

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ympäristövahinkorahastosta sekä muutettaviksi ympäristönsuojelulakia, pelastuslakia, valmisteverotuslakia ja lakia oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä. Öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetut lait kumottaisiin.

Uudessa 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 järjestämisestä vastaaville tahoille ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

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

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä kehitetään. Nykyiset järjestelmät eli öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkautettaisiin ympäristövahinkorahaston toiminnan alkaessa.

Ympäristönsuojelulakiin, pelastuslakiin, valmisteverotuslakiin ja lakiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä tehtäisiin uuden lain säätämiseen liittyviä teknisluonteisia muutoksia.

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

Laki ympäristövahinkorahastosta, laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laki pelastuslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Laki valmisteverotuslain 1 §:n 2 momentin 8 kohdan kumoamisesta ja laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1 §:n 1 momentin 19 kohdan kumoamisesta ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuonna 2023 samanaikaisesti öljysuojarahastosta annetun lain eräiden säännösten kumoamisen yhteydessä.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	8
2.1 Nykyiset toissijaiset vastuujärjestelmät	8
2.1.1 Ympäristövahinkovakuutus.....	8
2.1.2 Öljysuojarahasto.....	11
2.1.3 Kansainvälinen öljyvahinkorahasto	13
2.1.4 Toissijaiset vastuujärjestelmät Ahvenanmaalla	14
2.2 Tapauskohtainen valtion talousarviorahoitus.....	15
2.3 Vastuu maa- ja meriliikenteessä aiheutuneista vahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista	17
2.4 Vakuudet osana ensisijaista vastuujärjestelmää	22
2.5 Käytettävissä oleva tutkimustieto ja muu taustatieto	23
2.5.1 Ympäristövahingot Suomessa 2013—2019	23
2.5.2 Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien oikeusvertailu	24
2.5.3 Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen, työryhmän mietintö	25
2.5.4 Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen — välitilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen	26
2.5.5 Öljysuojarahaston kehittäminen	26
2.5.6 Vakuusjärjestelmä ympäristövastuiden toteuttamisessa	26
2.6 Nykytilan ongelmat ja epäkohdat.....	28
2.6.1 Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen.....	28
2.6.2 Viranomaisten lakisääteisten ympäristön pilaantumisen ja vahinkojen torjunta- ja ehkäisytehtävien toteuttamisen taloudelliset edellytykset.....	29
2.6.3 Yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaaminen	30
2.6.4 Korvausjärjestelmän kattavuus, yhtenäisyys ja tehokkuus	31
2.6.5 Öljysuojarahastojärjestelmän uudistustarpeet	32
3 Esityksen tavoitteet.....	32
3.1 Toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitus perustuu aiheuttajien vastuuseen	32
3.2 Toissijaisesta vastuujärjestelmästä maksetaan korvaus viranomaisille ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja ennallistamistoimista	33
3.3 Toissijainen vastuujärjestelmä varmistaa yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamisen	34
3.4 Toissijainen vastuujärjestelmä on kattava, yhtenäinen, tehokas ja muun oikeusjärjestyksen mukainen	34
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	35
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	35
4.1.1 Valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustaminen.....	35
4.1.2 Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttaminen	38
4.1.3 Öljysuojarahaston lakkauttaminen	38
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	38

4.2.1 Yleistä esityksen vaikutusten arvioinnista	38
4.2.2 Valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustaminen.....	40
4.2.3 Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttaminen	55
4.2.4 Öljysuojarahastojärjestelmän lakkauttaminen.....	56
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	57
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	57
5.1.1 Valtion talousarvion määrärahan käyttäminen.....	58
5.1.2 Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistaminen.....	60
5.1.3 Ympäristövastuudirektiivin mukaisten vahinkojen sisällyttämisestä toissijaiseen vastuujärjestelmään	63
5.1.4 Vakuusjärjestelmän kehittäminen	64
5.1.5 Valvonnan tehokkuus ja sen kehittäminen.....	65
5.1.6 Ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden ja maksuluokkien määrittelyn muut toteuttamisvaihtoehdot	65
5.1.7 Julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssitilanteissa	69
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	70
5.2.1 Yleistä muiden valtioiden tarkastelusta.....	70
5.2.2 Säädosperusteinen kollektiivinen aiheuttajan vastuu.....	71
6 Lausuntopalaute.....	73
6.1 Yleistä lausuntopalautteista.....	73
6.2 Esityksen yleisperusteluita koskeva lausuntopalaute ja lausuntopalautteen huomioon ottaminen.....	74
6.3 Lakiehdotusta ja säännöskohtaisia perusteluita koskeva lausuntopalaute ja lausuntopalautteen huomioon ottaminen.....	77
6.3.1 Lakiehdotuksen 1 luku	77
6.3.2 Lakiehdotuksen 2 luku	82
6.3.3 Lakiehdotuksen 3 luku	83
6.3.4 Lakiehdotuksen 4 luku	86
6.3.5 Lakiehdotuksen 5 luku	87
6.3.6 Lakiehdotuksen 6 luku	88
6.3.7 Lakiehdotuksen 7 luku	89
6.3.8 Liitelait	89
6.4 Ahvenanmaan valtuuskunnan ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnot ..	90
6.5 Yritystukineuvottelukunnan lausunto	91
6.6 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	92
7 Säännöskohtaiset perustelut	92
7.1 Laki ympäristövahinkorahastosta.....	92
7.2 Ympäristönsuojelulaki	138
7.3 Pelastuslaki.....	138
7.4 Valmisteverotuslaki	139
7.5 Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä.....	139
8 Lakia alemman asteinen sääntely	139
9 Voimaantulo	139
10 Toimeenpano ja seuranta	139
11 Suhde muihin esityksiin.....	140
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	140

11.2 Suhde talousarvioesitykseen	140
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	140
12.1 Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytykset	140
12.2 Perusoikeuksia koskevia näkökohtia.....	143
12.3 Ympäristövahinkorahaston hallinnon yleiset perusteet.....	146
12.4 Ympäristövahinkomaksu.....	147
12.5 Esitys Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta	148
12.5.1 Ympäristövahinkomaksu.....	149
12.5.2 Ympäristövahinkorahastosta maksettavat korvaukset ja avustukset.....	150
12.6 Muita esitykseen liittyviä näkökohtia	151
LAKIEHDOTUKSET	155
ympäristövahinkorahastosta.....	155
LIITE 1	168
VUOSITTAINEN YMPÄRISTÖVAHINKOMAKSU	168
LIITE 2	181
KERTALUONTEINEN YMPÄRISTÖVAHINKOMAKSU	181
LIITE 3	185
ELÄINSUOJAN JA TURKISTARHAN MAKSUVELVOLLISUUDEN LASKEMISESSA KÄYTETTÄVÄT ELÄINYKSIKKÖKERTOIMET	185
ympäristönsuojelulain 222 §:n muuttamisesta	187
pelastuslain 99 a ja 111 a §:n muuttamisesta	187
valmisteverotuslain 1 §:n 2 momentin 8 kohdan kumoamisesta.....	188
oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1 §:n 1 momentin 19 kohdan kumoamisesta.....	189
LIITE	190
RINNAKKAISTEKSTIT	190
ympäristönsuojelulain 222 §:n muuttamisesta	190
pelastuslain 99 a ja 111 a §:n muuttamisesta	191

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 Sanna 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 käyttöä 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.

Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien 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 vastuujärjestelmien 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 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 vastuuta 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, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Kaivosteollisuus ry, Finanssiala ry, Ympäristövakuutuskeskus ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry:n edustaja nimettiin ohjausryhmään 7.12.2020. Ohjausryhmä koontui 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.

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 valmistelun tukena on ollut hankkeita ja selvityksiä. Toissijaisen ympä- ristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailua koskeneen TOVARAMA-hankkeen tarkoituk- sena oli oikeusvertailun tulosten avulla tukea TOVA-järjestelmän uudistamis- ja kehitystyötä. Hankkeen päätavoitteena oli tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa ja vaikutuksiin perustuvia arvi- oita TOVA-järjestelmän vaihtoehtoisista toteuttamis- ja rahoittamistavoista. Hanke julkaisi lop- puraportin ”TOVARAMA – Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu”, jäljempänä TOVARAMA-selvitys (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisus- sarja 2020:14, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162131>). Valmistelun tukena ovat myös olleet ”Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2013-2019” (jäljempänä ONSE-selvi- tys, SYKERa 8/2021, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/327983/SY- KEra_8_2021_Ymparistovahingot-Suomessa-2013-2019.pdf?sequence=4&isAllowed=y), ”Vakuudet ja ympäristövastuut – Selvitys ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautu- misesta vakuuksin – näkökulmana ympäristövahinkojen toissijaiset vastuutilanteet” (jäljem- pänä 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 asiantuntijalausunnot ehdotettavan lain perustuslainmukaisuudesta.

Lainvalmistelua tehtiin yhteistyössä Ahvenanmaan viranomaisten kanssa. Ympäristöministeriöstä oltiin yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen viranomaisiin ensimmäisen kerran elokuussa 2021. Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja ympäristöviranomaiset neuvottelivat keskenään 26.1.2022, 10.2.2022 ja 31.3.2022. Ahvenanmaan maakunnan neuvotteluissa esittämän kannan mukaan laista tuli poistaa viittaukset valtakunnan lainsäädäntöön, jotta sitä voitaisiin soveltaa Ahvenanmaalla. Lisäksi ympäristöministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä järjestettiin kaiken kaikkiaan neljä työpajaa. Työpajat järjestettiin 12.4., 25.4., 27.4. ja 12.5.2022. Työpajoissa käsiteltiin säännösehdotuksia ja pyrittiin sovittamaan yhteen maakunnan hallituksen näkemykset säännösten edellyttämistä muutostarpeista lainvalmistelussa huomioitavien muiden näkökohtien kanssa.

Ahvenanmaan valtuuskunta ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoivat lausuntokierroksen aikana antamissaan lausunnoissa ympäristövahinkomaksun kuuluvan luonnon- ja ympäristönsuojelun oikeudenalaan, ja siten maakunnan toimivaltaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaisesti. Valtuuskunta katsoi, että ympäristövahinkomaksujen kantaminen Ahvenanmaalla harjoitettavasta toiminnasta edellyttäisi tätä koskevien määräysten sisällyttämistä maakuntalainsäädäntöön esimerkiksi blankettilailla. Valtuuskunta katsoi, että lain soveltaminen Ahvenanmaalla edellyttää myös sopimusasetuksen valmistelua. Ahvenanmaan hallitus on lausunnossaan ilmoittanut aloittavansa blankettilain ja sopimusasetuksen valmistelun.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla 24.3.—25.4.2022. Lausuntoja annettiin yhteensä 57 kappaletta. Lausunnon antoivat Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, Kaivosteollisuus ry, Finanssiala ry, Kemianteollisuus ry, puolustusministeriö, Teknologiateollisuus ry, Ympäristövakuutuskeskus, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen siipikarjaliiitto ry, Metsähallitus, Kainuun ELY-keskus, Bioenergia ry, Natur och Miljö r.f, Suomen Kuntaliitto ry, Helsingin hallinto-oikeus, Korkein hallinto-oikeus, Konkurssiasiamiehen toimisto, Pirkanmaan ELY-keskus, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, Tuulivoima-kansalaisyhdystys ry, Paliskuntain yhdistys, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus, Suomen ympäristökeskus SYKE, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Luonnonvarakeskus, Turun hallinto-oikeus, Kalatalouden Keskusliitto, Suomen Kiertovoima ry, Helsingin yliopisto, Neste Oyj, Oikeuskanslerinvirasto, Verohallinto, Lassila & Tikanoja Oyj, Itä-Uudenmaan pelastuslaitos, Kirsi Oksiala-Mäki-Petäjä, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y., sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, Rajavartiolaitos, Saamelaiskäräjät, Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry, Metsäteollisuus ry, Teollisuuden Voima Oyj, Rakennusteollisuus RT ry, Uudenmaan ELY-keskus, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriön pääesikunta, Vesilaitosyhdistys, Energiateollisuus ry, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Ahvenanmaan valtuuskunta ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

Jatkovalmistelun tueksi ympäristöministeriö on pyytänyt keväällä 2022 professori (emeritus) Olli Mäenpäältä asiantuntijalausunnon ympäristövahinkomaksuvelvollisuudesta sekä tähän liit-

tyivistä valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan jakoa koskevista kysymyksistä. Ympäristöministeriö on pyytänyt asiantuntijalausunnon ympäristövahinkorahastoa koskevan lakiluonnoksen 3. luvun korvaus- ja kustannusvastuuta koskevista pykälistä professori Kai Kokolta, väitöskirjatutkija Mari Pihalehdolta ja tutkimusavustaja Sara Mansnerukselta. Lisäksi ympäristöministeriö on pyytänyt professori Olli Norrokselta vakuutus oikeudellinen asiantuntijalausunnon siirtymävaiheesta ympäristövahinkovakuutuksesta ympäristövahinkorahastoon.

Ympäristöministeriö on jatkovalmistelun tueksi pyytänyt ympäristövahinkorahastoa koskevien maksulaskelmien päivityksen Suomen ympäristökeskuksesta. Yritystukineuvottelukunnalta on pyydetty kannanotto esityksen EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuudesta. Arviointia jatketaan yritystukineuvottelukunnan lausunnon pohjalta yhteistyössä EU:n komission kanssa. Esityksestä pyydettiin kannanotto myös Finanssivalvonnalta, joka ilmoitti, ettei sillä ollut lausuttavaa asiassa.

Hallituksen esitys on käsitelty Kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa 16. päivänä elokuuta 2022.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon 15. päivänä elokuuta 2022. Lausunnon sisältöä ja sen johdosta tehtyjä muutoksia selostetaan luvussa 6.3.10.

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 toissijaiset vastuujärjestelmät

Suomessa toissijaisia vastuujärjestelmiä ovat tietyille toiminnanharjoittajille pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto. Valtion tapauskohtainen talousarviorahoitus on ollut käytännössä merkittävin viimesijainen rahoitusmuoto muissa kuin öljyvahinkoja koskevissa toissijaisissa vastuutilanteissa. Valtion tapauskohtaisella talousarviorahoituksella on rahoitettu erityisesti sellaisia viranomaisten toteuttamia välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajempia ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimia, joita nykyiset toissijaiset vastuujärjestelmät eivät kata. Kyse on ollut toimista tilanteissa, joissa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta on aiheutunut tai uhannut aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Toissijaisiin vastuujärjestelmiin lukeutuu myös erillinen valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa toimiva tukijärjestelmä pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämisen ja pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemiseksi (laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta, 246/2019). Myös kunnat rahoittavat vanhojen pilaantuneiden maaperä- ja pohjavesikohteiden kunnostamista. Ehdotettu laki ei koskisi ennen 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 aiheuttamien ympäristövahinkojen varalta. Ympäristövahinkovakuutusta koskevaa lakia säädetäessä todettiin, että toissijainen korvausjärjestelmä voidaan periaatteessa toteuttaa joko pakol-

liseen maksuun perustuvan rahastomallin tai pakolliseen vakuutukseen perustuvan vakuutusjärjestelmän pohjalta. Pakolliseen vakuuttamisvelvollisuuteen päädyttiin lähinnä siksi, että vakuutusmallia pidettiin rahastovaihtoehtoa hallinnollisesti kevyempänä ja joustavampana. Sen katsottiin olevan myös lakiteknisesti yksinkertaisemmin ja nopeammin toteutettavissa kuin valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen. Uuden lain tavoitteena oli parantaa paitsi taloudellista tai muuta suoranaista vahinkoa kärsineiden oikeussuojaa myös helpottaa ja nopeuttaa ympäristövahinkojen torjuntaa ja ympäristön ennallistamista niissä tapauksissa, joissa kustannukset ympäristön puhdistamisesta muuten jäisivät yhteiskunnan vastuulle. Esityksen nähtiin toteuttavan aiheuttamisperiaatetta yhteisvastuullisesti, koska korvausjärjestelmän rahoittaisivat ympäristölle vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajat yhdessä (HE 82/1997 vp). Hallituksen esityksessä myös arvioitiin, 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 annettussa 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 ympäristörisktiin. 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 maksultaan suurimman vakuutuksenottajan vakuutusmaksu oli keskimäärin arviolta 90 000 euroa vuodessa, kymmenen suurimman arviolta 70 000 euroa ja 20 suurimman arviolta 50 000 euroa. Vakuutuksenottajien nykyisistä vakuutusmaksuista ei ole voitu saada tarkempaa tietoa, joten yritysکوhtainen tarkastelu ja vaikutusten arviointi pakollisen ympäristövahinkovakuutusmaksun ja ehdotetun ympäristövahinkomaksun välillä ei ole mahdollista.

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 vakuutusmaksuvero 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 soveltuvien osin, mitä ympäristövahinkolaissa säädetään (laki ympäristövahinkovakuutuksesta, 12 §). Korvauksissa huomioidaan näin ollen ympäristövahinkolain syytösteyttä, sietämisvelvollisuutta, korvattavia vahinkoja ja kustannuksia, korvausvelvollisia ja yhteisvastuuta koskevat säännökset. Korvausvelvollisuus ei kuitenkaan ulotu ympäristövahinkolain 9 §:ssä tarkoitettuihin etukäteiskorvauksiin, eikä vakuutuksenantajalla ole mainitun lain 10 §:ssä tarkoitettua lunastamisvelvollisuutta.

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 kehoitettava 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 päätyttyä, 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 määräajaksi. Vuosittain maksetut korvaukset öljysuojarahastosta kaksin- tai kolminkertaistuivat vuoden 2011 jälkeen. Valtiolle myönnetty korvaukset vuosina 2011—2015 olivat yhteensä noin 60 miljoonaa euroa. Korvauk-

silla 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 annettun 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 ennakkokorvausta, 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 ennakkokorvausta 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 öljyjätämaksun 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 tullitariffin 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 nykytuotoisesta öljykuljetuksista kannettavasta öljysuojamaksusta pitäisi luopua.

Muutos öljyvahinkojen torjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannusten rahoittamisessa

Pelastustoimi siirtyy vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Kuitenkin Helsingin kaupunki vastaa tämän jälkeenkin pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Muutoksen seurauksena pelastustoimen öljyvahinkojen torjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannukset rahoitetaan suoraan osana hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta ja vastaavasti Helsingin kaupungille pelastustoimeen ohjattavaa rahoitusta. Öljysuojarahaston rooli öljyvahinkojen torjuntavalmiuden ensisijaisena rahoittajana päättyy.

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

2.1.3 Kansainvälinen öljyvahinkorahasto

Pysyvää öljyä irtolastina kuljettavan aluksen, öljysäiliöaluksen, Suomen alueella aiheuttamat öljyvahingot korvataan kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahastosta ja siihen liittyvästä lisärahastosta (International Oil Pollution Compensation Fund, IOPC-rahasto) (Öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen, ns. rahastoyleissopimus muuttamisesta tehty vuoden 1992 pöytäkirja (SopS 41 ja 42/1996) sekä siihen liittyvä vuoden 2003 pöytäkirja (SopS 20 ja

21/2005)) siinä tapauksessa, että vahinko ylittää laivan omistajan vastuulle (öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta vuonna 1969 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyssä vuoden 1992 pöytäkirjassa, jäljempänä vastuuyleissopimus (CLC, SopS 43/1996)) asetetun rajan. Aluksen omistajan vastuuta koskevat kansalliset säännökset on sisällytetty merilain 10 lukuun (421/1995). Rahastoyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu Suomessa voimaan öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1992 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja soveltamisesta annetulla lailla (424/1996). Oikeudesta korvaukseen lisärahosta säädetään öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamisesta vuonna 1992 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 2003 pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetussa laissa (324/2004). Kansainvälisen öljyvahinkorahaston toiminta perustuu sopimusvaltioissa toimivilta öljyn vastaanottajilta kerättäviin maksuihin. Lisäksi lisärahosta katsotaan sopimusvaltioon vuositasaalla aina tuodun vähintään 1 miljoonaa tonnia öljyä. Jos sopimusvaltiossa ei ole maksuvelvollisia öljyntuottajia, sopimusvaltio on itse vastuussa rahastoon maksettavasta osuudesta.

