toimintaan liittyvä ympäristön pilaantumisen vaara.

Perustuslain 21 §:n mukaisia oikeusturvavaatimuksia toteuttaisivat ehdotettavan lain 5 luvun oikaisumenettelyä ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden toteutumista takaisivat ehdotettavan lain 5 luvun säännösten ohella säännös ympäristövahinkorahaston hallituksen jäsenten rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta.

Perustuslain 6 §:ssä säädetyllä yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa lähinnä silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Yhdenvertaisuusnäkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on. Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on joka tapauksessa otettava korostetusti huomioon se perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti mainittu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 37/2010 vp, HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunta on myös todennut kokoavasti lausunnossaan 52/2016 vp, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin. Eri-laiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja erottelu ei saa olla mielivaltaisen. Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia.

Veronluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus kohdistuisi edellä kuvatulla tavalla pääosin oikeushenkilöihin ja voisi vaikuttaa tältä osin lähinnä välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta merkityksellisellä tavalla. Tällaista välillistä vaikutusta voitaisiin mahdollisesti tunnistaa erityisesti pienimuotoisen toiminnan harjoittajien kohdalla. Näiden maksuvelvollisten joukossa voi myös olla toiminimellä toimivia luonnollisia henkilöitä. Ehdotettavalle sääntelylle on kuitenkin osoitettavissa edellä selostetulla tavalla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, erityisesti perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen kytkeytyvä tavoite. Maksuvelvollisuuden yleisenä perusteena olisi ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaminen, ja ympäristön pilaantumisen riskin suuruus huomioitaisiin maksujen porrastamisessa. Rahasto olisi viimesijainen korvausten maksaja. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettua sääntelyä voidaan pitää ongelmattomana perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Rahastosta maksettavia korvauksia ei olisi myöskään sidottu esimerkiksi alueellisesti maksuvelvollisten toimijoiden kotipaikkaan yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon vastaisesti.

Jos ympäristövahinkorahaston soveltamisalaan kuuluva tilanne tapahtuisi saamelaisien kotiseutualueella ja aiheuttaisi vakavaa haittaa esimerkiksi saamelaisien kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluville elinkeinoille, myös perustuslain 17 §:n 3 momentilla olisi merkitystä arvioitaessa esityksen suhdetta perusoikeuksiin. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan saamelaisien kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvia elinkeinoja ovat kalastus, poronhoito ja metsästys (ks. HE

309/1993 vp, s. 65 ja esim. PeVL 3/1990 vp, PeVL 29/2004 vp ja PeVL 5/2017 vp). Ympäristövahinkorahaston toiminta olisi siten samalla merkityksellistä myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (International Covenant on Civil and Political Rights, SopS 7/1976, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus) 27 artiklan kannalta, jonka on sopimuksen valvontakäytännössä katsottu suojaavan alkuperäiskansojen oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992).

Ympäristövahinkorahaston tehtävillä olisi kytkentöjä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaamiin seikkoihin varsinkin siltä osin kuin säännöksen mukaan julkisella vallalla on velvollisuus edistää väestön terveyttä.

12.3 Ympäristövahinkorahaston hallinnon yleiset perusteet

Perustuslain valtionhallintoa koskevassa 119 §:ssä säädetään valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta sekä valtionhallinnon järjestämisen perusteista. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain esitöiden mukaan pykälässä mainituilla toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Yleisiin perusteisiin kuuluu perustuslakivaliokunnan mukaan myös toimielimen toimikauden mahdollinen määräaikaisuus (PeVL 12/2004 vp). Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Pykälän asetuksenantovaltuus kattaisi esimerkiksi neuvottelukunnat ja muut vastaavat valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavat yksiköt, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 174).