IOPC-rahaston päätehtävä on maksaa korvauksia niille, jotka ovat jossakin jäsenvaltiossa kärsineet öljyvahingosta ja jotka eivät voi saada täyttä korvausta aluksen omistajalta vastuuyleissopimuksen mukaisesti. Hakijoina voivat olla yksityiset henkilöt, yritykset, yksityiset organisaatiot, julkisyhteisöt, mukaan lukien valtiot tai paikalliset viranomaiset. Korvauksen saaminen edellyttää, että pilaantumisvahingosta aiheutuu todellinen ja määrällisesti arvioitavissa oleva taloudellinen vahinko. Vaatimuksen esittäjän on pystyttävä osoittamaan vahingon määrä kirjantapitonsa tai muun asianmukaisen selvityksen perusteella. Korvattavia vahinkoja ovat omaisuusvahingot, torjuntatoimien kustannukset merellä ja maissa, kalastajien, vesiviljelyn harjoittajien tai matkailualan taloudelliset menetykset sekä ympäristön ennalleen palauttamisesta aiheutuvat kustannukset. (www.iopcfunds.org)

2.1.4 Toissijaiset vastuujärjestelmät Ahvenanmaalla

Ympäristövahinkojen torjunnasta Ahvenanmaalla vastaa Ahvenanmaan maakunta. Ympäristönsuojelua koskeva maakuntalaki (Landskapslag om miljöskydd, 2008:124) perustuu samoihin periaatteisiin ja yleisiin vaatimussäännöksiin kuin valtakunnan ympäristönsuojelulaki. Sen sijaan harkinnanvaraisessa järjestelmässä on merkittäviä eroja. Ahvenanmaalla harkinta jaetaan laajempien toimintojen ympäristölupiin ja vähäisempien toimintojen ympäristötarkastukseen. Jako käy yksityiskohtaisesti ilmi ympäristönsuojelusta annetun maakunta-asetuksen (2008:130) liitteestä 1. Ahvenanmaan kunnat vastaavat pelastustoimen järjestämisestä maakunnassa pelastustoimesta annetun maakuntalain (Räddningslag för landskapet Åland, 2006:106) nojalla. Maakunnan hallitus ja pelastustoimi ovat öljyvahinkojen torjunnasta (Landskapslag om bekämpande av oljeskador, 1977:16) annetun Ahvenanmaan maakuntalain 4 §:n 3 momentin ja pelastustoimesta annetun Ahvenanmaan maakuntalain 10 luvun 57 §:n 8—10 kohtien nojalla sopineet maakunnan hallituksen ja pelastustoimen tehtävistä ja vastuusta öljyvahinkojen torjunnassa sekä maalla että merellä.

Ympäristönsuojelua koskeva maakuntalaki määrittelee ympäristövastuuta Ahvenanmaalla. Laissa säädetyn lähtökohdan mukaisesti toiminnanharjoittajat vastaavat toiminnan ympäristövaikutuksista (2 §). Maakuntalain 33 § asettaa lain toimimisvelvollisuuden vaaran uhatessa toissijaisesti valvontaviranomaiselle. Jos toiminnasta tai laitoksesta aiheutuu merkittävää kielteisen ympäristövaikutuksen vaaraa tai vakavaa haittaa, valvontaviranomainen voi maakunnan kustannuksella poistaa vaaran, jos tästä vastuussa olevaa ei voida välittömästi velvoittaa tilanteen korjaamiseen. Tästä aiheutuvat kustannukset on perittävä takaisin toiminnanharjoittajalta, jos

vaara johtuu tämän laiminlyönnistä. Käytännössä valvontaviranomainen ÅMHM ja pelastusviranomaiset vastaisivat 33 §:n mukaisissa tilanteissa yhdessä vahinkojen torjunnasta ja rajaamisesta.

Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia Ahvenanmaan maakunnan alueella tapahtuneista öljyvahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista samoin perustein kuin muissa valtakunnan osissa. Öljysuojarahastosta voidaan maksaa harkinnanvaraisia korvauksia myös Ahvenanmaan maakunnalle alusöljyvahinkojen torjuntakaluston hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista.

Ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukaan ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994) tarkoitettua, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen maksetaan korvausta säännöksessä asetettujen edellytysten täytyessä. Siten Ahvenanmaalla sijaitsevilla on yhtäläinen oikeus korvauksiin kuin muuallakin Suomessa sijaitsevilla.

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 vakavasta ympäristöstä, ihmisten terveyttä ja turvallisuutta uhanneista ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran tilanteista. Toimiin ryhtyminen on ollut välttämätöntä uhkaavan vaaran 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 massavalkaisen 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 1,5 miljoonaa euroa vuodessa.

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 laitosalueelle. 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. Valtiolla on palautunut varoja noin 0,05 miljoonan euron verran.

Julkisselvityksenä jatkuneessa vuonna 2013 konkurssiin asetetun pintakäsittelylaitos Kromipinta Oy:n ja sen omistaman kiinteistöosakeyhtiön 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 räjähdysriskin rikkihiili-varaston hävittämisestä.

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

Vuonna 2017 kuljetettiin vaarallisia aineita eri liikennemuodoissa yhteensä noin 60 miljoonaa tonnia. Kokonaismäärä kasvoi vuodesta 2012 noin seitsemän prosenttiyksikköä. Kokonaismäärästä aluskuljetuksia oli noin 70 prosenttia, tiekuljetuksia yli 20 prosenttia ja rautatiekuljetuksia alle 10 prosenttia. Koska tyypillisesti aineita kuljetetaan eri kuljetusmuodoissa samassa kuljetusketjussa, kokonaismäärä sisältää siten päällekkäisyyttä eri liikennemuotojen välillä. Viimeisen 10 vuoden aikana aluskuljetusten osuus kuljetuksissa on pysynyt lähes samalla tasolla. Tiekuljetusten osuus on kasvanut noin kolme prosenttiyksikköä ja rautatiekuljetusten osuus on laskenut noin kolme prosenttiyksikköä. (Vaarallisten aineiden kuljetukset vuonna 2017, Traficomin julkaisu 4/2019, (https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20julkaisu_4_2019_VaarallistenAineidenKuljetukset2017.pdf)). Vaarallisten aineiden kuljetukset palvelevat Suomen teollisuutta ja kuluttajia päivittäin. Tehokas ja toimiva tavarankuljetus on yhteiskunnan hyvinvoinnin perustekijöitä. Tällaisia kuljetuksia ovat monet kemikaalien tuotanto- ja varastointilaitosten raaka-aine- ja valmistekuljetukset sekä polttonesteiden ja kaasujen kuljetukset. Erilaisia tuotteita kuljetetaan muun teollisuuden ja tuotannon käyttöön sekä suoraan vähittäismyyntiin. Tavallisten kulutustuotteiden (mm. aerosoleja, maaleja) lisäksi vaarallisia aineita kuljetetaan myös maa- ja metsätalouden tarpeisiin (mm. lannoitteita ja torjunta-aineita). Jätteitä kuljetetaan vaarallisten aineiden kuljetussäännösten mukaisesti, jos niillä on kuljetuksessa vaaralliseksi luokiteltuja ominaisuuksia. Suurin osa kuljetettavista aineista on polttoöljyjä ja liikenteen polttoaineita (HE 220/2021 vp).

Maaliikenne

Lakisääteinen liikennevakuutus (liikennevakuutuslaki 460/2016) 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 merkittävää 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 mukaan ankan 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.

Liikennevakuutuslainnoilla korvaukset maksetaan täyden korvauksen mukaan. Liikennepuolella ei myöskään tarvitse selvittää aiheuttajan maksukyvyttömyyttä, vaan korvaukset maksetaan aina vakuutuksesta.

Raideliikenne

Raideliikennevastuulakia (113/1999) sovelletaan raidekulkuneuvojen käyttämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen. Laki koskee myös raideliikenteeseen käytettävän väylän, raiteen tai laitteen viasta tai kunnosta sekä raideliikenteen ohjauksessa tapahtuneesta virheestä johtuvaa vahinkoa. Lakia sovelletaan kaikenlaiseen raideliikenteeseen, kuten juna-, raitiovaunu- ja metroliikenteeseen. Se koskee sekä ulkopuoliselle että sopimussuhteessa olevalle matkustajalle aiheutuneita henkilö- ja esinevahinkoja. Kuljetettavaksi otettuja tavaroita se ei kuitenkaan koske. Vastuu on lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumatonta. Ankara vastuu ei kata moottoriajoneuvojen ja eläinten, paitsi porojen, kanssa tapahtuneita törmäysvahinkoja. Myös ylivoimainen tapahtuma vapauttaa vastuusta. Näissä tilanteissa vahingot korvataan yleensä huolimattomuuden perusteella.

Raideliikennelain (1302/2018) 182 §:n mukaan rautatieliikenteen harjoittajalla on vakuuttamisvelvollisuus. Sillä on oltava voimassa oleva riittävä vastuuvakuutus tai muu sitä vastaava järjestely kalustoyksikön käyttämisestä rataverkolla toiselle aiheutuneen sellaisen vahingon varalle, josta se on lain tai sopimuksen perusteella vastuussa. Käytännössä myös raitiovaunu- ja metroliikennettä harjoittavilla kaupungeilla on vastuuvakuutus.

Meriliikenne ja sen turvallisuus

Suomen merioikeudellinen lainsäädäntö perustuu olennaisilta osiltaan kansainvälisiin yleissopimuksiin, joiden osapuolena Suomi on. Voimassa olevaan merilakiin on sisällytetty Suomea koskevat eri yleissopimusten keskeiset määräykset.

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 tekemällä 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, jäljempänä vastuunrajoitusyleissopimus). Merilain 9 luvun 5 §:ssä määritellään vastuunrajoituksen enimmäismäärät niissä vahingoissa, joissa oikeus vastuunrajoitukseen on olemassa. Vastuurajat nousevat porrastetusti aluksen vetoisuuden kasvaessa.

¹ Merilain 9 luvun 1 §:n mukaan laivanisännällä on oikeus vastuunsa rajoittamiseen 9 luvun säännösten mukaisesti. Lisäksi 9 luvun 1 §:n mukaan sama oikeus on sellaisella aluksen omistajalla, joka ei ole laivanisäntä, sillä, joka laivanisännän sijasta huolehtii aluksen käytöstä, aluksen rahdinantajalla, lastinantajalla sekä jokaisella, joka suorittaa pelastukseen suoraan liittyviä tehtäviä. Pelastuksella tarkoitetaan myös 2 §:n 1 momentin 4–6 kohdassa mainittuja toimenpiteitä. Jos vastuuvaatimus kohdistuu johonkuhun, josta laivanisäntä tai muu 1 momentissa tarkoitettu henkilö on vastuussa, on myös tällä oikeus vastuunsa rajoittamiseen tämän luvun säännösten mukaisesti. Vakuutuksenantajalla, joka on myöntänyt vakuutuksen tämän luvun mukaisesti rajoitetun vastuun kattamiseksi, on sama oikeus vastuunrajoitukseen kuin vakuutuksen saajalla.

Laivanisännällä on merilain nojalla velvollisuus hankkia vakuutus tai vakuus, joka kattaa vastuunrajoitusyleissopimuksen vaateet (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: vuoden 1992 pöytäkirja öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta vuonna 1969 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta (SopS 43/1996, merilain 10 luku), vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä vuonna 1996 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen vuoden 2010 pöytäkirja (jäljempänä HNS-sopimus) (merilain 11 luku), vuoden 2001 kansainvälinen yleissopimus aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvaa siviilioikeudellisesta vastuusta (jäljempänä *bunkkeriyleissopimus*) (SopS 3/2009, merilain 10 a luku) sekä vuoden 2007 kansainvälinen yleissopimus hylkyjen nostamisesta (Nairobin yleissopimus) (SopS 13 ja 14 / 2017, merilain 11 a luku). Merilain 7 luvun vakuuttamisvelvoite kattaa kuitenkin HNS-yleissopimuksessa tarkoitettut vahinkovaateet siihen saakka, kunnes Suomi on liittynyt yleissopimukseen.

Merilain 10 luvun mukaan aluksen omistajan vastuu aluksesta päässeen öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta 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. Laissa säädetään tämän vastuun kattamiseksi vaadittavasta pakollisesta vakuutuksesta suomalaisen aluksen sekä suomalaisessa satamassa käyvän aluksen osalta. Vahingonkärsijällä on 10 luvun nojalla suora kanneoikeus vakuutuksenantajaan. Aluksen omistajan vastuu on rajoitettu ja se määräytyy aluksen bruttovetoisuuden mukaan. Vastuu voi olla enintään 89,7 miljoonaa erityistä nosto-oikeutta (Special Drawing Right, SDR). Mikäli aluksen omistajan vastuun enimmäismäärä ei riitä vahingon korvaamiseen, korvataan yli menevä osa kansainvälisestä öljyvahinkorahastosta (IOPC-rahasto). 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. Kansainvälisestä öljyvahinkorahastosta on kerrottu laajemmin luvussa 2.1.3.

Lisäksi aluksen omistajalla on tietyissä tapauksissa merilain 10 luvun 16 §:n nojalla ankara vastuu öljyvahingoista Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä silloinkin, kun kyse ei ole öljysäilöaluksesta päässeen pysyvän öljyn aiheuttamasta öljyvahingosta tai bunkkeriyleissopimuksen mukaisesta bunkkerivahingosta. Tällöin aluksen omistajan enimmäisvastuu määräytyy yleisten vastuunrajoitussäännösten mukaan (merilain 9 luku). Kyseessä on kansallinen soveltamisalan laajennus.

Merilain 10 a luvussa säädetään vastuusta aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta. Luvun säännökset perustuvat bunkkeriyleissopimukseen. Aluksen omistajalla on ankara vastuu myös aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta ja hänen on katettava vastuunsa vakuutuksella. Vastuu on rajoitettu ja sen enimmäismäärä määräytyy merilain 9 luvun mukaisten yleisten vastuurajojen mukaisesti. Myös 10 a luvun mukaan vahingonkärsijällä on suora kanneoikeus vakuutuksenantajaan.

Haitallisia ja vaarallisia aineita vesitse kuljetettaessa perustuu laivanisännän vastuu toistaiseksi tuottamukseen. Lähivuosina, mahdollisesti jo vuonna 2025, tilanne kuitenkin muuttuu HNS-

sopimuksen 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. Niissä tilanteissa, joissa laivan omistajan vastuuvakuutus ei kata vahinkotapahtumaa tai se ei riitä täyttämään kaikkia vaatimuksia, korvataan vahingot kansainvälisestä HNS-rahastosta. Varat rahastoon kerätään meritse kuljetettujen vaarallisten ja haitallisten aineiden vastaanottajilta sopimusvaltioissa.

Vastuusta merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hylyn poistamisesta säädetään merilain 11 a luvussa, joka sisältää kansainvälisen hylkyjen poistamista koskevan Nairobin yleissopimuksen täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset määräykset. Merenkulkuonnettomuudella tarkoitetaan yhteentörmäystä, karilleajoa tai muuta merenkulkuvahinkoa, 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 omistajan 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 tai 10 a luvun (sekä myöhemmin 11 luvun) säännöksiä.

Kun kyse on yllä kuvatuista vahingoista, voidaan korvausvaatimukset esittää suoraan vakuutusenantajaa 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 päässeän öljyn määrä on selvästi laskenut. Tämän seurauksena vahinkojen kustannusten kattamiseen riittää yleensä aluksen omistajan vakuutus. Kansainvälisen öljyvahinkorahaston (IOPC-rahasto) 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 vaarallisia ja haitallisia 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 aluksen omistajan HNS-sopimuksen mukaisella vakuutuksella (IMO, Legal Committee 21.5.2021 LEG 108/3).

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

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 seurantaa 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 meripelastus- ja öljyntorjuntaviranomaisten tiedonsaantia ja toimintavalmiutta. Kun päästö havaitaan, voidaan alusten historiatietoa seurata taaksepäin ja nähdään, mitkä alukset ovat kyseisen paikan ohittaneet.

Liikenteestä aiheutuvan öljypäästön aiheuttamien vahinkojen ja torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaaminen öljysuojarahastosta

Öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuvista kustannuksista maksetaan korvaukset viime kädessä öljysuojarahastosta. Kuljetusten yhteydessä aiheutuvat öljyvahingot korvataan liikennevälineestä tai kuljetusmuodosta riippumatta. Öljyvahingosta kärsimään joutuneet ovat harvoin hakeneet korvausta öljysuojarahastosta ja viimeiseen kahdeksaan vuoteen ei ole tullut ainoatakaan tällaista hakemusta. Sen sijaan pääasiassa tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamien öljypäästöjen torjuntakustannuksia korvataan vuosittain keskimäärin 0,2—0,3 miljoonalla eurolla. Öljysuojarahastosta korvatut vahingot ja torjuntakustannukset ovat olleet taloudelliselta merkitykseltään yleensä pieniä. Vesiliikenteestä johtuvia vahinkoja ja torjuntakustannuksia on tullut korvattavaksi harvoin, suurin osa vesistöissä havaituista öljypäästöistä on ollut seurausta maa-alueilla tapahtuneista vahingoista.

Merkittävin öljysuojarahastosta korvattu öljyvahinko on M/S Eiran Merenkurkussa elokuussa 1984 tapahtunut karilleajo. Noin 200 tonnia raskasta polttoöljyä levisi 1500 km² alueelle rannikolle ja merialueelle pääosin Merenkurkun Suomen puolelle. Torjuntatyö epäonnistui riittämättömien puomien ja kovan myrskyn takia. Öljysuojarahastoon siirrettiin valtion budjetista 6 milj. markkaa Eiran aiheuttaman öljyvahingon torjuntakulujen kattamiseen. Vuonna 1988 valtio tilitti rahastoon Eiran aiheuttaman öljyvahingon torjuntakustannuksista Helsingin raastuvanoikeuden päätöksellä varustamolta saadun 7,0 miljoonan markan korvauksen. M/S Hälsinglandin (1997) ja M/S Janran (2001) öljyvahinkojen torjuntakustannuksista öljysuojarahasto korvasi sen osan, jota ei saatu katetuksi alusten vakuutuksista. Lisäksi öljysuojarahastosta on korvattu muutama tuntemattoman tai vastuuta pakoilleen aluksen aiheuttama öljyvahinko tai vahingon torjuntakustannus. Mitkään viimeksi mainituista korvauksista eivät ole olleet suuria rahastosta maksettuihin varautumiskorvauksiin verrattuna.

Liikennevakuutuslaki kattaa yleisesti ottaen hyvin tunnistettujen ajoneuvojen öljypäästöistä aiheutuvat vahingot ja torjuntakustannukset.

Muiden liikennemuotojen kuin ajoneuvo- ja vesiliikenteen aiheuttamia vahinkoja tai torjuntajä ennallistamiskustannuksia ei ole tullut korvattaviksi öljysuojarahastosta.

2.4 Vakuudet osana ensisijaista vastuujärjestelmää

Ympäristönsuojelulain 59—61 b §: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. Ympäristönsuojelulain jätevuussäätelyä on täydennetty eräiltä osin 1.9.2022 voimaan tulleella lain muutoksella 490/2022. Säännösmuutosten tarkoituksena on ollut täsmentää vakuusvaatimuksen soveltamisalaa sekä tukea vakuuksien määrän ajantasaistamista ja riittävyyttä mahdollisissa vakuuksien realisoimistilanteissa. Myös kaivoslain vakuussäätelyä tarkistetaan parhaillaan osana kaivoslain uudistamishanketta.

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 luvanvaraisen toiminnan harjoittajaa, jos toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Vakuusvaatimus koskee 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 vastuu-tahon maksukyvyttömyyteen ja jätehuoltoon liittyvien 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 ja 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 säädetty ja lupaharkinnassa ennakoitavissa olevat, luvannukaisen toiminnan lopettamisesta seuraavat lopetus- ja jälkitoimet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse niitä syystä tai toisesta hoida. Näin ollen vakuusjärjestelmän piiristä rajautuvat pois luvanvastainen toiminta, yllättävät ympäristövahingot sekä tuntemattomien ja tavoittamattomissa olevien vastuut, jotka kuuluvat toissijaisten vastuujärjestelmien soveltamisalaan. Myöskään 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 määräaikaisten tarkistamisen yhteydessä.

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 tietoja myös isännättömistä ympäristövahingoista eli vahingoista, jotka ovat aiheutuneet tuntemattomasta syystä tai jotka on aiheutettu tarkoituksellisesti rikoksen tai ilkeilyn 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 öljyntyneen 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 väli-töntä vaaraa tai ympäristövaikutuksia.

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

Selvityksen mukaan vuosia 2013—2019 koskevat tulokset ovat vertailukelpoisia edellisen, vuo-sia 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 ilkival-taan, 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 tila-päistä. Ympäristövahinkojen aiheutumisen todennäköisyys näyttää olevan suurinta kuljetuk-sissa, liikenteessä ja yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoilla. Ympäristövahinkojen syynä olivat useimmiten inhimilliset tekijät, kuten huolimattomuus toiminnassa, menettelyvirheet ja tahalli-suus. Lisäksi vahinkoja aiheuttaneet tekniset ja rakenneviat voidaan usein katsoa jonkinasteisen huolimattomuuden tai laiminlyönnin, kuten puutteellisten tarkastusten, seuraukseksi.

Eniten kemikaalivahinkoja sattui tuotantolaitoksilla, varastoinnissa, maantiekuljetuksissa, sata-missa 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 taloudellisia 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 ai-heutuu merkittäviä öljyntorjunta- ja puhdistuskustannuksia.

2.5.2 Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien oikeusvertailu

Vuonna 2020 valmistuneessa valtioneuvoston yhteisessä selvitys- ja tutkimushankkeessa ”Tois-sijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu” laadittiin kansainvälinen vertailu toissijaisten rahoitusjärjestelmien eri järjestämisvaihtoehdoista ja tuotettiin tietoa Suomen kan-sallisen järjestelmän kehittämiseksi (TOVARAMA-selvitys). Vertailumaat olivat Itävalta, Tanska, Belgia, Alankomaat, Kanada, USA, Ranska, Ruotsi sekä Australia, joista viimeksi mai-nittu 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 (Aviron 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 vahingonkärsijöiden 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 tyyppisellä maksulla.

Ympäristöministeriö tilasi vuonna 2015 OTT, dosentti Kalle Määtältä asiantuntijalausunnon öljysuojarahaston sääntelyvaihtoehtoista 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 riittävyyttä 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 reunaehdoja 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 poisvientiin 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 räsistusta merkittävästi toiminnanharjoittajille. Kustannuksissa on myös merkittäviä toimialakohtaisia eroja.

Ympäristönsuojelulain jätteenkäsittelyn vakuuden mahdollisen soveltamisalan laajentamisen kysymystä käsitellään kaivosten osalta syksyllä 2022 valmistuvassa valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeessa ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset”. Hankkeessa tarkastellaan vakuuden laajentamista kaivosten vesien käsittelyyn sekä nykyistä laajempaan tarkkailuun.

Vakuusjärjestelmien toimivuus ja kehittäminen on ollut useiden EU:n komission rahoittaminen hankkeiden ja 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 sulkemistoimista ja vakuuden säännöllisestä päivittämisestä.

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 ennakollisesti 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 kohdulliset 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 korvauksien maksamiseen. Järjestelmästä on käytännössä maksettu korvauksia vahinkojen torjunnasta vain muutamassa tapauksessa. Vakuutuksesta on maksettu yksityisoikeudelliseksi luettavia korvauksia muun muassa konkurssipesille. Luonnollisten henkilöiden osalta esitettyjen ensimmäisten korvausvaatimusten käsittely on Ympäristövakuutuskeskuksessa parhaillaan vireillä. 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 kunnostustöitä 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 hallintopakkomennettelyssä 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 alueen pelastustoimelle säädetty 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 ja kunnat pelastustoimen kautta.

Ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteiden rahoitustarve vaihtelee. Muista maista ja Suomesta saatujen kokemusten perusteella torjuntakustannukset voivat merialueiden öljyvahinkotilanteissa 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 ennakkorvauksia tarvittavien torjuntatoimien toteuttamiseksi. Muissa kuin öljyvahingoissa vastaava nopea ja joustava rahoitusjärjestelmä puuttuu. Nykyisestä pakollisesta ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä ei voida maksaa ennakkorvauksia. 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 menettelysäännöksiin ja toimintamalleihin.

Ennakkorvauksen puuttuminen voi, muun kuin pelastustoiminnan osalta, hankaloittaa etenkin laajempien ympäristön pilaantumisen ehkäisy- tai torjuntatoimien nopeaa aloittamista. Mahdollisuus ennakkorvaukseen voi olla tärkeää myös pelastustoimintaan kuuluvissa tilanteissa, sillä pitkä viive korvausten saamisessa voi aiheuttaa viranomaisten taloudenhoidon kannalta hankaluuksia. Merialueiden vahingoissa (kansainvälisen kauppamerenkulun liikenteen osalta), 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 ja ennallistamisesta. 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 säätämismahdollisuuksien ennakoitulla tavalla. Yksityishenkilöitä koskien korvausvaatimuksia on esitetty vain yhdessä vahinkotapauksessa, ja näiden osalta asian käsittely on kesken. 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 täyttymisestä, 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 puutteeseen.

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 maksettujen korvausten ja kerättyjen maksujen välillä on selvä epäsuhta, mistä syystä järjestelmän ylläpito on suhteettoman kallista verrattuna toteutuneeseen korvausturvaan. Toisin kuin ympäristövahinkovakuutusta koskevan lain säätämismahdollisuuksien ennakoitiin, nykyisen vakuutuksen soveltamisalaan kuuluvia suuruusluokaltaan vähäisempiä ympäristövahinkotapauksia ei ole tapahtunut lainsäätäjän ennakoimaa määrää. Sinänsä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän hallinnointi on varsin tehokasta, koska vahinkoilmoitukset käsitellään keskitetysti Ympäristövahinkokeskuksessa, joka hyödyntää Vakuutuskeskuksen yhteisiä voimavaroja.

Tilastollisesti on mahdotonta ennakoida 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 polttoainien valmisteverosääntelyn 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 pelastustoiminnasta vastaavat hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki ja myös öljyvahinkojen torjunnan rahoitus järjestyy näiden tahojen talousarvioiden kautta siltä osin kuin kyse on pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä ja niihin varautumisesta. Rahaston toiminnan volyymi 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 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 toissijai-

siin 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 ympäristö-vastuulainsäädännön lähtökohtana olevaa aiheuttajan vastuun ensisijaisuutta. Viranomaisen toimista toissijaisissa vastuutilanteissa maksettaisiin korvauksia ehdotettavasta järjestelmästä vasta viimesijaisesti. Olennainen osa järjestelmää on maksettujen korvausten takaisinerintämahdollisuus, 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 vakuutusurvan 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 riittävyyden 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 vastuujärjestelmä 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 nähdessä. 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 torjuntakalustohankinnat 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 korvausedellytykset 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 yleistyminen, 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 harjoitetusta toiminnasta johtuneiden pilaantumistilanteiden vahinkojen korvaamiseen tai torjuntakustannusten rahoittamiseen.

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 laajenisi kattamaan esimerkiksi ajoneuvoista tai niiden käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneet vahingot. Myös järjestelmään maksuvelvollisten joukko laajenisi ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään nähden kattamaan niitä ympäristönsuojelulain mukaan ympäristölupavelvollisia, joita koskevan luvan myöntää kunta, sekä ympäristönsuojelulain mukaan rekisteröitäviä ja ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukaisesti ilmoituksenvaraisia toimintoja. Maksuvelvollisuus määräytyisi kokonaisuudessaan toisin kuin nykyisessä öljysuojarahastossa. Maksujen määrät muuttuisivat jonkin verran.

Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvaus aiheutuneesta vahingosta ja torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamisesta Ahvenanmaan maakunnan alueella aiheutuneista kustannuksista yhdenvertaisin perustein kuin muissa valtakunnan osissa ilmenevissä tilanteissa. Ahvenanmaan maakunnan kannalta ympäristövahinkorahaston laajempi soveltamisala suhteessa öljysuojarahastoon parantaisi toissijaisen vastuujärjestelmän kattavuutta ja varmistaisi järjestelmän jatkuvuuden öljysuojarahaston toiminnan lakatessa.

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. Ehdotettavasta ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin myös korvausta vakuuksiin, pakollisiin ja vapaaehtoihin vakuutusjärjestelyihin sekä muihin laissa säädettyihin korvausjärjestelyihin nähden viimesijaisesti.

Hallituksen esityksessä käytetään pääasiassa vakiintunutta toissijaisen vastuujärjestelmän käsitettä.

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.

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

Uusi järjestelmä olisi toiminnallisesti aiempia järjestelmiä yhtenäisempi ja soveltamisalaltaan kattavampi.

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

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.

Ympäristövahinkorahastossa maksuvelvollisuus kohdennetaan toimintaan, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Lakiluonnoksen mukaisessa järjestelmässä vastuiden ja maksuvelvollisten kokonaisuus on monitahoinen ja tästä johtuen aiheuttaja maksaa -periaatteen toteutuminen osittain välillistä. Lakiluonnoksen keskeinen toissijaisten vastuujärjestelmien, öljysuojarahaston ja ympäristövahinkovakuutuksen, yhdistämisen tavoite huomioiden on aiheuttamisperiaatetta laajentava tulkinta välttämätöntä. Yhtenäisen järjestelmän luominen vaatii käytännössä tiukasta toimialakohtaisesta vastuun kohdentamisesta luopumista, minkä vuoksi ehdottavat ratkaisut palvelevat viime kädessä rahastomallin keskeisten tavoitteiden toteutumista. Myös öljysuojarahastosta annetussa laissa on omaksuttu laajennetun aiheuttamisperiaatteen mukainen lainsäädäntöratkaisu.

Liikenteen öljy- tai muiden kemikaalipäästöjen aiheuttamien vahinkojen ja päästöistä aiheutuvien torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaajana ympäristövahinkorahasto olisi viimesijainen. Tämä olisi linjassa nykyisen öljysuojarahastoa koskevan lainsäädännön kanssa. Ei ole pidetty perusteltuna heikentää öljyvahinkojen osalta viranomaisten ja vahingonkäräjien asemaa nykyisestä. Kun erot perinteisten öljytuotteiden ja uusien polttoaineiden välillä kaventuvat edelleen tulevina vuosina, ei ole tarkoituksenmukaista säätää niille erilaista vastuujärjestelmää. Ympäristöä pilaavia päästöjä voi aiheutua sekä liikennevälineen oman polttoaineen tai sen kuljetettavana olevan lastin joutumisesta säiliön, pakkauksen tai kuljetusyksikön ulkopuolelle. Lastin aiheuttamat vahingot ja torjunta- ja ennallistamiskustannukset ovat lähtökohtaisesti jo volyyminsaikin vuoksi merkittävämpiä kuin liikennevälineen oman polttoaineen aiheuttamat vastaavat kustannukset.

Yksittäisten kuljetusten yhteydessä aiheuttaja maksaa -periaatetta kollektiivisessa mielessä ei voida toteuttaa ehdotettavan toissijaisen vastuujärjestelmän maksuvelvollisuudessa, sillä käytävissä ei ole tehokkaita lainsäädännöllisiä keinoja kohdentaa maksuja riskin aiheuttajiin. Toisaalta maksuvelvollisuuden laajentaminen kuljetusalan yrittäjiin tarkoittaisi osin kaksinkertaista velvoitetta näille toiminnanharjoittajille, sillä alan toimijoille on asetettu kattavia lakisääteisiä vakuutusvelvollisuuksia ja myös ympäristövahinkorahaston soveltamisalaan kuuluvia vahinkoja korvataan laajasti kyseisistä vakuutuksista.

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 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. Harkinnanvaraista avustusta torjuntakaluston hankkimiseen voitaisiin myöntää myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja Ahvenanmaan kunnille.

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 kemikaalin 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 ylläpitörahoitus 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 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 yksityiskohdaisia 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 tarkemmin 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 korvamerkittyyneen 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 raportteja 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 tarkasteluajanjaksolla 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 monimuotoisuuteen 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 pääomarakjoilla. Pääomarajat mitoitettaisiin aiempien yksittäisten ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotapausten sekä vahinkomääriä koskevien tilastotietojen perusteella vastaamaan ennakoitua tarvetta pidemmällä aikavälillä. Rahaston pääomarakojen asettamisella varmistettaisiin se, ettei rahastoon kerrytetä 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 3,5 miljoonaa euroa. Lähtökohtana ehdotuksessa on mitoitus, joka laskennallisesti vastaa ympäristö-

vahinkovakuutusmaksun tuottoa (noin 2,7 miljoonaa euroa) ja öljysuojamaksun tuottoa kalus-tohankintojen ja torjuntakustannusten osuudella vähennettynä (0,5 miljoonaa euroa) ja ottaen kuitenkin huomioon tarpeen varautua harvemmin tapahtuviin suurempiin öljyvahinkoihin. Maksuvelvollisten maksurasite pysyisi kokonaisuutena nykyisellä tasolla. Yritys- ja toimiala-kohtaiset muutokset maksuissa johtuisivat nykyistä laajemmasta maksuvelvollisten joukosta ja maksujen jakautumisesta eri perustein kuin nykyisissä järjestelmissä. Laajennus kohdistuisi erityisesti kuntien myöntämien ympäristölupien sekä ilmoituspäätösten ja rekisteröintien perusteella harjoitettuun toimintaan. Osalle maksuvelvollisista ympäristövahinkorahastojärjestelmään siirtymisestä seuraisi maksujen pieneneminen, osalle niiden kasvaminen.

Ehdotettavan ympäristövahinkomaksun suuruus on määritelty ehdotettavan lain liitteessä 1 siten, että maksu määräytyy kullekin toimialalle samalla tavoin. Kun yritysten kilpailu markkinoilla tapahtuu yleisesti tietyn toimialan tuotteiden ja palveluiden myymisessä, perittävä maksu ei lähtökohtaisesti vaikuta toimialoittaiseen markkinatilanteeseen.

Suuret valtion talousarviosta erikseen rahoitetut kohteet on selostettu luvussa 2.2 Tapauskohtainen valtion talousarviorahoitus. Luvussa on selostettu, minkä toimialan vahingoista on ollut kyse. Pienempiä toissijaisista järjestelmistä rahoitettuja tapauksia on selostettu edellä luvussa 2.5.1 Ympäristövahingot Suomessa 2013—2019. Tapaukset ovat olleet pääasiassa pienehköjä öljyn varastoinnissa ja kuljetuksissa tapahtuneita öljyvahinkoja. Ehdotettavan ympäristövahinkorahaston toimialakohtaiset rahoitusosuudet eivät kuitenkaan voi perustua kaavamaisesti siihen, millä toimialoilla on aiemmin tapahtunut sellaisia ympäristövahinkoja, joista aiheutuneita kustannuksia rahastosta olisi tarkoitus kattaa. Siitä, että valtio on rahoittanut tietyn toimialan vahinkotapauksia konkurssitilanteissa aiemmin, ei voida varmuudella päätellä, että sama toimiala olisi tulevaisuudessakin edustettuna vahinkotilastoissa yhtä suurella osuudella.

Keskimäärin suuremmat vuosimaksut kohdistuvat pääasiassa eri teollisuuden toimialoille, kaivoksiin ja jätteenkäsittelyyn. Aiemman keskimääräisen vakuutusmaksun ja nyt ehdotettavan toimialoittaisen vuosimaksun välisen erotuksen aiheuttama keskimääräinen vuosikustannusten lisäys arvioidaan olevan korkeampaa vuosimaksua maksaville toimialoille marginaalinen, eikä maksuilla voida katsoa olevan vaikutuksia esimerkiksi alan yritysten kannattavuuteen.

Korkeimpaan 30 000 euron maksuluokkaan kuuluvien toiminnanharjoittajien osalta kustannusten lisäys on lähtökohtaisesti suurempi kuin muilla toimialoilla. Korkeimpaan maksuluokkaan kuuluvat toiminnanharjoittajat ovat kokoluokaltaan suuria kaivoksia, joiden toimintaan liittyy korostunut ympäristövahinkojen aiheutumisen riski ja mahdollisuus viimesijaisen vastuutilanteen ajankohtaistumiseen, mikä perustelee suurempaa ympäristövahinkomaksua. Kaivostoimialaan kohdistuvalla ensisijaisella jätevakuudella on eri tarkoitus ja soveltamisala, mistä syystä vakuudella ei ole ratkaisevaa merkitystä ehdotettavan ympäristövahinkorahaston kehittämisessä. Vastaavasti esimerkiksi pienempien toimijoiden harjoittamilla eläinsuoja- ja turkis-tarhatoiminnalla maksu on keskimäärin 200 euroa. Maksun taso on siten yhteydessä toiminnan kokoon.

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 odottamaan tulevien vuosien korvausmenoja.

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

Jäljempänä olevat tiedot (Taulukko 1, 2 ja 3) luvan ja ilmoituksenvaraisista sekä rekisteröintivelvollisista toiminnoista perustuvat hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 94/2018), Suomen ympäristökeskuksesta saatuihin tietoihin ja ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia tietoja sisältävän valvonta- ja kuormitustietojärjestelmän eli YLVA-järjestelmän tietoihin. Maksuvelvollisten lukumääriin ja siten myös maksukertymiin liittyy jonkin verran epävarmuutta, joka johtuu muun muassa siitä, ettei käytössä ole ollut täsmällistä tietoa kuntien ympäristönsuojelulain nojalla valvomien kohteiden määristä ja niiden toimialoista.

Laskelmat on tehty ELY-keskusten valvomien toimintojen osalta YLVA-järjestelmän vuoden 2022 maaliskuun lopun tietojen pohjalta. Kuntien toimivaltaan kuuluvien kohteiden osalta maksuvelvollisiin liittyvät tiedot perustuvat Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnot -selvitykseen (Suomen ympäristökeskuksen raportti 10/2017) ja ympäristönsuojelulain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 94/2018 vp) vuosina 2016—2018 kerättyihin aineistoihin.

Rahastojärjestelmän voidaan arvioida tulevan kokonaisuudessa erityisesti pitkällä aikavälillä useille yksittäisille toiminnanharjoittajille jonkin verran edullisemmaksi nykyiseen vakuutusjärjestelmään verrattuna. Maksurasite hajautuisi nykyisiä järjestelmiä laajemmalle maksajajoukolle, 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 maksukertymä on jossakin määrin epävarma, sillä kuntien valvomien toimintojen tarkka lukumäärä ei ole selvillä.

Kertamaksun aiheuttamaa taloudellista rasitetta uusille maksuvelvollisille toimijoille voidaan pitää useimmiten suhteellisen vähäisenä. Eräissä tapauksissa saman toiminnanharjoittajan usean luvanvaraisen toiminnan takia kymmenen suurinta yhteenlaskettua kertaluonteista maksurasitetta vaihtelisivat valtion valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa toiminnoissa välillä 4800—143 600 euroa. Maksut kohdistuisivat yrityksiin, joiden toimialana on turvetuotanto, kalankasvatus tai energiantuotanto.

Toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin aiemmin tulleista ympäristövahinkotapauksista osa on ollut myös pienten toimijoiden aiheuttamia. Esitetty vuosimaksu ei yleisesti arvioiden vaikuta maksun kohteena olevien yritysten toimintaedellytyksiin, sillä maksu ei ole erityisen suuri verrattuna yritysten muihin kustannuksiin. Pienimmillään maksu on 200 euroa vuodessa, minkä lisäksi iso osa pienemmistä toimijoista on kertamaksun piirissä. Lisäksi maksun nettovaikutusta monien yritysten kohdalla vähentää se, että uudistuksen yhteydessä päättyy aiempien öljysuojamaksun ja ympäristövahinkovakuutusmaksun kerääminen. Näiden yritysten maksutaakka ei siten olennaisesti muutu uuden maksun myötä.

Ehdotettava kertamaksu (400 euroa) on verraten vähäinen. Tosin kertamaksun suuruuden vaikutus vaihtelee hieman yritys- ja toimialakohtaisesti, sillä kohderyhmänä ovat esimerkiksi kalankasvatustoiminta ja turvetuotanto. Kertamaksun piiriin kuuluvilla toiminnanharjoittajilla liiketoiminnan kokoluokka voi vaihdella, ja maksun osuus liikevaihdosta voi siten olla pienillä

yrityksillä suurempi kuin isommilla yrityksillä. Kertamaksun vaikutus toiminnan taloudellisen jatkuvuuden kannalta on kuitenkin rajallinen, sillä maksu on varsin pieni.

Taulukko 1. Arvio kertamaksujen maksuvelvollisten määrästä ja kokonaismäärästä toimialoitain. Lähde YLVA-järjestelmä, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen ympäristökeskus.