Ehdotettavan lain mukaan ympäristövahinkorahasto olisi ympäristöministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahaston tehtävät ja toimivaltuudet määriteltäisiin laintasoisin säännösin perustuslain 119 §:n edellyttämällä tavalla. Ympäristövahinkorahaston hallitus käyttäisi rahastossa ylintä päätösvaltaa. Hallituksen ja sen jäsenet nimittäisi ympäristöministeriö. Hallituksen kokoonpanosta ja toimikaudesta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin laintasoisin säännösin. Ympäristövahinkorahaston hallituksen puheenjohtajaan, jäseneseen ja varajäseneseen sovellettaisiin heidän hoitaessaan ehdotettavan lain mukaisia tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Oikaisuvaatimuksesta hallituksen antamaan päätökseen sovellettaisiin hallintolakia. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädettäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

12.4 Ympäristövahinkomaksu

Perustuslain valtion veroja ja maksuja koskevan 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan, että vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoitukseen on kiinnitetty huomiota (HE 1/1998, s. 134). Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Verojen ja maksujen ollenainen ero liittyy maksujen vastikkeellisuuteen. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritus on valtiösääntöoikeudellisessa mielessä vero (ks. PeVL 61/2002, PeVL 66/2002, PeVL 67/2002).

Ehdotetussa laissa säädettävä ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Maksuvelvollisuus perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Maksu ei olisi korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista, vaan kertyneillä varoilla rahoitettaisiin viimesijaisesti vahinkojen korvaaminen sekä viranomaisten toteuttamat torjunta- ja ennallistamistoimet niissä ympäristön pilaantumistilanteissa, joissa korvauksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Ympäristövahinkorahasto ilmentäisi kollektiivisen tason vastaavuussuhdetta maksuvelvollisuuden ja maksuilla rahoitettavan toiminnan välillä, mutta tällainen vastaavuussuhde ei ole valtiosääntöoikeudellinen edellytys, joka esimerkiksi estäisi korvauksen maksamisen rahastosta ympäristönsuojelulain eri hyväksymismenettelyjen ulkopuolisissa, öljyn ja muiden kemikaalien kuljetuksissa aiheutuvissa tilanteissa. Rahaston soveltamisalan ulottaminen öljyn ja muiden kemikaalien kuljetuksissa aiheutuviin tilanteisiin ei myöskään vaikuttaisi perustuslain 87 §:ssä asetettujen talousarvion ulkopuolisen rahaston tunnusmerkkien täyttymiseen.

Veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998, s. 134, esim. PeVL 44/2005, PeVL 36/2005). Ympäristövahinkomaksuvelvollisuudesta ja maksun suuruudesta säädettäisiin ehdotetun lain vuositista maksua koskevassa 6 §:ssä ja kertaluonteista maksua koskevassa 7 §:ssä. Maksuvelvollisuuden perustavat toiminnot luettelaisiin tyhjentävästi lain liitteissä 1 ja 2. Ympäristövahinkomaksun määräisi NN:n elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka harkinta maksua määrittäessä olisi sidottua harkintaa. Ahvenanmaan maakunnassa maksun määräisi Ahvenanmaan valtionvirasto, johon muutoinkin sovellettaisiin, mitä ehdotetussa laissa säädettäisiin NN:n elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta.

Verolaissa edellytetään säädettävän, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen (HE 1/1998, s. 134). Ympäristövahinkomaksua koskevasta oikaisu menettelystä ja muutoksenhausta säädettäisiin ehdotetun lain 5 luvussa. Luku sisältäisi säännökset muutoksenhakuoikeudesta, NN:n elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen omaaloitteisesta päätöksen oikaisemisesta sekä oikaisuvaatimuksesta ja muutoksen hakemisesta viranomaisen päätökseen. Oikaisuvaatimukseen sovellettaisiin hallintolakia ja muutoksenhakuun hallintotuomioistuimeen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

12.5 Esitys Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä. Maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevissa asioissa (18 § 10 k.), samoin kuin palo- ja pelastustointia koskevissa asioissa (18 § 6 k.). Valtakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 27 §:ssä. Pykälän 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Nämä poikkeukset koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevaa veroa. Valtakunnalla on lainsäädäntövaltaa myös esimerkiksi asioissa, jotka koskevat muuta kuin mainitussa pykälässä erityisesti mainittua yksityisoikeudellista kysymystä, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan (Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 41 kohta). Jos valtakunnan ja maakunnan toimivaltajako hallintoasioissa ei ole selvä, asiasta voidaan pyytää lausunto Ahvenanmaan valtuuskunnalta Ahvenanmaan itsehallintolain

56 §:n 1 momentin mukaisesti. Viime kädessä toimivaltakysymyksen ratkaisee korkein oikeus 60 §:n 2 momentin nojalla.

Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeästä valtakunnan laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä. Säännös viittaa lakeihin, jotka koskevat yksinomaan maakuntaa tai jotka muutoin tulevat olemaan sille erityisen merkityksellisiä (HE 73/1990 vp).

Ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero, joka kuuluisi Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maksuvelvollisuus rahastoon perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Kertyneillä varoilla rahoitettaisiin viimesijaisesti vahinkojen korvaaminen sekä viranomaisten toteuttamat torjunta- ja ennallistamistoimet niissä tilanteissa, joissa korvauksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Rahastosta voitaisiin lisäksi myöntää harkinnanvaraisia avustuksia sekä hyvinvointialueen ja kunnan pelastustoimelle että Ahvenanmaan maakunnalle ympäristövahinkojen torjunnan kalustohankintoihin valtion talousarviosta siirretävän määrärahan rajoissa. Ehdotetussa laissa olisi näin ollen kyse lainsäädännöstä, jolla olisi vaikutusta maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa ympäristönsuojelullisissa kysymyksissä. Esitys koskee maakunnalle erityisen tärkeää lakia, josta on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaisesti.

Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvaus Ahvenanmaan maakunnan alueella tapahtuneesta vahingosta sekä torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamisesta aiheutuneista kustannuksista yhdenvertaisin perustein kuin muissa valtakunnan osissa ilmenevissä tilanteissa. Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille aiheutuvien, ympäristövahinkorahastosta korvattavien torjunta- ja ennallistamiskustannusten täsmentäminen edellyttää viittaussäännöstä näitä toimia koskeviin maakunnan viranomaisten toimivaltasäännöksiin, koska toimien toteuttamisesta ja niitä koskevasta kustannusvastuusta säädetään Ahvenanmaan maakuntalaeissa. Ehdotettuun lakiin otettaisiin tästä syystä rahastosta korvattavia, Ahvenanmaan viranomaisille aiheutuvia kustannuksia täsmentävät viittaukset ehdotetun lain 15 §:ään niin sanottuina Ahvenanmaata koskevinä erityissäännöksinä. Esitys ei vaikuttaisi näissä laeissa säädettyyn vastuunjakoon ympäristövahinkojen torjuntatoimien toteuttamisessa, torjuntatoimien käytännön järjestämiseen taikka ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, rajoittamisesta tai torjunnasta aiheutuvia kustannuksia koskevaa kustannusvastuuta määrittäviin säännöksiin. Ehdotettu laki ei myöskään vaikuttaisi ympäristövahinkoina korvattavien vahinkojen ensisijaista korvausvastuuta koskeviin säännöksiin.

Voimassa oleva öljysuojarahastoa koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2004 vp). Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia Ahvenanmaan maakunnan alueella tapahtuneista öljyvahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista samoin perustein kuin muissa valtakunnan osissa, minkä lisäksi rahastosta voidaan maksaa harkinnanvaraisia korvauksia myös Ahvenanmaan maakunnalle alusöljyvahinkojen torjuntakaluston hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista.

Ahvenanmaan maakunnan kannalta ympäristövahinkorahaston laajempi soveltamisala suhteessa öljysuojarahastoon parantaisi toissijaisen vastuujärjestelmän kattavuutta ja varmistaisi järjestelmän jatkuvuuden öljysuojarahaston toiminnan lakatessa. Ehdotetun lain soveltaminen Ahvenanmaalla on tärkeää perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin (julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä) toteutumisen edistämisen ja turvaamisen kannalta. Suomenlahden ja Itämeren vilkas alusliikenne tekee Ahvenanmaasta erityisen haavoittuvan mahdollisissa merellisissä öljy- tai muissa kemikaalipäästötilanteissa, jotka voivat johtaa pahimmillaan hyvinkin laajaan ja vakavaan ympäristön pilaantumiseen.