Toimiala	Arvio maksuvelvollisten lukumäärästä [lkm]	Arvio toimialan maksukertymästä [€]
Ympäristöluvan ratkaisee AVI		
Turvetuotanto	noin 920	noin 370 000
Kalankasvatuslaitos	noin 250	noin 99 000
Muut toimialat	noin 120	noin 46 000
Ympäristöluvan ratkaisee kunta		
Metsäteollisuus	< 10	< 4 000
Energiatuotanto	< 100	< 40 000
Orgaanisia liuottimia käyttävä toiminta	< 80	< 32 000
Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän aineiden otto	1 800	720 000
Nahan tai tekstiilien laitospäinen tuotanto tai käsittely	70	28 000
Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	90	36 000
Liikenne (lentopaikka, linja-auto-, kuorma-auto- tai työkonevarikko, moottoriurheilurata)	270	108 000
Jätteiden tai jätevesien käsittely	1 600	640 000
Muut 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	20	8 000
Elintarvike- ja rehuteollisuus	110	44 000
Vähäiset ampumaradat	20	8 000

Toimiala	Arvio maksuvelvollisten lukumäärästä [lkm]	Arvio toimialan maksukertymästä [€]
Rekisteröitävät toiminnat		
Asfalttiasemat	380	152 000
Betoniasemat ja betonituotetehtaat	300	120 000
Keskisuuret energiantuotantolaitokset	3 000	1 200 000
Orgaanisia luottimia käyttävät toiminnat	200	80 000
Yhteensä	9 935	3 973 000

Maksuvelvollisuus ympäristövahinkorahastoon olisi laajempi kuin maksuvelvollisuus nykyisessä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmässä. Tämä laajennus kohdistuisi erityisesti ympäristönsuojelulain mukaan kuntien myöntämien ympäristölupien sekä ilmoituspäätösten ja rekisteröintien perusteella harjoitettuun toimintaan.

Huomattava määrä ehdotettavan lain liitteessä 2 täsmennetystä kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun piiriin kuuluvasta toiminnasta olisi toimintaa, jota koskevan ympäristönsuojelulain mukaisen lupahakemuksen ratkaisee kunta. Lisäksi sellaisia toimintoja, joita koskevan lupasian ratkaisee kunta, sisältyisi muutamassa kohdin vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alimpaan maksuluokkaan. Kertaluonteisen maksun piiriin kuuluisi myös tiettyjä toimintoja, jotka ovat valtion ympäristölupaviranomaisen lupatoimivallassa ja siten ainakin yhtiömuotoisina vakuutuksen piirissä, kuten turvetuotanto.

Toimialat, joihin sisältyisi kertaluonteiseen ympäristövahinkomaksuun velvollisia kunnan ympäristönsuojelulain 34 §:n nojalla luvittamia toimintoja ja näihin toimialoihin kohdistuva maksukertymä ilmenee taulukosta 1. Toimialat ja niiden maksukertymät olisivat metsäteollisuus (alle 4000 euroa), energiatuotanto (alle 40 000 euroa), orgaanisia luottimia käyttävä toiminta (alle 32 000 euroa), malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto (720 000 euroa), nahan tai tekstiilien laitosmainen tuotanto tai käsittely (28 000 euroa), elintarvikkeiden tai rehujen valmistus (36 000 euroa), liikenne (lentopaikka, linja-auto-, kuorma-auto- tai työko-nevarikko, moottoriurheilurata, 108 000 euroa), jätteiden tai jätevesien käsittely (640 000 euroa) sekä tietyt muut toimialat (192 000 euroa).

Maksuvelvollisuus rahastoon laajenisi ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään maksuvelvollisiin verrattuna myös siltä osin kuin kyse on ympäristönsuojelulain mukaan ilmoitusvelvollisista toiminnoista, joskin osa näistä ovat jo olleet vakuutusvelvollisia, kuten koneellinen kullankaivu ja suuret kemikaalivarastot. Ympäristönsuojelulain mukaan ilmoitusvelvolliset toiminnat on lueteltu lain liitteessä 4. Tällaisiin toimintoihin lukeutuu sahalaitoksia, terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varastoja, koneellista kullankaivuuta, elintarvike- ja rehuteollisuuden toimintoja, eläinsuojia, linja-autojen tai kuorma-autojen varikkoja tai työko-nevarikkoja, ulkona sijaitsevia ampumaratoja sekä kiinteitä eläintarhoja tai huvipuistoja. Kertaluonteisesti ympäristövahinkomaksuvelvolliset toiminnat ja niiden maksukertymät olisivat sahat (kertymä 28 000 euroa), auto- ja työkonevarikot (14 000 euroa), eläintarhat ja huvipuistot (4 000 euroa), pienimuotoinen koneellinen kullankaivu (8 000), elintarvike- ja rehuteollisuus (44 000 euroa) ja vähäiset ampumaradat (8 000). Ympäristönsuojelulain mukaan ilmoitusvelvollisesta toiminnasta alimman maksuluokan mukaista vuosittaista ympäristövahinkomaksua

maksaisivat tietyt terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varastot, jossa voidaan varastoida tällaista kemikaalia sekä tietyt elintarvike- ja rehuteollisuuden toiminnot.

Maksuvelvollisuus laajenisi myös ympäristönsuojelulain mukaan rekisteröitäviin toimintoihin. Rekisteröintivelvolliset toiminnot on lueteltu ympäristönsuojelulain liitteessä 2. Tällaisiin toimintoihin sisältyy energiantuotantolaitoksia, asfalttiasemia, nestemäisen polttoaineen jakeluasemia, kemiallisia pesuloita, tiettyjä orgaanisia liottimia käyttäviä toimintoja ja laitoksia, sekä kiinteitä betoniasemia ja betonituotetehtaita. Toimialat ja niiden maksukertymät olisivat asfalttiasemat (kertymä 152 000 euroa), betoniasemat ja betonituotetehtaat (120 000 euroa), keski-suuret energiantuotantolaitokset (1 200 000 euroa) ja orgaanisia liottimia käyttävät toiminnot (80 000 euroa).

Alimman maksuluokan mukaista vuosittaista ympäristövahinkomaksua maksaisivat nestemäisen polttoaineen jakeluasemat, joiden polttoainesäiliöiden kokonaistilavuus on vähintään 10 m³. Jakeluasemat eivät ole olleet vakuuttamisvelvollisia, eikä jakeluasemiin ole kohdistunut öljysuojamaksuvelvollisuutta. Öljytuotteiden maahantuojien maksama öljysuojamaksu on kuitenkin todellisuudessa vyörytetty jakeluasemien ja viime kädessä kuluttajien maksamiin hintoihin. Siten ympäristövahinkomaksuvelvollisuus korvaisi tältä osin käytännössä lakkautettavaa öljysuojamaksuvelvollisuutta. Lisäksi alimman maksuluokan mukaista vuosittaista ympäristövahinkomaksua maksaisivat energiantuotantolaitokset, joiden polttoaineteho on vähintään 1 mutta alle 50 megawattia.

Maksuvelvollisten piiri laajenee ympäristövahinkorahastojärjestelmään siirryttäessä lisäksi toiminnalla harjoitettuihin eläinsuojaihin, kun aiemmin vakuuttamisvelvollisuus on koskenut vain osakeyhtiömuodossa harjoitettua eläinsuojatoimintaa. Ympäristövahinkomaksuvelvollisia eläinsuojia olisivat kuitenkin vain liitteessä 1 tarkoitetut vuosittaisen maksun piiriin kuuluvat eläinsuojat. Muille edellä tarkoitetuissa lupa- tai muissa hyväksymismenettelyissä oleville eläinsuojille ei olisi säädetty velvollisuutta maksaa kertaluonteista ympäristövahinkomaksua. Eläinsuojatoimintaan kohdistuvaa maksutaakkaa on lisäksi pyritty rajoittamaan sijoittamalla direktiivikokoluokan eläinsuojat muista direktiivilaitoksista poiketen maksuluokkaan 5. Vertailua vakuutuksessa olleiden ja ympäristövahinkomaksuvelvollisten välillä on kuitenkin vaikea tehdä, koska eläinsuojissa ratkaisevaa poissuljennalle on ollut toiminnalla toiminnan harjoittaminen ja koska eläinsuojia on viime vuosina poistettu laajasti valtion ympäristölupaviranomaisen toimivallasta.

Ympäristövahinkomaksuvelvollisia olisivat niin ikään toiminnot, joiden tarkoituksena on jätteen hyödyntäminen. Ympäristövahinkovakuutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (47/2015) 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan vakuuttamisvelvollisuus ei koske toimintaa, jonka tarkoituksena on jätteen hyödyntäminen, ellei toiminta muusta syystä edellytä 1 momentissa tarkoitettua lupaa tai ilmoitusta. Jätteen hyödyntämistä koskevaan vakuuttamisvelvollisuuden poikkeukseen on havaittu liittyvän tulkintaongelmia. Tämä tekee vertailusta vaikeaa. Toimijoita, jotka harjoittavat ainoastaan jätteen hyödyntämistä, ei juurikaan ole, vaan usein toimijat harjoittavat myös esimerkiksi jätteen loppukäsittelyä, jolloin vakuuttamisvelvollisuus on ollut olemassa. Toiminnan vahinkoriski tai vahinkojen suuruus ei välttämättä riipu siitä, onko kyseessä jätteen hyödyntäminen vai loppukäsittely. Jätteen hyödyntämistä koskevan poikkeuksen säilyttämiselle ei ole ympäristövahinkorahastojärjestelmään siirryttäessä katsottava olevan perusteita.

Ympäristövahinkovakuutukseen maksettujen maksujen kokonaissumma vakuutusmaksuveroi-neen oli vuonna 2019 arviolta noin 2,7 miljoonaa euroa. Ympäristövahinkorahastossa kaikkien kertaluonteisen ympäristövahinkomaksuvelvollisten toimialojen yhteenlaskettu maksukertymä

olisi arviolta noin neljä miljoonaa euroa. Sellaisten toimialojen, joiden osalta ympäristöluvan ratkaisee aluehallintovirasto ja jotka ovat siten olleet ympäristövahinkovakuutusvelvollisia, maksukertymä ympäristövahinkorahastoon kertaluonteisista ympäristövahinkomaksuista olisi arviolta 515 000 euroa. Vakuuttamisvelvollisiin kohdistunut maksutaakka pienenesi rahaston perustamisen myötä, koska ympäristövahinkomaksuvelvollisuus kohdistuisi laajempaan joukkoon toimijoita kuin nykyinen vakuuttamisvelvollisuus. Sellaisiin toiminnanharjoittajiin kohdistuvien maksujen kertymä, jotka eivät ole olleet vakuuttamisvelvollisia, mutta joihin kohdistuu kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus, olisi siten arviolta vajaa 3,5 miljoonaa euroa. Kertamaksun vaikutuksen toiminnan kannalta arvioidaan kuitenkin olevan rajallinen, sillä maksua voidaan pitää varsin maltillisena.

Vuosittaiset maksut kohdistuisivat arviolta lähes 5 000 ympäristölupapalvelulliseen toimintaan sekä rekisteröintimenettelyyn kuuluvaan jakeluasemaan. Vuosittaisen maksun maksuluokissa huomioitaisiin se, että kaivostoimintaan ja vaarallisten jätteiden käsittelyyn liittyy useita muita toimintoja korostuneempi ympäristön pilaantumisen ja vahinkojen ilmenemisen vaara toissijaisissa vastuutilanteissa. Korkein maksuluokka, 30 000 euroa/vuosi, kohdentuisi kahdeksalle kaivostoimijalle ja pienin, 200 euroa/vuosi, muun muassa eläinsuojille sekä jakeluasemille (Taulukko 2).

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

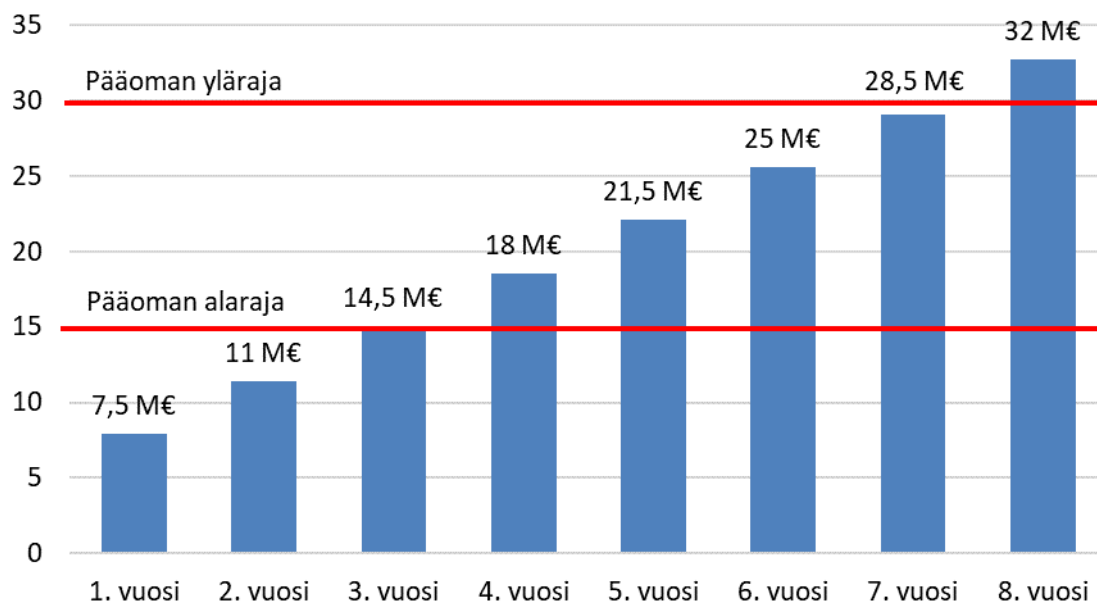
Maksuluokka	Maksuvelvollisten lukumäärä	Maksukertymä/vuosi
1. 30 000 euroa	8	240 000 €
2. 20 000 euroa	25	500 000 €
3. 10 000 euroa	42	420 000 €
4. 2 700 euroa	576	1 555 200 €
5. 200 euroa	4 140	828 000 €
Yhteensä	4 791	3 543 200 €

Taulukossa 3 on esitetty arvio toimialoittaisesta vuosittaisesta maksukertymästä staattisena laskelmana. Laskelmaa varten valtion valvontaviranomaisten eli ELY-keskusten valvontakohteet on luokiteltu ehdotetun lain liitteen mukaisiin maksuluokkiin YLVA-järjestelmän tietojen perusteella. Taulukon 3 tiedot sisältävät myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toimivaltaan kuuluvat noin 2 500 jakeluasemaa sekä noin 130 pintakäsittelylaitosta, jotka ovat alimman 200 euron maksuluokan vuosimaksun piirissä. Arvion perusteella merkittävimmät vuosittaiset maksukertymät liittyisivät jätteenkäsittelyyn ja jakeluasemiin niiden lukumäärän perusteella. Suurimmat keskimääräiset maksut kohdistuisivat kaatopaikkatoimintaan sekä malmien tai mineraalien kaivamiseen tai maaperän aineiden ottoon. Merkittävimmät yrityskohtaiset vuosittaiset maksut kohdistuisivat eräisiin vaarallisten jätteiden käsittelyyn, kaivostoimintaan sekä metalliteollisuuden toimijoihin. Arvion perusteella yli 20 000 euron vuosittainen maksu kohdistuisi 30 yritykselle suurimman maksun ollessa 106 200 euroa.

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

Toimiala YLVA-järjestelmässä	Arvioitu summa, euroa (pyöristetty)	Keskimääräinen maksu, euroa
Metsäteollisuus	160 000	1 800
Metalliteollisuus	240 000	2 000
Energiantuotanto	390 000	2 600
Kemianteollisuus	220 000	1 600
Polttoaineiden valmistus taikka kemikaalien tai polttoaineiden varastointi tai käsittely	17 000	200
Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maa- perän ainesten otto	500 000	3 700
Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	150 000	2 400
Eläinsuojat	90 000	200
Turkistarhat	20 000	200
Liikenne (satama, lentoasema, linja-auto-, kuorma-auto- tai työkonevarikko, moottoriur- heilurata, kemikaaliratapiha tai terminäli)	15 000	200
Jätteenkäsittely	640 000	1 700
Kaatopaikat	430 000	4 700
Yhdyskuntajäteveden puhdistamot	40 000	200
Muut toimialat yhteensä	100 000	1 000
Jakeluasemat ja pienet pintakäsittelylaitokset (ei YLV:stä)	520 000	200
Yhteensä	3 500 000	750

Kuvassa 1 on esitetty arvio ympäristövahinkorahaston vuosittaisesta pääoman kertymisestä. Ensimmäisenä vuotena rahastolle kertyisi arviolta 4 miljoonan euron suuruinen alkupääoma kertamaksun piirissä olevilta toimijoilta sekä arviolta 3,5 miljoonan euron suuruinen vuosimaksukertymä. Jatkuvuutena pääoma kasvaisi arviolta noin 3,5 miljoonalla eurolla vuodessa, jos vahinkoja ei korvattaisi.



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

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—2021 käytetty valtion budjetista keskimäärin 3,25 miljoonaa euroa vuodessa, ja nämä kustannukset siirtyisivät katettavaksi uudesta rahastosta. Tähän arvioon ei ole laskettu mukaan suuruudeltaan poikkeuksellisia kustannuksia (Talvivaaran kaivoksen vahinkojen torjuntatoimien kustannukset). Ympäristöministeriön talousarviomomentilla 35.10.20 on määrärahaa, jolla varaudutaan ympäristövahinkojen ehkäistämiseen ja torjuntaan. Momentilla olevasta määrärahasta noin 0,5 miljoonaa euroa arvioidaan säästyvän ympäristövahinkorahaston perustamisen jälkeen. Ympäristövahinkorahaston toiminnan käynnistyttyä kyseiselle määrärahalle ei olisi enää tarvetta vuodesta 2025 alkaen eli talousarvioon syntyisi noin 0,5 miljoonan euron vuosittainen säästö.

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 organisoinnin 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
- ennakolausuntoja, -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 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 Etelä-Pohjanmaan elinkeino- liikenne, ja ympäristökeskuskelle säädettävästä uudesta tehtävästä. Pysyvä henkilövoimavaratarve maksumenettelyn toimeenpanemiseksi olisi arviolta yksi henkilötyövuosi. Tämän kustannus on arviolta 70 000 euroa vuodessa, mikä maksettaisiin rahaston varoista.

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

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 arvion mukaan päivitystyöhön kuluisi 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 saataminen 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 koaaminen, tarkastaminen ja tallentaminen osaksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmää on aloitettu 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.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittäminen vastaamaan uuden lain toimeenpanon tarpeita on huomattavasti edullisempi vaihtoehto kuin kokonaan uuden tietojärjestelmän perustaminen kyseiseen tarkoitukseen. Kokonaan uuden tietojärjestelmän ollessa kyseessä nousisi edellä mainittu 400 000 euron kustannusarvio karkean arvion mukaan jopa 2–3 miljoonaan euroon.

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

TOIMENPIDE	Voimavaratarve ympäristövahinkorahaston valmisteluvaiheessa		Voimavaratarve ympäristövahinkorahaston toimissa/vuosi	
	[euroa] [htv]		[euroa] [htv]	
Tietojärjestelmät:				

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

* Maksetaan rahaston varoista

Kuten selostetusta ja taulukosta 5 ilmenee, ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittämis- ja käyttöönottokustannukset olisivat ehdotettavan ympäristövahinkorahaston valmisteluvaiheessa yhteensä arviolta 880 000 euroa. Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy ympäristöministeriön toimintamenoihin 0,68 milj. euron määräraha, jolla katettaisiin tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia kustannuksia. Vuosia 2023—2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vuotuinen 0,17 milj. euron määräraha vuosille 2024—2026. Kustannusarvio voi jonkin verran kasvaa, jos päädytään siihen, että ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletetaan myös tiedot Ahvenanmaalla toimintaansa harjoittavista maksuvelvollisista. Tämä ratkaistaan myöhemmin erikseen. Joka tapauksessa kustannusarvio jää niin matalaksi, ettei tietojärjestelmäkehittämisen edellyttämistä muutoksista ole pyydetty julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 9 §:n tarkoittamaa valtiovarainministeriön lausuntoa. Tähän on päädytty sillä perusteella, että kyse on sellaisesta toimialojen tai toimialan yhteiseen käyttöön tarkoitettu tietovarannon kehittämisestä, jonka osalta lausuntopyynnön kynnys on lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevissa asioissa annetun valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan 5 miljoonaa euroa.

Edellä selostettujen arvioiden yhteydessä on samalla arvioitu myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 5 §:n edellyttämiä tiedonhallinnan muutosvaikutuksia ympäristöministeriön johdolla. Arvioinnin johtopäätöksinä todettiin, että ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittäminen vastaamaan uuden lain edellyttämiä tietotarpeita ja tukemaan uuden lain toimeenpanoa aiheuttaisi melko paljon muutoksia tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvissä tehtävissä ja vastuissa, eli kehittäminen vaikuttaisi tiedonhallinnan järjestämiseen. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittämisellä olisi jonkun verran vaikutuksia tietojen käsittelyyn ja hyödyntämiseen sekä asianhallintaan, mutta muutoksia asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi ei tarvittaisi. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittämisellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia tietoturvallisuuteen.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys vaikuttaisi viranomaisten toimintaan eri tavoin. Viranomaisten kustannusten korvaaminen ja mahdollisuus ennakkokorvaukseen 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 lakisääteisiä torjuntatehtäviä, joihin rahoitustarve voisi perustua. Kunta voi lisäksi pilaantumistilanteissa olla vahingonkärsijänä ja saada sen perusteella korvausta rahaston varoista.

Kunnat, kuntayhtymät tai kunnalliset liikelaitokset eivät olisi ehdotuksen mukaan velvollisia maksamaan ympäristövahinkomaksua, mutta kunnan yhtiöittämä toiminta voi olla maksuvelvollisuuden piirissä. Kunnan tulee nykyisin yhtiöittää toimintaansa kuntalain (410/2015) 126 §:n 1 momentin mukaan, jos kunta toimii kilpailluilla markkinoilla ja muut lakisääteiset 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 määräaikaista työvoimaa ennen ehdotettavan lain voimaantuloa. Lisätöiden määrä olisi suurimmillaan ennen lain voimaantuloa ja sen jälkeen järjestelmän käyttöönottovaiheessa. 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 valmisteverosäätelyn 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 säätelyyn.

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 ehdotetun 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 toissijaisten 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. Ehdotettu 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 vastuu-taho 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.

Vahingonkäsijöiden 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 kesken-eräisten korvausasioiden hoitaminen järjestettäisiin rahastoa koskevan lain yhteydessä säädetävillä siirtymäsäännöksillä, mikä mahdollisesti edellyttäisi väliaikaista rahoitusta ja toimien väliaikaista organisointia, 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.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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.

Ympäristövaikutukset

Ympäristövaikutuksia vakuutuksen lakkauttamisella ei olisi. Ympäristön tilaan nykyisen vakuutuksen lakkauttaminen ei käytännössä vaikuttaisi, sillä torjunta- ja ennallistamiskustannuk-

sia 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.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisala on kapea ja sen käyttöala on jäänyt hyvin vähäiseksi. Vakuutuksesta korvattavia vahinkoja on aiheutunut huomattavan vähän verrattuna siihen, mitä järjestelmän perustamisvaiheessa arvioitiin. Vakuutusjärjestelmän lakkauttaminen ei aiheuttaisi olennaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

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 toissijaisesti 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 talousarviorahoituksen 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.

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 ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukaisesti 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.

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 vaihtoehtovertailuun ei ole otettu mukaan niin sanottua 0-vaihtoehtoa, jossa öljysuojarahastoa ja ympäristövahinkovakuutusta koskeviin lakeihin ei tehtäisi mitään muutoksia.

Uuden toissijaisen vastuujärjestelmän rahoitus- ja hallintomalliksi esitetään valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, jonka perustaminen katsotaan tarpeelliseksi ottaen huomioon käsiteltä-

vien korvausasioiden luonne ja vaikeus ennakoida korvattavien vahinkojen tapahtumista. Valtion budjetin ulkopuolisella rahastolla voidaan varautua määrältään huomattaviin ja vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa. Valtion talousarvion yleiskatteeseen määrärahaan perustuvat mallit eivät muuttaisi nykytilaa kohti vaaran aiheuttajien kustannusvastuun toteutumista, minkä lisäksi määrältään ja toteutumisajankohdaltaan ennakoimattomat menot sopivat huonosti talousarvion vuotuisuusperiaatteen. Ympäristövahinkorahaston vuosittaiset menot olisivat siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisivat huonosti tehtävän hoitamiseen. Valtion talousarvion korvamerkittyyntä määrärahaan perustuvan mallin yksi keskeinen haitta liittyy siihen, että korvamerkintä vähentäisi mahdollisuuksia verotulojen vapaaseen kohdentamiseen ja siten kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoitusta vähennettäisiin eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä. Rahasto olisi volyymiltaan sekä budjettitalouden että rahastotalouden kokonaisuuteen nähden varsin pieni. Valtiosääntöisessä kokonaisarviossa rahaston perustamisesta ei seuraisi laajaa poikkeamista talousarvion täydellisyysperiaatteesta.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon erilaisten rahoitusmalliratkaisujen vertailujen tulokset sekä vakuutusmallin ja rahastomallin toimintaa ja niistä maksettuja korvauksia koskevat tiedot. Esitykselle asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa myöskään vakuutusmallin avulla, kuten luvussa 5.1.2 selostetaan. 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 pystytä riittävästi ennakoimaan. Vakuutusmallissa ei olisi käytettävissä pääomaraajoja ohjaamassa maksujen perimistä sen varalle, että korvattavia tapauksia ei tapahtuisi pitkään aikaan. Viranomaiskustannusten laajempaa korvattavuutta ei olisi mahdollista sovittaa yhteen vakuutusjärjestelmään esityksen tavoitteet täyttävällä tavalla.

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 määritellä määrärahan käyttötarkoitus ja mahdolliset rajoitukset.

Vaihtoehdossa pakollinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä olisi mahdollista säilyttää tähden 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 määräenemmistöä eduskunnassa. Mallissa luovuttaisiin 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 yleiskatteeseen 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. Määräلتään 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 tarkoitetun ympäristövahinkomaksun kaltaisella verolla tai jollakin muulla verolla. Verolla kerättyjä varoja ei voitaisi käyttää muuhun kuin määrärahalle määritettyyn 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 korvamerkittyyn 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 verolailla, joka ei edellyttäisi perustuslain mukaista kahden kolmasosan määräenemmistöä 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 korvamerkittyyn 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 ennakkoimattomien 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 piirin laajentaminen pienempiin toimijoihin aiheuttaa sekä vakuutus- että rahastomallissa hallinnolle saman lisätyön, jonka määrää on arvioitu edellä rahastojärjestelmän perustamisen taloudellisia vaikutuksia koskevassa luvussa. 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 aiheuttavat hallinto- ja tietojärjestelmäkustannukset ovat Ympäristövakuutuskeskuksen ja Finanssialan alustavan arvion mukaan suuruusluokaltaan noin miljoona euroa.

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

Ympäristövahinkovakuutuslain muutokset voidaan hyväksyä eduskunnassa ilman määräenemistövaatimusta.

Vakuutusmallin ongelmia

Vakuutusmallilla ei kyettäisi vastaamaan toissijaisen vastuujärjestelmän uudistamiselle asetettuihin tavoitteisiin mallin erityisten piirteiden johdosta.

Vakuutusmallin maksuvelvollisille yrityksille aiheutuvien kustannusten määrää ei voida etukäteen tietää, sillä jokainen vakuutusyhtiö päättäisi yritysakohtaisesti, kuinka suuria perittävät maksut olisivat. Maksuja ei kilpailuoikeudellisista syistä voida yhtenäisesti julkaista tai tilastoida taikka ennakoida. Lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmässä käsitellyssä Finanssialan tekemässä

vakuutusmallin kehittämistä koskevassa ehdotuksessa öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjunta 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-
messä 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 vakuutussopimuslain
(1994/543) 32 §:ssä ja ympäristövahinkolain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa on todettu tulkinn-
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 ennakolta arvioida, sillä lainsäädännön perimmäisenä tarkoituksena on ym-
päristötavoitteiden 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 ennakkokorvaus voidaan myöntää ke-
vyemmällä 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 ennakkokorvaus ylittäisi lopullisen korvauksen määrän, olisi erotus palautettava
rahastolle. Rahastomallissa ennakkokorvaus edistäisi toimien toteuttamista ja helpottaisi torjun-
taviranomaisen taloushallintaa.

Periaatteellisella tasolla olisi ongelmallista, jos yksityisoikeudellinen toimija eli vakuutusyhtiö
arvioisi julkisen vallan käyttäjän toimien tarpeellisuutta ja lainmukaisuutta kustannusten kor-
vaamista harkitessaan. Myös käytännössä tästä voisi seurata ongelmia, sillä oikeusturvateiden
käytössä voisi ilmetä päällekkäisiä muutoksenhakuvaihtoehtoja, jos samaan vahinkotapahtu-
maan perustuvia korvauksia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa ja hallintotuomioistui-
messä.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä ei sopisi kiireellisen ympäristönsuojelulain 182 a §:n
torjuntatoiminnan rahoitukseen, sillä vakuutusmalliin ei voitaisi yhdistää ennakkokorvauksia,
jotka maksettaisiin ennen lopullisen hakemuksen ratkaisemista. Tämä olisi viranomaisen toi-
minnan rahoituksen kannalta ongelmallista, koska usein tarvitaan nopeaa ja joustavaa rahoi-
tusta, jotta työt saadaan käyntiin ja haittojen laajeneminen estettyä. Tällöin viranomaisten toi-
mintaa jouduttaisiin ensi vaiheessa jatkossakin rahoittamaan tapauksesta riippuen valtion ta-
lousarviosta.

Vakuutusjärjestelmä ei voisi taloudellisesti tehokkaasti varautua toissijaisiin vastuutapauksiin, jotka useimmiten ovat ennakoinnattomia sekä suuruuden, laadun että ajankohdan perusteella. Vakuutusjärjestelmän talouden suunnittelua ja tasapainotusta on vaikea toteuttaa, jos korvattavia tapauksia ja korvausten suuruutta ei pystyittäisi riittävästi ennakoimaan. Vakuutus ei voi toimia kuten rahasto, joka voi varoja rahastoiden odottaa useita vuosia korvausmenojen mahdollista ilmenemistä. Vakuutuksen tulojen ja menojen tulisi pääosin ennakoidusti vastata toisiinsa, jotta järjestelmä voisi toimia kustannustehokkaasti. Vakuutusjärjestelmässä maksuilla kerätyt varat jäävät lähtökohtaisesti lopullisesti käyttämättä, jos vahinkoja ei tapahdu. Vakuutusmallissa ei ole käytettävissä pääomaroja 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 lisääntyminen edellyttäisi joko korvaushakemusten määrän kasvua tai Ympäristövakuutuskeskuksen korvauskäytännön muuttamista laintulkinnan puitteissa tai korvausehdellytyksiä koskevan lainsäädännön muuttamista. Ympäristövahinkojen lukumäärää koskevien selvitysten perusteella on selvää, että vahinkoja, joista olisi nykyisäännösten 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 sekaan täyttäisi, mitä on käsitelty edellä ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamisen yhteydessä.

Vakuutustoiminnan käsitteelle ei ole annettu määritelmää lainsäädännössä. Euroopan Unionin tuomioistuimen ja Suomen oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että vakuutustoiminnalle on ominaista, että vakuutuksenantaja sitoutuu ennakolta maksettua vakuutusmaksua vastaan suorittamaan vakuutetulle vakuutustapahtuman sattuessa suoritteen, josta on sovittu sopimusta tehtäessä. Vakuutustoiminnan olennaisimpana ominaispiirteenä on pidetty sitä, että vakuutettu suojautuu epävarmoilta, mutta mahdollisesti huomattavilta taloudellisilta tappioilta vakuutusmaksulla, jonka maksaminen on varmaa, mutta jonka määrä on rajattu. Ympäristövahinkorahaston toiminta ei olisi vakuutustoimintaa. Vakuutustoiminnan ominaispiirteet eivät ympäristövahinkorahastossa täytyisi, sillä rahastosta ei maksettaisi korvausta ympäristövahinkomaksuvelvollisille, vaan korvaus suoritettaisiin vahingonkärsijöille ja viranomaisille. Ympäristövahinkomaksu olisi veroluonteinen maksu, joka perittäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavilta toiminnanharjoittajilta. Ympäristövahinkomaksun suorittaminen ei vähentäisi maksuvelvollisen omaa taloudellista riskiä. Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvaus ainoastaan, mikäli vahingonaiheuttaja olisi maksukyvytön, tavoittamattomissa tai tuntematon.

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 ympäristövastuudirektiivi) tarkoittamia ympäristövahinkoja ovat suojeltaville lajeille ja luontotyypeille, vesille sekä maaperälle aiheutuvat vahingot. 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 §:n ja ympäristövastuulain 9 §:n soveltamistilanteissa on osittain samankaltainen: vastuussa oleva taho ei toteuta välttämättömiä toimia, tavanomainen hallintopakko ei ole käytettävissä ja viranomaisella on toimivalta toimia ja perii kustannukset toimista vastaavalta taholta. Lisäksi toimivallan käytölle on molemmissa säännöksissä asetettu korkea kynnys. Näiden säännösten keskeinen ero on siinä, että ympäristövastuulain pääasiallinen soveltamisala on korjata luontovahinkoja, vesistön merkittävää pilaantumista sekä vesistön tai pohjaveden huomattavan haitallisia muutoksia, kun taas ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamistilanteissa aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa ympäristölle tai ihmisten terveydelle.

Käytännössä voi ilmetä tilanteita, joissa viranomainen voi toteuttaa ympäristönsuojelulain 182 a §:n mukaisia toimia yhtäaikaaisesti ympäristövastuulain 9 §:n kanssa. Osittain nämä toimet

saattavat olla päällekkäisiä ja limittäisiä 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 tälle ei ole katsottu olevan perusteita. Ensinnä maksuvelvollisia ympäristövahinkorahastoon olisivat ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajat. Sen sijaan ympäristövastuulain soveltamisalaan kuuluvat myös esimerkiksi sellaisia vesilain mukaisia tilanteita, joilla ei ole yhteyttä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Tämä tarkoittaisi, että ympäristövahinkorahastosta katettaisiin myös sellaisten vahingonaiheuttajien toiminnasta johtuvia kustannuksia, jotka eivät itse olisi maksuvelvollisia järjestelmään. Ratkaisu ei olisi aiheuttamisperiaatteen mukainen. 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 ja se eroaa tarkoitukseltaan monella tapaa toissijaisen vastuun järjestelmästä. Toissijaisilla vastuujärjestelmillä varaudutaan vakuuksia laajemmin ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen sekä torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamiseen tarvittavan rahoituksen järjestämiseen, kun toimista vastaavaa tahoa on maksukyvytön. Velvollisuus asettaa vakuus kohdistuu tiedossa olevaan yksittäiseen toiminnanharjoittajaan, jonka toimintaan voi liittyä ympäristön pilaantumista. 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 toimitaan 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.

Käytännössä luvassa määrätty vakuus voi osoittautua myös riittämättömäksi, vakuuksien korottaminen voi viipyä muutoksenhaun vuoksi taikka vakuudet jäädä kokonaan asettamatta tai uusimatta toiminnanharjoittajan laiminlyöntien tai esimerkiksi konkurssin johdosta. Lisäksi toiminnan riskit voivat olla käytännön viranomaistyössä vaikeasti ennakoitavia, mistä johtuen vakuudet eivät aina täysin vastaa jätehuoltotoimien mukaisia kustannuksia.

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 on tarkasteltu viime aikoina ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöhankeissa: kaivoslain uudistamishankkeessa, jota koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 8.9.2022 (<https://tem.fi/kaivoslakiuudistus>), sekä 1.9.2022 voimaan tulleessa ympäristönsuojelulain muutoksessa 490/2022 (HE 243/2021 vp). Molempia vakuusjärjestelmiä on ollut tarkoitus kehittää erityisesti siten, että vakuuden määrän suuruus vastaisi paremmin niitä kustannuksia, joita vakuuksin on tarkoitettu kattaa. Edellä mainituilla lainsäädäntöuudistuksilla ja tukemalla muun muassa ohjeistuksin vakuuksien oikeaa mitoittamista ja ajan tasalla pitämistä

voidaan pyrkiä vähentämään toissijaisilla vastuujärjestelmillä katettavien kustannusten määrää siltä osin kuin on kyse vakuuksien alaan kuuluvista toimista.

Myös vakuuksien nykyisen soveltamisalan laajentamista on syytä tarkastella mahdollisena keinona rajoittaa toissijaisella vastuujärjestelmällä katettavien kustannusten määrää tai estää tilanteiden päätymistä sen piiriin. Erityisesti kaivosten jätevakuuksien alan mahdollisen laajentamisen vaikutuksia on selvitetty syksyllä 2022 päättyvässä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaan (VN TEAS) kuuluvassa hankkeessa (<https://tietokayttoon.fi/-/kaivosten-jatevakuuden-alan-laajentamisen-ymparistonsuojelullinen-vaikuttavuus-ja-kustannukset-1>). Vakuuksien laajentamisen mahdollisuuksia on käsitelty myös PTT:n selvityksessä ”Vakuudet ja ympäristövastuut — selvitys ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautumisesta vakuuksin — näkökulmana ympäristövahinkojen toissijaiset vastuutilanteet” (ks. jakso 2.5.6).

Kehittämällä vakuusjärjestelmiä kattamaan laajemmin toiminnan lopettamistoimia voitaisiin nykyistä jonkin verran laajemmin varautua ympäristövastuiden hoitamiseen toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa, mutta erilaisista käyttötarkoituksista johtuen vakuusjärjestelmällä ei voitaisi tässäkin tapauksessa korvata kokonaan toissijaisia vastuujärjestelmiä. Lisäksi vakuusjärjestelmän laajentaminen kattamaan kaikkia toiminnan ympäristöriskejä johtaisi vakuusmäärien kasvuun niin merkittävästi, että uusien toimijoiden markkinoille pääsy vaikeutuisi todennäköisesti huomattavasti samoin kuin olemassa olevien toimijoiden maksurasite kasvaisi merkittävästi.

Toiminnanharjoittajan lakisääteisiä vakuusjärjestelyjä ei voida kytkeä ehdotettavan ympäristövahinkorahaston maksujen suuruuteen, eikä vakuusjärjestelyn perusteella voida myöntää maksuhojennuksia, sillä näillä kahdella järjestelmällä on erilaiset tavoitteet ja soveltamisalat. Lisäksi ympäristövahinkomaksu on luonteeltaan vero ja kyseinen järjestely on vaikeasti sovitettavissa veroluonteiseen järjestelmään.

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 tilanteita. Vaikka valvontakäyntejä kohdistetaan riskialttiisiin kohteisiin, on hyvin haasteellista tunnistaa ajoissa valvonnan yhteydessä erityisesti lähestyviä maksukyvyttömyystilanteita. Yrityksen taloudellisten toimintaedellytysten kattava arviointi ei ole osa ympäristönsuojelulain mukaista 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 valvontaviranomaisen 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 tarkoitetun toiminnan harjoittaminen olisi yleensä ympäristönsuojelulain mukaan lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintivelvollista toimintaa. 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 toiminnoissa. 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 säännöksiin. 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 tarkoitetun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamista ja määritelmää täsmennettäisiin viittauksilla ympäristönsuojelulain mukaiseen lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisuuteen. Myös sillä, käsitteisikö 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, 10 a luvun mukaisesti ilmoituksenvärisen 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 tämentää 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 tämentävät 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 mahdollista säätää maksuvelvolliseksi samoin perustein kuin muissa valtakunnan osissa.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta määriteltäisiin ehdotetussa laissa saman sisältöisesti kuin ympäristönsuojelulaissa, jossa määritelmällä on pantu täytäntöön teollisuus- päästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan laitoksen määritelmä (HE 214/2014).

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 valvonasta (685/2015). Asetuksessa kemikaalit jaotellaan terveydelle tai ympäristölle vaarallisiin kemikaaleihin sekä ns. fysikaalista 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 kemiantehtaات, öljynjalostamot, sellutehtaات, paperitehtaات, satamavarastot ja kyllästämöt. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen lupa tarvitaan valtion ja kunnan ympäristölupaviranomaisten ratkaisemien ympäristölupien lisäksi myös eräisiin ympäristönsuojelulain mukaan ilmoitusta tai rekisteröintiä edellyttäviin toimintoihin. Ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukaisesti ilmoituksenvaraisista toiminnoista kemikaalien laajamittaista varastointia ja käsittelyä koskeva lupa on tyypillisesti kemikaalivarastoilla (ympäristönsuojelulain liitteen 4 kohta 2). Myös rekisteröivät toiminnot voivat sisältää laajamittaista vaarallisten kemikaalien varastointia ja käsittelyä. Rekisteröintivelvollisiin toimintoihin on siirretty joitakin aiemmin ympäristölupaa edellyttäneitä toimintoja, kuten tiettyjä orgaanisten liuottimen 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, 10 a luvun mukaan ilmoituksenvaraisia 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 eristetehtaat ja vedyntuotantolaitokset. Vaihtoehtoisessa maksuluokkamallissa Tu- kesin myöntämä lupa tai sen lisävelvoite ei näissä tapauksissa olisi nostanut toiminnan maksu- luokkaa. Niihin kemikaaliturvallisuuslain mukaisiin lupavelvollisiin toimintoihin, jotka eivät ole ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisia, yllä määritellyllä tavalla ilmoituksenvaraisia tai rekisteröintivelvollisia, ei ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta olisi ulotettu lainkaan. Kyse olisi ollut muuta kuin välitöntä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa harjoittavista toimijoista (fysikaalinen vaara), kuten nestekaasulaitoksista ja räjähdesarasteista, jotka eivät ole ympäristönsuojelulain liitteen luvanvaraisten toimintojen luettelossa. Nykyisessä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmässä maksuvelvollisia ovat kaikki kemikaaliturvallisuus- lain mukaisen luvan haltijat.