Ahvenanmaan itsehallintolain 51 §:ssä säädetään Ahvenanmaan maakunnalle valtion varoista myönnettävästä lisävustuksesta poikkeuksellisissa olosuhteissa. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan lisävustusta voidaan myöntää muun muassa öljypäästöistä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä maakunnan kannettaviksi. Kohtuulliseksi ei ole esimerkiksi katsottava sitä, että Ahvenanmaan maakunta yksin vastaisi suurehkon öljyonnettomuuden kustannuksista. Lisävustus on myönnettävä etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa maakunnan viranomaisten toimin on estetty vahingon seuraamusten ulottuminen maan muihin osiin. Säännös edellyttää valtiovallan valvojan maakunnan etuja kansainvälisissä yhteyksissä, esimerkiksi öljysuojarahastossa (International Oil Pollution Compensation Funds) (HE 320/2018 vp). Ahvenanmaan maakunnan hallitus tekee lisävustusta koskevan esityksen Ahvenanmaan valtuuskunnalle 51 §:n 2 momentin mukaisesti. Ahvenanmaan itsehallintolain 51 §:n soveltamistilanteissa myös ehdotetun lain mukaiset ympäristövahinkorahastosta maksettavan korvauksen edellytykset voisivat täytyä.

12.6 Muita esitykseen liittyviä näkökohtia

Esitykseen sisältyvät ympäristönsuojelulain 222 §:n muutosehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin, viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevan 12 §:n 2 momentin ja ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n 1 momentin ja 20 §:n 2 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Ehdotetun 222 §:n 4 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitetuilla ylläpitäjillä sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, kunnan rakennusvalvontaviranomaisella, kunnan terveysnsuojeluviranomaisella ja ympäristövahinkorahaston hallituksella olisi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka ovat välttämättömiä niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Ehdotettua säännöstä on siten arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentin ja 12 §:n 2 momentin valossa.

Ympäristönsuojelulain 222 §:n 4 momentin tietojensaantioikeus on ehdotuksessa sidottu tietojen välttämättömyyteen viranomaisten laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen vuoksi, jota perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa tulkintakäytännössään edellyttänyt. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisten tietojen saantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus voivat liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei samalla tavalla luettele, sääntelyyn tulee sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. (PeVL 17/2016 vp, PeVL 14/2002 vp s. 2/II ja PeVL 19/2008 vp, s. 3/I). PeVL 10/2014 vp, s. 6/II)

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Valiokunta lausuu, että mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten

tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 48/2018 vp, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II—3/I ja PeVL 62/2010 vp, s. 3/II—4/I). Lisäksi on todettava, että valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Ehdotetun 222 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus on säännöksessä rajattu selkeisiin tarkoituksiin ja se koskee ainoastaan säännöksen kannalta välttämättömiä tietoja. Näin ollen säännös turvaisi henkilötietojen suojaa tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Edellä selostetun perusteella ehdotettu ympäristönsuojelulain 222 §:n 4 momentti on siten sopusoinnussa perustuslain 10 §:n 1 momentin että 12 §:n 2 momentin vaatimusten kanssa.

Perustuslain 20 §:n ympäristöä koskeva sääntely jakautuu ympäristöön kohdistuvaan vastuuseen ja julkisen vallan ympäristöön kohdistuvaan velvollisuuteen. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä on väline ympäristöä ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevien tietojen keräämiseen ja tallettamiseen. Viranomaiset käyttävät tietojärjestelmään talletettuja tietoja ympäristönsuojeluun liittyvien tietojen hallintaan ja käsittelyyn, ympäristölainsäädännön valvonnan toteuttamiseen, ympäristön tilan seurantaan sekä ympäristöön liittyvään tutkimukseen ja suunnitteluun. Lisäksi tietojärjestelmään talletetut tiedot ovat suurimmaksi osaksi julkista ympäristötietoa, jota jaetaan kattavasti yleisessä tietoverkossa yleisön saataville. Näin ollen ympäristönsuojelun tietojärjestelmää koskevan sääntelyn voidaan arvioida edistävän osaltaan myös perustuslain 20 §:n toteutumista.

Edellä mainituilla perusteilla arvioidaan, että lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä perustuslain 87 §:n määränemistövaatimuksen mukaisesti.