Ehdotuksen mukaisen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan maksuluokan määrittäminen, osin kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan ja lupaan mahdollisesti kytkey- tyvän lisävelvoitteen kautta, on valmistelussa kuitenkin arvioitu vaikeaksi toteuttaa maksuvel- vollisuuden selkeästi ja yksinkertaisesti määrittävällä tavalla. Kemikaaliturvallisuuslakiin pe- rustuvan lupavelvollisuuden määräytymiseen vaikuttavien tekijöiden erittely ja porrastaminen maksujärjestelmän toteutuksessa tekisi järjestelmästä vaikeaselkoisen ja vaikeuttaisi maksuvel- vollisuuden tehokasta toimeenpanoa. Maksuvelvollisten toimintojen tyhjentävä luettelointi eh- dotettavan lain liitteissä olisi hyvin vaikeaa, jos kunkin maksuvelvollisen toiminnan osalta olisi maksuluokkaan vaikuttavana tekijänä otettava huomioon myös mahdollinen kemikaaliturvalli- suuslain mukainen lupa ja lisävelvoitteet. Maksujärjestelmän toimeenpano edellyttäisi eri lupa- ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen yhteensovittamista, mikä nostaisi järjestelmän toimeen- pano- ja hallintokustannuksia merkittävästi. Vaarallisten kemikaalien varastointiin ja käsitte- lyyn liittyvän ympäristön pilaantumisen vaaran on näistä syistä katsottu tulevan riittävällä ta- valla huomioiduksi ehdotetussa maksujärjestelmässä.

Yrityskohtaiset tekijät maksuluokkien määrittelyssä

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

Valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös maksun porrastamista yrityksen liikevaihdon pe- rusteella. Liikevaihdon suuruus, joka voi vaihdella vuosittain, ei kuitenkaan ole suoraan verran- nollinen ympäristövahinkojen aiheutumisen riskiin. Toissijaisen vastuun piiriin tulleet ympäris- tövahinkotapaukset 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 toimin- nan riskiin, ja eri kemikaalien keskinäinen vertailu on haastavaa. Maksun keräämisjärjestel- män 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 laitosluelettelojen 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 perusteltuna. Verotuoton korvamerkintä tiettyyn tarkoitukseen käytettäväksi olisi vastoin verotulojen yleiskatteellisuuden periaatetta. Vakuutusmaksuverolain (664/1966, laki eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta 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. Vaarallisia aineita kuljettavista yrityksistä ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, koska pääsäännön mukaan kuljetusyritys ei tarvitse vaarallisten aineiden kuljettamiseen erityistä lupaa tai hyväksyntää. VAK-kuljetuksissa käytettävien ajoneuvojen lukumäärää on vaikea arvioida, koska kaikki vaarallisten aineiden kuljetuksiin käytettävät ajoneuvot eivät vaadi erillistä VAK/ADR-hyväksyntää.

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 määritellyyn 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 konkurssilaissa 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 määriteltävä, miltä osin konkursipesällä on toimimisvelvollisuus ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi ja milloin ympäristöä koskevista toimenpiteistä viranomaiselle aiheutuneet kustannukset saavat massavelan ase-

man. 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 järjestelmien kehittämistä jatketaan, jotta vakavien ympäristö- ja terveystarpeiden 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 vp).

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 yhdessäkin 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 Säädosperusteinen 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 ympäristörahastoa, 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 epäsuhtainen 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 myöhempinä 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 Miljödepartementetin antamassa asetuksessa (Förordning om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador (2004:100)), jossa rahoituksen käyttötarkoitus on kytketty ympäristökaaren soveltamisalaan viittaamalla sen tarkoittamaan pilaantumisvahingon 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 säädösperusteisen kollektiivisen aiheuttajan vastuun ratkaisuja vertailumaissa

Myös ensisijaista vastuuta voidaan täydentää pakollisella vakuutuksella. Esimerkiksi Tanskassa tällainen järjestelmä koskee yksityisten omistamia lämmitysöljysäiliöitä. Vakuutuksella varmistetaan vahingontilanteessa 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. Vahingonkäräjät 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 valvontaviranomainen 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 vakuusrahastot

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 jälkitoimiveloitteiden kustannuksia, eikä niitä siis ole tarkoitettu kattamaan ennakoimattomia ympäristövahinkoja. Lisäksi vakuuksina vaadittujen summien riittävyys on kyseenalaistettu toistuvasti Kanadassa.

Alankomaissa polttoaineen jakeluasemien toiminnanharjoittajat ovat perustaneet vakuusrahaston (jäljempänä *Cofize*), johon liittymällä toiminnanharjoittaja täyttää lakisääteisen veloitteensa asettaa vakuus turvaamaan pilaantuneen maaperän puhdistamisen kustannuksia. Vakuusrahasto 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

6.1 Yleistä lausuntopalautteista

Hallituksen esityksestä saatu lausuntopalaute oli vaihtelevaa, yhtäältä ehdotusta puollettiin, toisaalta arvosteltiin ja oltiin sitä vastaan. Yleisperusteluiden osalta palautetta annettiin muun muassa aiheuttaja maksaa –periaatteen ja kollektiivisen vastuun toteutumisen puolesta ja vastaan. Teollisuuden edustajat toivoivat laajempaa vaihtoehtojen arviointia ja talousarvioperusteista viimesijaisen vastuun rahoitusta ympäristövahingoille. Sen sijaan viranomaisilta ympäristövahinkorahasto sai kannatusta, ja tärkeänä pidettiin, ettei ympäristövahinkojen korvaaminen tapahdu verovaroin.

Lakiluonnoksen soveltamisalasta saatiin paljon palautetta. Soveltamisalan ulkopuolelle toivottiin rajattavan mm. Suomen ulkopuolella tapahtuneet vahingot, säteilyvahingot, tuntemattomien tahojen ja rikollisen toiminnan aiheuttamat vahingot. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle toi-

vottiin rajattavan kunnan omistuksessa olevat osakeyhtiömuotoiset vesi- ja jätelaitokset. Toisaalta kunnan omistuksessa olevien yhtiöiden sisällyttämistä lain soveltamisalaan pidettiin myös onnistuneena ratkaisuna.

Ympäristövahinkomaksun osalta toivottiin muun muassa vuosittaista yrityskohtaista maksukattoa ja sitä, että laitostekonaisuus maksaisi vain yhtä vuosimaksua. Lisäksi palautteissa toivottiin ympäristövahinkomaksun kohdistamista kuljetustoimialaan, ja yleistä pykälien ja liitteiden täsmenmistä ja selkeyttämistä.

Erityisesti liikennevälineiden aiheuttamien ja kuljetusten aikaisten vahinkojen korvaaminen nähtiin ongelmallisena. Epäselvänä pidettiin ympäristövahinkorahaston korvausvastuiden suhdetta kuljetusalan omiin vakuutusvelvollisiin sekä kansainvälisiin sopimuksiin muun muassa merenkulussa. Maksuvelvollisuuden alkamiseen ja päättymiseen sekä vahingon tapahtumisen ja ilmenemisen ajankohtiin ja määräaikaan korvauksen hakemiselle toivottiin täsmennyksiä. Palautetta saivat myös rahaston pääomarajat sekä korvauksen ja omavastuun määrä.

Alueen pilaantumisen selvittäminen ja pilaantuneen alueen puhdistaminen samoin kuin avustukset torjuntakaluston hankkimiseen koettiin teollisuuden puolelta tarpeettomiksi. Muilta sidosryhmiltä näitä koskevat pykälät saivat enemmän kannatusta.

Lausuntopalautteissa toivottiin rahaston hallitukseen elinkeinoelämän, kuntien ja muiden sidosryhmien edustusta. Lisäksi neuvottelukunnan ja katselmuslautakunnan kokoonpanoa ja vastuita esitettiin selvennettäväksi ja käsiteltäväksi perustuslain 119 §:n julkisen vallan käytön näkökulmasta. Palautteissa ehdotettiin esityksen käsittelyä Kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa ja työ- ja elinkeinoministeriön yritystukineuvottelukunnassa. Oikaisu- ja muutoksenhakumenettelysääntelyä pidettiin lausunnoissa keskeneräisenä ja paikoin ristiriitaisena hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntelyn kanssa.

6.2 Esityksen yleisperusteluita koskeva lausuntopalaute ja lausuntopalautteen huomioon ottaminen

Ehdotusta ympäristövahinkorahaston perustamisesta sekä kannatettiin että vastustettiin. Lausuntopalautteessa mielipiteitä jakoivat muun muassa ehdotetun ympäristövahinkorahaston tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus sekä aiheuttaja maksaa –periaatteen ja kollektiivisen vastuun toteutuminen. Joissain lausuntopalautteissa tuotiin esille myös maksutaakan kohdistuminen toimialoittain, esimerkiksi jätetoimialalle. Yhdessä lausunnossa katsottiin, ettei ympäristövahinkorahaston valmistelussa ole riittävästi huomioitu ensisijaista vakuutta. Toisaalta yhdessä lausunnossa katsottiin, että asian valmistelussa nykyiset toissijaiset ympäristövastuuvahinkojärjestelmät ja niiden vertailu on käyty selkeästi läpi. Yhdessä lausunnossa katsottiin, ettei lainsäädäntötyössä ole huomioitu saamelaistahoja eikä ympäristöriskien hallinnan ja ympäristövahinkojen torjunnan tärkeyttä arktisen luonnonympäristön kannalta ole valmistelussa huomioitu, minkä lisäksi toisessa lausunnossa pidettiin toivottavana, että maa- ja metsätalousministeriö olisi otettu mukaan valmisteluun jo aikaisemmassa vaiheessa. Lisäksi yhdessä palautteessa toivottiin laitostekonaisuuksien maksuja koskevia tarkennuksia.

Nykytilan arvioinnista esitettiin sekä kannanottoja, joissa nykyisiä toissijaisia vastuujärjestelmiä puolustettiin, että kannanottoja, joissa ehdotetun ympäristövahinkorahaston katsottiin parantavan tai selkeyttävän ympäristövahinkojen korvausjärjestelmiä. Lausunnoissa tuotiin esille erityisesti ehdotetun ympäristövahinkorahaston suhde nykyisiin vakuutusjärjestelmiin ja -maksuihin ja öljysuojarahastoon sekä näiden muodostaman kokonaisuuden huomioiminen. Ongelmia nähtiin muun muassa rahastomallin ja vakuutusmallin vuosimaksujen kohdistumisen

eroissa, toimijoiden mahdollisuudessa vaikuttaa omaan maksuvastuuseensa ja kierrätysteollisuuden roolissa maksajana. Kahdessa lausunnossa esitettiin myös pelastustoimen rahoituksen tasoon liittyviä huolenaiheita öljysuojarahaston lakkauttamiseen liittyen. Lisäksi osassa lausunnoista katsottiin, että rahasto toteuttaa aiheuttaja maksaa -periaatetta, kun taas joissain lausunnoissa katsottiin periaatteen jäävän rahastossa toteutumatta. Lausunnoissa katsottiin kuitenkin pääosin, että nykytilan ja sen toimivuuden arviointi on kuvattu riittävästi ja asianmukaisesti.

Esityksen tavoitteita koskevissa lausuntopalautteissa tuotiin esiin aiheuttaja maksaa -periaatteen ja lainsäädäntöhankkeiden tavoitteiden toteutumisen puolesta ja vastaan puhuvia kannanottoja, pääomajoihin liittyviä huomioita sekä maksujen kohdentumisen oikeasuhtaisuus ja oikeudenmukaisuus. Useassa lausunnossa katsottiin, ettei aiheuttaja maksaa -periaate toteudu, sillä rahastosta voitaisiin maksaa korvauksia vahingoista, joiden aiheuttaja on tuntematon, joiden aiheuttaja ei ole rahastoon maksuvelvollinen, tai joka on aiheutunut rikollisella tai tuottamuksellaisella teolla. Kahdessa lausunnossa pidettiin ennakkorvausten maksamista vaikeasti hyväksyttävänä. Yhdessä lausunnossa todettiin, ettei torjuntakaluston hankkimiseen liittyvän harkinnanvaraisen avustuksen mittaluokan tule ylittää ympäristövahinkoihin varautumista. Yhdessä lausunnossa sen sijaan pidettiin tärkeänä, ettei kynnys viranomaisten kustannusten korvaamiseen lakiesityksen kattamissa tilanteissa muodostu liian korkeaksi. Maksettujen korvausten takaisinperintämahdollisuutta pidettiin myös tärkeänä. Muutamissa lausunnoissa pidettiin nykyjärjestelmien yhdistämisellä saavutettavaa hallinnollisen byrokratian ja taakan vähenemistä hyvänä asiana. Eräässä lausunnossa pidettiin omaehtoisen vastuullisen toiminnan kehittämistä ensisijaisena toimenä toissijaisten järjestelmien tarpeen välttämiseksi ja korostettiin valvonnan merkitystä tapausten määrän vähentämisessä. Riskinarvioinnin suorittamista pidettiin epäselvänä, mutta yrityskohtaisten maksujen oikeaa suhdetta yritystoiminnasta aiheutuvaan ympäristön pilaantumisen riskiin pidettiin tärkeänä. Yhdessä lausunnossa katsottiin, että rahastosta tulisi korvata tuulivoimaloiden purkamiseen liittyviä kuluja ja tuulivoimahankkeista johtuva kiinteistöjen arvon aleneminen. Lisäksi yhdessä lausunnossa katsottiin, että siipikarjatuotantoa harjoittavien yritysten alhaisen riski tulisi vaikuttaa maksujen suuruuteen. Yhdessä lausunnossa tuotiin esiin rahaston kytkös valtiontalouteen. Yhdessä lausunnossa korostettiin lisäksi periaatetta yritysten yhtäläisistä kilpailuolosuhteista. Muutamassa lausunnossa korostettiin toimijoiden ensisijaista vastuuta ja nostettiin esiin esityksessä jo käsitelty huoli siitä, että rahasto passivoi toimijoita tai antaa vääränlaisen ohjausvaikutuksen.

Ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevassa lausuntopalautteessa tuotiin esille maksujen mitoitus ja vaikutus tiettyihin toimialoihin, maksujen suuruus ja mahdolliset muutostarpeet sekä vaikutusten arvioinnin tarpeellisuus. Lausunnoissa pidettiin ongelmallisena yrityskohtaisten vuosimaksujen muutoksia suhteessa vakuutusmaksuihin, ja hallinnollisia kustannuksia pidettiin joissain lausunnoissa suhteellisen suurina rahaston vuosikertymään nähden. Maksuvelvollisuuden sitomista ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen pidettiin joissain palautteissa oikeudenmukaisena. Kuljetusvahingot haluttiin useassa lausunnossa rajata korvausten ulkopuolelle. Joissakin lausunnoissa pääomajojen, tapauskohtaisen katon ja vuosikaton uudelleenmäärittelyä pidettiin tarpeellisena. Muutamassa lausunnossa kyseenalaistettiin korkeimman maksuluokan enimmäismaksun riittävyys kaikissa tilanteissa, erityisesti kaivostuominnassa. Yhdessä lausunnossa myös katsottiin eläinsuojille esitetyn maksun olevan suhteettoman suuri verrattuna muihin samassa luokassa oleviin korkeamman ympäristöriskin toimintoihin. Toisessa lausunnossa puolestaan katsottiin suuriin eläinsuojiiin, turvetuotantoon ja kalan kasvatukseen liittyvien ympäristöriskien olevan saman suuruisia, vaikka osa toiminnoista on vuosittaisen ja osa kertamaksun piirissä. Maksujen määrittämisen perusteita pidettiin osassa lausunnoista selkeinä ja vähän tulkinnanvaraa jättävinä, mutta joissain lausunnossa kaivattiin näihin selkeyttämistä ja tarkentamista. Yleisesti todettiin, että maksujen tulee olla oikeassa suhteessa harjoitettuun toimintaan. Kahdessa palautteessa pidettiin tärkeänä sitä, että maksujen

muuttaminen edellyttäisi rahastoa koskevan lain muutosta. Pääomarajoja pidettiin osassa lausuntopalautteissa liian korkeina ja osassa liian matalina. Lisäksi ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille pidettiin lausunnoissa vaikeana ennakoida. Yhdessä lausunnossa esitettiin, että yrityksille ja kunnille koituvia taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida.

Muiden toteuttamisvaihtoehtojen lausuntojen osalta näkyi jako teollisuuden edustajiin ja muihin sidosryhmiin. Teollisuuden edustajat toivoivat muun muassa laajempaa vaihtoehtojen arviointia sekä talousarvioperustaista rahoitusta ympäristövahingoille. Yhdessä lausunnossa katsottiin, että vaihtoehtoista ja niiden kustannuksista sekä valmistelu- että toimintavaiheessa olisi tarpeen tehdä vielä selkeämpi vertailu. Toisaalta joissain muissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, ettei ympäristövahinkojen korvaaminen tapahdu verovaroin. Yhdessä lausunnossa ehdotettiin vuosimaksulle asetettavaa maksukattoa ja toivottiin, että vakuusjärjestelyjen olemassaoloa tarkasteltaisiin perusteena maksuhuojennuksille. Yhdessä palautteessa toivottiin myös vastuutahon selkeyttämistä konkurssitilanteissa. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille tarve huomioida ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kokonaisuus.

Lakia alemman asteisen sääntelyn osalta ehdotettiin, että säätämisyjärjestysperusteluissa kuvattaisiin tiiviisti, miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on otettu ehdotettujen asetustenantovaltuuksien osalta huomioon. Toimeenpanon ja seurannan osalta pidettiin välttämättömänä järjestää lainsäädäntömuutosten vaikutusten seuranta muun muassa korvauskehityksen ja maksujen määrän sekä niiden tasapuolisuuden osalta. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille tarve turvata muutoksen vaatimien voimavarojen riittävyys. Yhdessä lausunnossa katsottiin, että pelastustoimen rooli tulee ottaa huomioon ympäristövahinkorahaston hallituksen kokoonpanossa. Kahdessa palautteessa nostettiin esille toimeenpanoon liittyviä tarpeita ja haasteita. Lainsäädännön toimeenpanon ja seurannan osalta pidettiin tarpeellisena varmistaa, että voimavarat ovat riittävät ja etteivät maksunkantoviranomaiseksi säädettävälle ELY-keskukselle tulevat tehtävät rasita muiden ELY-keskusten ja kuntien valvontaviranomaisia ilman, että niihin varataan voimavaroja. Toimeenpanossa haasteena nähtiin esimerkiksi se, miten kunnista saadaan kerättyä tieto laitoksista, jotka eivät ole olleet ympäristövakuutusvelvollisia. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ei lausunnossaan nähnyt estettä keskitetyn maksunkantoviranomaisen tehtävän hoitamiseksi, mutta katsoi tehtävän hoitamisen vaativan lisävoimavaran osoittamista tähän tarkoitukseen ja voimavarojen riittävyyden seurantaa.

Suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä lausuntopalautetta annettiin muun muassa ympäristöperusoikeuteen ja talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiseen liittyen. Osa lausunnonantajista katsoi, että edellytykset talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle täyttyvät, ja että rahastolla voidaan suunnitelmallisesti varautua mahdollisiin ympäristövahinkoihin. Osa lausunnonantajista puolestaan näki ongelmia valtion pysyvän tehtävän hoitamisen edellytyksen täyttymisessä ja julkisen vallan roolin toteutustavassa. Lisäksi yhdessä lausunnossa esitettiin suuruudeltaan rajatun pääomarahaston ongelmallisuus toiminnanharjoittajien elinkeinonvapauden horisontaalivaikutusten ja ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Yhdessä lausunnossa esitettiin teknisiä huomautuksia ja käytiin läpi esityksen täydennystarpeita perustuslain näkökulmasta. Toisessa lausunnossa puolestaan katsottiin, että perusteluissa on riittävästi tunnistettu ja tehty selkoa perustuslain asianomaisista säännöksistä. Kahdessa lausunnossa kiinnitettiin huomiota lainsäätämisyjärjestykseen.

Lausuntojen perusteella tarkennettiin ja muokattiin yleisperusteluiden osalta erityisesti ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevaa lukua sekä tehtiin pienempiä tarkennuksia muualle yleisperusteluihin. Jatkovalmistelussa selkeytettiin perusteluja sille, miksi lakisääteisiä vakuusjärjestelyjä ei voida kytkeä ehdotettavaan ympäristövahinkorahastoon. Vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia laajennettiin ja selkeytettiin tarpeellisilta osin sekä säännöskohtaisia perusteluja

muokattiin soveltuvin ja tarpeellisin osin. Aiheuttaja maksaa –periaatteen määritelmää ja toteutumista koskevia perusteluja täydennettiin. Yleisperusteluja koskevien lausuntopalauteiden yhteydessä mainitut säännösehdoiksiin liittyvät muutostarpeet arvioitiin säännöksiä koskevien muiden lausuntojen kanssa ja niiden pohjalta täsmennettiin ehdotuksia sekä säännöskohtaisia perusteluja soveltuvin ja tarpeellisin osin. Esimerkiksi ennakkokorvauksiin, harkinnanvaraisiin avustuksiin, pääomarajoihin ja muihin säännöksiin kohdistuvat palautteet huomioitiin asianomaisia säännöksiä koskevien muiden palautteiden yhteydessä. Myös maksuvelvollisuutta koskeva lausuntopalaute huomioitiin maksuvelvollisuutta koskevien säännösten yhteydessä. Saamelaiden ja kolttsaamelaiden asemaa ja arktisen alueen vaikutusten arviointia on pyritty parantamaan jatkovalmistelussa lisäämällä ympäristövahinkorahastoa koskevaan ehdotukseen maininta saamelaiskäräjiä ja kolttien kyläkokousta koskevasta kuulemisvelvollisuudesta. Tuulivoimaloiden rakentaminen ja purkaminen ei ole lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain mukaista toimintaa, mistä syystä jatkovalmistelussa ei laajennettu korvausoikeutta koskemaan tuulivoimaloiden perustusten purkamista. Esityksessä on huomioitu tarve järjestää uudistusten jälkiseuranta. Lausuntojen perusteella myös muokattiin ja täsmennettiin säätämisyjärjestysperusteita.

Lausunnoissa esitetyt tekniset korjausehdotukset on pyritty ottamaan huomioon.

6.3 Lakiehdotusta ja säännöskohtaisia perusteluita koskeva lausuntopalaute ja lausuntopalauteen huomioon ottaminen

6.3.1 Lakiehdotuksen 1 luku

Lausuntopalauteissa esitettiin täsmennyksiä sekä lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevaan pykälään ja sen perusteluihin. Esiin nousi se, tulisiko ympäristövahinkorahastoa koskevassa soveltamisalasäännöksessä omaksua vastaava rajausta voimassa olevassa ympäristövahinkovakuutuslaissa, jonka mukaan vahingon on täytynyt aiheutua Suomessa harjoitetusta toiminnasta ja se on tullut myös kärsiä Suomessa. Rajauksen poistoa ei lakiehdotuksessa ole perusteltu. Rahastosta, jonka rahoittavat Suomessa toimintaa harjoittavat yritykset, voitaisiin siten korvata myös ulkomailla harjoitetusta toiminnasta johtuvia vahinkoja ja torjunta- ja ennallistamistoimia. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Öljysuojarahastoa koskevassa laissa ei vastaavaa rajausta ole, eikä korvauskäytäntöä tältä osin ole.

Kysymystä arvioitiin jatkovalmistelussa. Ehdotetussa laissa säilytetään ympäristövahinkovakuutuslaissa säädetty alueellinen rajausta, jonka mukaan vakuutuksesta korvataan tiettyjä Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneita vahinkoja. Soveltamisalarajauksesta luopumiselle ei ole perusteita ottaen huomioon rahaston maksuvelvollisuuden kohdentuminen ja rahaston tarkoitus. Soveltamisalan rajauksella varmistettaisiin, ettei toiminnanharjoittajiin kohdistuva maksurasite muodostuisi kohtuuttomaksi. Vastaava rajausta ei kuitenkaan asian luonteen vuoksi omaksuttaisi tilanteissa, joissa olisi kyse aluksesta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aluksen ulkopuolella Suomessa aiheutuvista vahingoista. Merellisissä olosuhteissa on muita rahaston korvauspiiriin lukeutuvia tilanteita todennäköisempää, että Suomen alueen ulkopuolella, mutta esimerkiksi sen välittömässä läheisyydessä tapahtuvan öljy- tai kemikaalipäästön seurauksena aiheutuu vahinko Suomessa. Päästön alkuperää voi myös olla vaikea selvittää. Alueellisen soveltamisalan rajaaminen ei tältä osin olisi perusteltu, kun otetaan huomioon myös nykyisen öljysuojarahaston kattavuus. Itämeren maantieteellisesti pienestä koosta johtuu, että aluksilta aiheutuneet vahingot voivat päätyä rannikolle lyhyessä ajassa. VTS-, AIS- ja muista järjestelmistä huolimatta voi ympäristövahingosta vastuullinen jäädä joskus selvittämättä. Vahingosta kärsimään joutuneella ja torjunnasta vastanneella viranomaisella pitäisi myös näissä tilanteissa olla oikeus korvaukseen.

Yksi lausunnonantaja totesi, että rahaston käytön ja sen maksuvastuun tulisi olla erittäin tarkkarajainen, eikä sitä pitäisi ulottaa laajasti sellaisten tilanteiden korvaamiseen, joilla ei ole yhteyttä maksuvelvollisiin. Pykäläperusteluista esitettiin poistettavaksi kohta "...tai siksi, että tätä ei saataisi selvitettyä." Jatkovalmistelussa asianomaisia säännöskohtaisia perusteluja täsmennettiin korostamalla, että silloin, kun korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa ei olisi saatu selvitettyksi, tulisi kuitenkin olla riittävä käsitys vahingon tai pilaantumistapahtuman aiheutumistavasta sen toteamiseksi, että kysymyksessä todella on ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluva vahinko tai pilaantumistapahtuma. Ympäristövahinkorahastosta ei myöskään korvattaisi esimerkiksi sellaista yleistä ympäristön pilaantumista tai hyvän tilan muutosta ja tällaisen seurauksena aiheutuvia vahinkoja tai torjuntakustannuksia, jotka johtuisivat esimerkiksi hajakuormituksesta tai liikennemäärien kasvusta tietyllä alueella. Myös nykyisistä öljysuojarahastosta ja pakollisesta ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä korvataan tuntemattomaksi jäävien vahingonaiheuttajien aiheuttamia vahinkoja sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksia. Toissijaisessa vastuujärjestelmässä ei ole mahdollista kohdentaa kustannusvastuuta yksittäisten konkreettisten vahinkotapausten tai pilaantumistilanteiden mahdollisiin aiheuttajiin, sillä näitä ei aina tiedetä, ja vastuutilanteiden ilmenemistä on vaikea ennakoida.

Lausuntopalautteessa puollettiin ja vastustettiin kuntien omistamien jäte- ja vesihuolto-yhtiöiden kuulumista järjestelmän soveltamisalaan. Elinkeinoelämän edustajat korostivat kilpailuneutraaliteetin tärkeyttä ja katsoivat, että omistuspohjaltaan erilaisia yrityksiä tulisi kohdella samalla tavalla ja siksi maksuvelvollisuuden pitäisi ulottua kaikkiin toimintoihin, jotka myyvät palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. Jäteyhtiöihin liittyen huomautettiin, että vaikka jätelaki ja hankintalaki rajoittavat niin kutsuttua ulosmyyntiä, suuntautuu osa toiminnasta kuitenkin markkinoille. Palautteessa todettiin, että kuntayhtiöillä on tytäryhtiöitä, jotka toimivat täysin markkinoilla, vaikka omistaja on kuntataustainen. Lisäksi todettiin, että myös ympäristönsuojelulain vakuussääntely kohtelee eri omistuspohjan yrityksiä yhdenvertaisesti.

Julkista jäte- ja vesihuoltoa sekä kuntia edustavat tahot esittivät kuntien jäte- ja vesihuolto-yhtiöiden rajaamista ehdotuksen soveltamisalasta. Palautteessa korostettiin, että nämä yhtiöt eivät lähtökohtaisesti toimi kilpailluilla markkinoilla. Jäteyhtiöiden osalta on lainsäädännöllä (kuntalaki, jätelaki) yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välinen kilpailu estetty säätämällä yhdyskuntajätehuolto jätelain 32 §:n mukaisesti kunnan tehtäväksi. Palautteessa pidettiin käytännössä mahdottomana, että puhtaasti kuntaomisteinen sidosyhteisönä toimiva yhtiö muuttuisi maksukyvyttömäksi. Kunnan on perittävä jätelain mukaisesti järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Kunta voi järjestää lakisääteisen jätehuollon palvelut osakeyhtiömuodon lisäksi myös taseyksikkö-, liikelaitos- tai kuntayhtymämuodossa. Kunnat, kuntien liikelaitokset ja kuntayhtymät on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Palautteessa tämän todettiin asettavan asukkaat eri asemaan riippuen siitä, onko heidän alueellaan jätehuollon järjestäjä osakeyhtiö vaiko muun muotoinen kuntatoimija, sillä ympäristövahinkorahastomaksut nostaisivat jätemaksuja vain osakeyhtiöiden alueella. Lausuntopalautteessa esitettiin, että lakiehdotusta ei sovellettaisi kuntien osakeyhtiömuotoisiin jäte- ja vesihuolto-yhtiöihin. Vaihtoehtoina esitettiin se, että kunnalliset jätehuolto-yhtiöt osallistuisivat ympäristövahinkorahastoon vain niiden markkinaehtoisien toiminnan osuutta koskevalta osalta tai enintään sallitun ulosmyyntirajan maksimin osalta. Jos vesihuolto-yhtiöitä ja -osuuskuntia ei jätetä ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle, kilpailuneutraaliteetin turvaamisen kannalta vaihtoehtona esitettiin, että edellä mainitut yhtiöt ja osuuskunnat osallistuisivat ympäristövahinkorahastoon enintään niiden markkinaehtoisien toiminnan osuutta koskevalta osalta tai enintään sallitun ulosmyyntirajan maksimin osalta. Lisäksi yhdessä palautteessa pidettiin kunnan yhtiöittämien toimintojen sisällyttämistä lain soveltamisalaan perusteltuna, mutta esitettiin, että jatkovalmistelussa on syytä vielä varmistaa, ettei sääntely johda epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin esimerkiksi kuntien yhtiöittämispäätöksissä, kohtelee eri toimijoita perusteetomasti eri tavalla tai vaaranna kilpailuneutraaliteetin toteutumista.

Esityksen jatkovalmistelussa katsottiin edelleen perustelluksi, että julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi valtion ja kuntien omistamia yhtiöitä ei rajattaisi pois maksuvelvollisuuden piiristä. Ympäristövahinkomaksu olisi vero, jota koskevaa maksuvelvollisuutta ei voida rajata riittävän yksiselitteisesti ja toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaavalla tavalla yhtiöitetyn toiminnan luonteen ja tarkoituksen perusteella. Kunta voi yhtiöittää vapaaehtoisesti myös muilla kuin kilpailuilla markkinoilla toimivia palvelujaan. Jatkovalmistelussa maksuvelvollisuuden rajausta ainoastaan kunnan yhtiöiden markkinaehtoiseen toimintaan todettiin käytännössä hyvin haastavaksi, ellei käytännössä mahdottomaksi toteuttaa, eikä tätä pidetty tarkoituksenmukaisena. Jatkovalmistelussa arvioitiin myös esitettyjä kysymyksiä liittyen soveltamisalan rajauksen vaikutuksiin, mutta esitettyjen kysymysten tarkastelu ei antanut aihetta arvioida soveltamisalan rajausta koskevaa asiaa toisin. Kyseessä on hyvin maltillinen maksu, eikä ole nähtävissä, että se vaikuttaisi yhtiöittämispäätöksiin. Kunnallisten yhtiöiden sisällyttäminen maksuvelvollisten piiriin ei kohtelee eri toimijoita perusteettomasti eri tavalla eikä vaaranna kilpailuneutraaliteetin toteutumista. Sen sijaan kunnallisten yhtiöiden rajaaminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle ja sitä myötä vapauttaminen ympäristövahinkomaksusta kohtelisi toimijoita perusteettomasti eri tavalla, eikä tällaista ratkaisua voida pitää perusteltuna.

Koska julkisiin toimijoihin liittyvät rajaukset koskevat ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta, rajaukset siirrettiin jatkovalmistelussa selkeyden vuoksi lakiehdotuksen 2 luvun ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta määrittäviin 6 ja 7 §:iin. Maksuvelvollisuuden ulkopuolelle rajattavien julkisten toimijoiden toiminnasta johtuvia vahinkoja ei korvattaisi rahastosta, sillä vahingon aiheuttajat ovat aina tunnettuja ja maksukykyisiä. Maksuvelvollisuuden ulkopuolella olevilla julkisilla toimijoilla olisi kuitenkin oikeus 3 luvun mukaisesti korvauksiin rahastosta edellytysten täytyessä.

Eräissä lausunnossa pyydettiin täsmentämään, oliko tarkoitus, että lakiehdotus koskisi myös seurakuntia ja seurakuntayhtymiä sekä riistanhoitoyhdistyksiä. Jatkovalmistelussa tarkennettiin näiden osalta ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta koskevia säännöksiä ja perusteluja.

Eräät lausunnonantajat katsoivat, että ympäristövahinkorahastoon ei tulisi kytkeä mahdollisuutta myöntää harkinnanvaraisia avustuksia pelastustoimen ja Ahvenanmaan maakunnan ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin. Harkinnanvaraisten avustusten myöntäminen voitaisiin jättää ministeriön tai ministeriöiden vastuulle. Kun vastuu pelastustoimen ympäristövahinkojen kalustohankinnoista ja kaluston ylläpidon rahoittamisesta siirretään hyvinvointialueille, ei ole perusteltua kytkeä harkinnanvaraisia hankintoja uuteen ympäristövahinkorahastoon. Lausuntopalautteessa myös todettiin, että harkinnanvaraisia avustuksia tulisi myöntää suoraan talousarviosta määrärahana ilman, että rahastoa ja sen hallintoa kuormitetaan rahaston kautta kulkevalla maksuliikenteellä ja siihen liittyvällä päätöksenteolla. Yksi lausunnonantajista näki riskinä sen, että rahaston sääntöjä muutetaan tulevaisuudessa ja toiminnanharjoittajilta kerättyjä varoja ryhdytään käyttämään harkinnanvaraisiin hankintoihin. Lisäksi yksi lausunnonantaja esitti, että koska kyse on harkinnanvaraisista avustuksista, olisi pykälän muotoilua hyvä täsmentää muotoon ”voidaan myöntää”. Jatkovalmistelussa täsmennettiin pykälän sanamuotoa tämän mukaisesti.

Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitus on yleiskatteista, mikä tarkoittaa sitä, että jatkossa hyvinvointialue jakaa käytössään olevat rahat tarkoituksenmukaisella tavalla kaikkien tehtäviensä kesken. Jotta ympäristövahinkojen torjunnan tasoa voitaisiin turvata tulevaisuudessakin, ympäristövahinkojen torjuntakaluston hankinnan tukeminen ympäristövahinkorahastosta myönnettävällä harkinnanvaraisella korvamerkityllä avustuksella katsotaan olevan tarpeen. Lakiehdotuksessa korostetaan, että avustuksiin käytetään vain valtion talousarviosta siirrettävää

määrärahaa. Määrärahan hallinnointi voidaan järjestää eri tavoin. Määrärahan hallinnointi ympäristövahinkorahastossa katsotaan perustelluksi, koska tämä mahdollistaa määrärahan myöntämiseen tarvittavan osaamisen ja käytännön kehittymisen keskitetysti ja pitkällä aikajänteellä pitkäaikainen kokemus öljysuojarahastossa on hyödynnettävissä. Rahaston varojen käytön perusteita voitaisiin muuttaa vain lakia muuttamalla.

Rajavartiolaitoksen esikunta esitti lausunnossaan huolensa siitä, ettei lakiehdotuksessa käy ilmi, miten harkinnanvarainen hankintatuki kohdennetaan ympäristövahinkojen torjuntaan vuosina 2023—2024. Rajavartiolaitoksen tietojen mukaan ei myöskään ole päätetty, miten Rajavartiolaitoksen ja merivoimien kalustohankintoja rahoitetaan öljysuojarahaston lakkauttamisen jälkeen. Öljysuojarahastosta on tähän asti rahoitettu Rajavartiolaitoksen ja merivoimien öljyntorjuntakaluston investointeja. Rajavartiolaitos on esittänyt pysyvää kohdennusta Rajavartiolaitoksen investointimomentille öljyntorjuntakaluston ylläpitämiseksi. Rajavartiolaitoksen mukaan, mikäli hankintoja ei tueta vuosina 2023—2024, aiheutuu tästä ympäristövahinkojen torjuntaa koskevien hankintojen viivästyminen. Myös uusia vaihtoehtoisia rahoitusmahdollisuuksia Suomen öljyntorjuntakyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi tulisi edelleen selvittää.

Yhdessä soveltamisalan rajausta koskevasta ehdotuksesta annetussa lausuntopalautteessa esitettiin, että ydinenergian käyttöön liittyvät toiminnot tulisi poistaa soveltamisalasta. Tätä perusteltiin sillä, että ydinlaitoksen käyttöluvien voimassaoloajat ovat pitkiä ja toiminnanharjoittajat luvanhaltijoina tunnettuja. Sen takia on varsin epätodennäköistä, että ydinlaitoksella tapahtuneen ympäristövahingon aiheuttaja jäisi tuntemattomaksi. Ydinlaitoksen ensisijainen vastuu ympäristövahingoista on mahdollisen maksukyvyttömyyden osalta kattavasti jo hoidettu viranomaisille luovutetuilla vakuuksilla, toiminnan vastuuvakuutuksella ja ydinvastuuvakuutuksella osana ensisijaista vastuujärjestelmää. Ydinlaitoksilla ei ole tapahtunut toistaiseksi ympäristövahinkoja, joita toiminnanharjoittajat eivät olisi ensisijaisen vastuunsa perusteella korvanneet vahingonkäräjöille. Jatkovalmistelussa todettiin, että ydinvoimalaitokset ovat luvanvaraisia sekä ydinenergilain (990/1987) että ympäristönsuojelulain mukaan. Lakiehdotuksen lähtökohtana on se, että kaikki ympäristönsuojelulain mukaisten lupa- tai muiden hyväksymis- ja rekisteröintimenettelyjen piiriin kuuluvat toiminnot ovat joko vuosittaisen tai kertaluonteisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden piirissä siten, että ydinvoimalaitoksilla olisi vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus. Ydinvoimalaitosten toiminnasta aiheutuvat ympäristövahingot kuuluvat pääosin ydinvastuulain (484/1972) soveltamisalaan. Lakiehdotuksen vahinkoa kärsineelle maksettavaa korvausta koskeva ehdotus ei mahdollista sitä, että ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvauksia ydinvastuulain soveltamisalaan kuuluvista ympäristövahingoista. Tämä on tietoinen ratkaisu, jonka taustalla on muun muassa se, että ydinvastuulaissa on nimenomaisesti säädetty valtion tiettyyn euromäärään rajoitetusta viimesijaisesta korvausvastuusta. Esimerkiksi eräät ydinvoimalaitoksen toiminnasta johtuvat säteilyvahingot jäävät kuitenkin ydinvastuulain soveltamisalan ulkopuolelle. Kyse on säteilyvahingoista, jotka liittyvät ydinvoimaloiden yhteydessä harjoitettuun ei-radioaktiiviseen toimintaan. Tällaiset säteilyvahingot kuuluvat ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain soveltamisalaan ja tätä kautta lakiehdotuksen korvattavia vahinkoja koskeva ehdotus mahdollistaa sen, että kyseisiin säteilyvahinkoihin voitaisiin maksaa korvauksia ympäristövahinkorahastosta. Edellä selostetun perusteella esitettyä soveltamisalan rajausta ei tehty jatkovalmistelussa.

Ympäristövahinkorahaston varoja koskevan ehdotuksen mukaan ympäristövahinkomaksut tuloutettaisiin ympäristövahinkorahastoon. Säännöskohtaisissa perusteluissa on täsmennetty menettelyä asiassa. Yksi lausunnonantaja katsoi, että laissa tulisi säätää ympäristövahinkomaksujen ympäristövahinkorahastoon tuottamien varojen riittävyyden säännöllisestä arvioinnista ja seurannasta sekä luoda mekanismi ympäristövahinkomaksujen päivittämiseksi. Jatkovalmistelussa todettiin, että jatkuva maksujen tasoa määrittävä seuranta ei olisi tarkoituksenmukaista ehdotetussa laajassa, pilaantumisvaaran aiheuttajien kollektiiviseen taloudelliseen vastuuseen

perustuvassa rahastojärjestelmässä. Rahaston soveltamisalan piiriin tulevat tapaukset olisivat vaikeasti ennakoitavia ja vaihtelevista taustatekijöistä johtuvia. Rahasto olisi viimesijainen korvauksen maksaja poikkeuksellisissa tilanteissa, joita ei olisi kyetty välttämään tavanomaisin ennakko- ja jälkivalvonnan keinoin. Palautteessa esitetyn ehdotuksen tavoitteet toteutuisivat riittävällä tavalla osana järjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteistä arviointia. Tässä huomioitaisiin muun muassa ympäristövahinkomaksujen kantamisjärjestelmän toiminta ja maksujen suuruuden oikean tason määrittely.

Varojen siirtoa valtion talousarviosta eräissä tilanteissa koskevassa ehdotuksessa säädettäisiin mahdollisuudesta siirtää varoja valtion talousarviosta ympäristövahinkorahastoon tilanteissa, joissa rahaston ympäristövahinkomaksuna kerätyt varat eivät riittäisi korvausten suorittamiseen. Päätös varojen siirrosta tehtäisiin talousarviomenettelyssä, ja siirretyt varat tuloutettaisiin takaisin valtion talousarvioon, kun rahastoon olisi kertynyt riittävästi varoja. Rahastolla ei siis olisi itsenäistä lainanotto-oikeutta, kuten esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa todetaan. Yksi lausunnonantaja katsoi, että asia olisi tarpeen todeta pykälätasolla. Jatkovalmistelussa asiaa koskeva nimenomainen säännös sisällytettiin ehdotukseen.

Eräissä elinkeinoelämää edustavien tahojen lausunnoissa katsottiin, että jos rahaston varat eivät riittäisi kattamaan vahinkokustannuksia, ylimenevä osuus tulisi hoitaa valtion talousarviosta eli lakiluonnoksesta tulisi poistaa siirrettyjä varoja koskeva takaisinmaksuvelvoite. Pykälää tulisi muuttaa, jotta järjestelmän ennakoitavuus paranisi erityisesti yrityksille koituvien kustannusten arvioimiseksi. Pykälän nähtiin myös lisäävän yrityksille koituvia kustannuksia pitkällä tähtäimellä. Yksi lausunnonantaja katsoi, että takaisinmaksuvelvoitteeseen suhteutettuna rahastosta maksettavan kertakorvauksen yläraja (30 miljoonaa) on ehdottomasti liian korkea ja että vuosittaisen korvausmäärän katon puuttuminen on selkeä rahaston toimintakykyä heikentävä tekijä.

Yleisenä lähtökohtana kaikissa ehdotetun rahastojärjestelmän piiriin lukeutuvissa tilanteissa olisi se, että valtion taloudellinen väliintulo pyrittäisiin välttämään, eikä valtion talousarviosta katettaisi menoja, jotka olisi tarkoitus kattaa rahaston varoilla. Tätä lähtökohtaa vasten jatkovalmistelussa ei nähty tarkoituksenmukaiseksi muuttaa pykälässä omaksuttua periaatetta siirrettyjen varojen tulouttamisesta takaisin valtion talousarvioon. Varojen siirto valtion talousarviosta olisi poikkeuksellinen ja väliaikainen, rahaston maksukyvyyn turvaava toimi. Rahaston maksukyky voisi vaihdella voimakkaastikin menojen ennakoimattomuuden vuoksi, ja korvauksen saajan kannalta olisi tärkeää, että korvauksen maksaminen ei olisi riippuvainen siitä, mikä rahaston maksukyky kullakin hetkellä olisi. Varojen siirto valtion talousarviosta ei nostaisi ympäristövahinkomaksujen tasoa, ja pykälän soveltamistilanteissa edellytettäisiin, että rahastosta maksettavasta korvauksesta tehtävä päätös olisi lopullinen.

Yksi lausuntopalautteessa esiin noussut kysymys koski sitä, miten varmistetaan, että myös ennakkokorvaustilanteissa rahaston varojen käyttö tosiasiallisesti onnistuu. Kysymys koskee varsinkin rahaston perustamisen alkuvaiheessa tapahtuvia tilanteita. Jatkovalmistelussa todettiin, että jo ensimmäisen toimintavuoden jälkeen rahastoon kertyisi varoja vuosi- ja kertamaksuista yhteensä noin 7—8 miljoonaa euroa. Vaikka ehdotettavan järjestelmän piiriin tulevia tapauksia on vaikea ennakoida, käytännössä ilmenneiden toissijaisen vastuun tilanteiden valossa ei pidetä todennäköisenä, että rahaston varoista olisi tarpeen maksaa tämän summan ylittävää ennakko-korvausta ainakaan yksittäisenä kertasuorituksena.

6.3.2 Lakiehdotuksen 2 luku

Esitysehdotuksen 2 luvun perusteluja on täsmennetty useilta kohdin annettujen lausuntojen perusteella. Erityisesti on pyritty täsmentämään maksuvelvollisen toiminnan käsitettä, myös tarkentamalla asiaa vuosittaista ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta ja maksun suuruutta koskevassa säännösehdotuksessa. Muutaman lausunnon johdosta perusteluissa on selkiytetty toiminnanharjoittajan vaihdostilanteita suhteessa maksuvelvollisuuteen. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan käsite on selkeämmin nivottu yhteen ympäristönsuojelulaissa asiasta vakiintuneen tulkinnan ja oikeuskäytännön kanssa. Maksuvelvollisen toiminnan luetteloa lakiehdotuksen liitteissä on selkiytetty ja yksinkertaistettu lausunnoissa esitetysti.

Vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden osalta yhdessä lausunnossa tuotiin esille toive sisällyttää ympäristönsuojelulain 31 §:n mukainen koetoiminta ympäristövahinkomaksun piiriin. Asiaa selvitettiin kartoittamalla koetoimintailmoituksen nojalla toimintaa harjoittavien lukumäärä ja toimiala. Käynnissä oleva koetoiminta todettiin vähälukuiseksi ja suurelta osin luvanvaraisen toiminnan yhteydessä harjoitetuksi, jolloin se ei tyypillisesti voisi tulla erikseen maksuvelvolliseksi. Todettiin kuitenkin tarve toimeenpanovaiheessa seurata tilannetta ja harkita myöhemmin tarvetta saattaa toiminta esimerkiksi kertamaksulliseksi.

Kertaluonteista ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta ja maksun suuruutta koskevaan säännösehdotukseen on lisätty poissuljenta kertaluonteisen maksun piiristä sellaisille turvetuotantoa ja sitä koskevan ojituksen hankkeille, joiden lopettamisesta on tehty ilmoitus viranomaiselle ennen ehdotettavan lain voimaantuloa. Kyse on tilanteista, joissa toimintaa koskeva lupa on vielä voimassa, mutta kyse on enää jälkihoitovaiheessa olevasta toiminnasta.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alkaminen ja päättyminen kaipaa selkeyttämistä. Säännösehdotuksia ja perusteluja on selkiytetty tältä osin, niin että maksuvelvollisuuden alkaminen kytkeytyy selkeämmin toiminnan tosiasialliseen aloittamiseen ja siitä maksunkantoviranomaiselle tehtävään ilmoitukseen. Vastaavasti maksuvelvollisuuden päättymistä koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Myös maksunkantoviranomaisen velvoitteesta merkitä saadut tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään säädettäisiin. Pieniä täsmennyksiä tehtiin myös ympäristövahinkomaksun kantamista ja korkoa koskevaan säännösehdotukseen. Maksunkantoviranomaistehtävän keskittämistä yhteen ELY-keskukseen kannatettiin. Eräässä lausunnossa tiedusteltiin mahdollisuutta sille, että ympäristövahinkorahasto määräisi ympäristövahinkomaksut. Tämä ei kuitenkaan sovi veron luonteeseen.

Maksun laiminlyöntiä koskevasta ehdotuksesta annettiin pelkästään kriittistä palautetta. Useassa palautteessa ehdotusta moitittiin epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Lisäksi yhdessä palautteessa tuotiin esiin, että ehdotusta on ylipäättään vaikea arvioida, sillä ehdotuksen perustelut ovat vajavaiset, eikä ehdotusta oltu arvioitu säätämisyjärjestysperusteluissa. Lakiehdotuksen 6 luvusta annetussa palautteessa esitettiin lisäksi, että rangaistussäännösten suhdetta ehdotukseen tulisi arvioida tarkemmin. Jatkovalmistelussa todettiin, että ehdotuksessa on kyse hallinnollisesta seuraamuksesta ja sen sisällyttäminen esitykseen edellyttäisi lausuntopalautteen perusteella paljon jatkovalmistelua, sekä täsmentämistä suhteessa rangaistussäännöksiin. Jatkovalmistelussa ehdotus päätettiin tarkoituksenmukaisuussyistä poistaa esityksestä kokonaan. Hallinnollisten seuraamusten tarpeellisuutta ja niiden soveltumista uuden lain kokonaisuuteen on syytä tarkastella uudestaan siinä vaiheessa, kun uuden lain toimeenpanosta on saatu riittävästi kokemusta.

6.3.3 Lakiehdotuksen 3 luku

Korvauksen maksamisen edellytyksiä koskevan pykäläehdotuksen sanamuotoa on täsmennetty lisäämällä pykälään viittaukset rahastosta korvattavia vahinkoja koskevaan ehdotukseen ja korvattavia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia koskevaan ehdotukseen.

Lausuntopalautteessa todettiin, että on epäselvää, estääkö ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentin mukainen kunnan viimesijainen vastuu selvittää maaperän puhdistamistarve ja puhdistaa maaperä korvausten maksamisen kunnille ympäristövahinkorahastosta. Palautteessa todettiin, että kuntien taloudelliset mahdollisuudet vastata ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentin mukaisista velvoitteistaan vaihtelevat ja ovat joissakin tilanteissa heikot. Kuntien ja kuntalaisten tasapuolisen kohtelun näkökulmasta ei ole perusteltua velvoittaa yksittäistä kuntaa kustannusvastuuseen yritysten ympäristöhaitoista. Palautteessa katsottiin, että pitkällä tähtäimellä tulisikin siirtää valtiolle ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentissa säädetty viimekätinen vastuu korvata yksityisten maanomistajien maaperän puhdistamiskustannuksia. Kunnan joutuminen korvausvastuuseen esimerkiksi laajamittaisesta kaivosalueen maaperän puhdistamisesta on kuntatalouden ja muiden kuntalaisten kannalta kohtuutonta. Korvauksen maksamisen edellytyksiä koskevaan ehdotukseen ehdotettiin lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan korvausta ympäristövahinkorahastosta ei estäisi kunnan joutuminen viimesijaiseen vastuuseen puhdistamisesta ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentin perusteella.

Jatkovalmistelussa todettiin, että kunnan ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentin mukainen vastuu on erillinen menettely verrattuna ehdotettavaan ympäristörahastosta maksettavaan korvaukseen. Ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentti perustaa kunnalle toimimisvelvollisuuden, jota tulee arvioida erikseen kysymyksestä siitä, mikä taho vastaa viimesijaisesti kustannusten korvaamisesta. Kunta voi jo nykyisin mukaan saada tukea pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain (246/2019) 6 §:n mukaisesti. Ehdotettavasta ympäristövahinkorahastosta olisi lisäksi mahdollista saada korvausta tietyistä viranomaiselle aiheutuneista kustannuksista. Korvattaviin tilanteisiin sisältyisi pelastuslain 111 a §:ssä tarkoitettu öljyvahinkojen jälkitorjunta, josta kunta vastaa tarvittaessa alueellaan. Muutoin ehdotettavalla lailla ei ole tarkoitus muuttaa muualta laista seuraavia toimintavelvollisuuksia tai taloudellisia vastuusuhteita. Palautteessa esiin nostettu asia kuntien taloudellisesta mahdollisuudesta vastata ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentin mukaista velvoitteista on asia, jota tulisi arvioida ehdotettavan lain säätämisen ulkopuolella.

Korvattavasta vahingosta annettua ehdotusta koskeneessa palautteessa todettiin tarve selkeyttää viittaussäännöstä ympäristövahinkolakiin. Jatkovalmistelussa viittaussäännöstä täsmennettiin toteamalla, että vahinkoa kärsineelle maksetaan korvausta sekä ympäristövahinkolaissa tarkoitusta vahingosta, että tarkoitetuista vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksista. Lisäksi pykälän perusteluihin lisättiin nimenomainen toteamus siitä, että ympäristövahinkolakia sovellettaisiin kokonaisuudessaan arvioitaessa perusteita korvauksen maksamiselle rahastosta pykälän 2 momentissa säädettyihin poikkeuksiin.

Joissain lausuntopalautteissa esitettiin, että korvattavasta vahingosta annetun ehdotuksen 1 momentin liikennettä ja kuljetuksia koskevat 2—6 kohdat tulisi poistaa. Palautteissa katsottiin, että kohtiin liittyy huomattavia epäselvyyksiä ja todettiin niiden lisäävän ennakoimattomuutta ja heikentävän luottamusta järjestelmän tarkkarajaisuuteen. Jatkovalmistelussa arvioitiin kysymystä ja pidettiin tarpeellisena, että järjestelmästä korvattaisiin liikenteestä ja kuljetuksista aiheutuneita vahinkoja. Pykäläehdotuksen 1 momentin 2—6 kohtia vastaavat öljyvahinkotilanteet katetaan nykyisestä öljysuojarahastosta. Korvausoikeuden rajaaminen ympäristövahinkorahastossa heikentäisi vahinkoa kärsineen asemaa nykytilaan nähden. Korvausoikeus ulottuisi myös muun kemikaalin kuin öljyn päästön seurauksena aiheutuviin vahinkoihin, koska perinteisten

öljytuotteiden rinnalla ja niitä korvaamaan käytetään enenevissä määrin niin sanottuja uusia polttoaineita ja muita tuotteita. Vahinkotilanteiden erilainen kohtelu ympäristövahinkorahastossa ei tästä syystä ole perusteltua.

Lakisääteiset ja toimijoiden vapaaehtoiset vakuutukset kattavat pääsääntöisesti hyvin liikenteestä aiheutuvat pykälässä tarkoitetut vahingot sekä niiden torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Erityisesti tuntemattomien aiheuttamia vahinkoja ja eräitä muita tilanteita jäisi jatkossa kattamatta öljysuojarahaston toiminnan päättyessä, jos niiden korvaaminen ei olisi mahdollista ympäristövahinkorahastosta. Raideliikennevastuulain (113/1999) pääsäännön mukaan raideliikenteen harjoittajalla ja radanpitäjällä on ankara vastuu raideliikennevahingosta. Rahaston korvauspiiriin mahdollisesti tulevia raideliikenteestä johtuvia öljy- tai muun kemikaalipäästön aiheuttamia vahinkoja arvioidaan tapahtuvan hyvin harvoin. Meriliikenteen turvallisuuskehityksen, kansainvälisten vastuuyleissopimusten ja vakuutusjärjestelmien ansiosta voidaan kuitenkin arvioida, että ympäristövahinkorahastosta korvattavia vahinkoja sattuu harvoin ja taloudellisilta kustannuksiltaan merkittäviä vahinkoja vain poikkeuksellisesti. Palautteen pohjalta pykälän viittauksia ja perusteluita on kuitenkin täsmennetty ja alueellista soveltamisalaa on tarkennettu edellä kuvatulla tavalla.

Jatkovalmistelussa selkeytettiin ympäristövahinkorahastosta vahingosta ja torjunta- ja ennallistamiskustannuksia maksettavia korvauksia koskevien ehdotusten keskinäistä suhdetta siltä osin, kuin kyse olisi ympäristövahinkolaissa tarkoitettujen vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta. Nämä kustannukset, samoin kuin kustannukset niistä selvityksistä, jotka olisivat olleet välttämättömiä torjuntatoimenpiteen tai ennalleen palauttamisen suorittamiseksi, korvattaisiin vahinkoa kärsineelle korvattavaa vahinkoa koskevan ehdotuksen nojalla ja viranomaiselle korvattavia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia koskevan ehdotuksen nojalla. Viranomaiselle voitaisiin maksaa rahastosta korvausta ympäristövahinkolaissa tarkoitetuista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista riippumatta siitä, olisiko kyse pelastuslain tai ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamistilanteista. Lisäksi jatkovalmistelussa täsmennettiin korvattavia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia koskevan ehdotuksen 1 momentin 1 ja 2 kohdan viittaus-säännöksiä pelastuslakiin ja säännöskohtaisia perusteluita tältä osin. Jatkovalmistelussa muutettiin ehdotusten otsikot kuvaamaan tarkemmin ehdotusten sisältöä. Korvattavaa vahinkoa koskevan ehdotuksen otsikko muutettiin vahinkoa kärsineelle maksettavaksi korvaukseksi ja korvattavia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia koskevan ehdotuksen otsikko muutettiin viranomaisille aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksettavaksi korvaukseksi.

Lausuntopalautteessa esitettiin myös tarve arvioida ympäristönsuojelulain 182 a §:n sanamuotoa ja sisältöä, kun velvollisuus ympäristövahinkomaksun maksamiseen on melko laaja ja kohdistuu suureen joukkoon pieniäkin toimijoita, joiden toiminnasta onnettomuustilanteessakaan ei kovin helposti synny ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä tarkoitettua vakavan vaaran tilannetta. Ehdotettavalla lailla ei muutettaisi ympäristönsuojelulain 182 a §:ää. Rahastosta voitaisiin kuitenkin korvata viranomaiselle koituneita vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksia myös suoraan ympäristövahinkolain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Kyseessä olisivat kustannukset, joiden syynä olisi ympäristövahinkolain 1 §:ssä tarkoitetun häiriön uhan tai sen vaikutusten torjumiseksi tai pilaantuneen ympäristön ennalleen palauttamiseksi suoritettu toimenpide, jos sen kustannukset ovat kohtuullisia häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden. Valtion tai kunnan tehtäväksi on eri säännöksissä asetettu ympäristön pilaantumisen torjunta tai turmeltuneen ympäristön ennallistaminen (HE 165/1992). Rahastosta voitaisiin maksaa enakkokorvausta kuitenkin vain viranomaisille aiheutuneista kustannuksista maksettavaa korvausta koskevan ehdotuksen 1 ja 4 momentissa tarkoitetuista kustannuksista.

Jatkovalmistelussa täsmennettiin lakiehdotuksen vahinkoa kärsineen myötävaikutusta koskevan säännösehdoituksen perusteluita.

Osassa korvauksen enimmäismäärää koskevan ehdotuksen lausuntopalautteista pidettiin 30 miljoonan euron kertakorvausta liian korkeana, kun taas osassa lausuntopalautteista kertakorvausta pidettiin liian matalana. Lisäksi yhdessä palautteessa katsottiin yhden korvattavan tapahtuman käsitteen olevan epäselvä. Epäselvänä pidettiin myös sitä, miten korvaukset jaetaan vahingonkärsijöiden kesken vahingosta aiheutuvien kustannusten ylittäessä maksukaton ja sitä, miten korvauksen enimmäismäärän ylittyessä toimiaan. Yhdessä palautteessa katsottiin, että rahastosta maksettaville vuosittaisille korvauksille tulisi asettaa kohtuullinen katto. Palautteissa kyseenalaistettiin korvausten alarajojen asettaminen ja pidettiin korvauksen alarajoja liian korkeina. Jatkovalmistelussa korvauksen enimmäismäärää ja alarajoja koskevat säännökset jaettiin erillisiin pykäliin. Korvauksen enimmäismäärää koskevan säännöksen sanamuotoa tarkennettiin siten, että korvauksen alaraja koskee yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Korvauksen enimmäismäärä pidettiin ennallaan, mutta perusteluja enimmäismäärän osalta täydennettiin. Lisäksi palautteen pohjalta selvennettiin perusteluja ja laskettiin korvausten alarajaa 300 euroon yksityishenkilöille ja 3000 euroon yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille.

Lausuntopalautteessa lakiehdotuksen korvauksen hakemista koskevaan säännösehdotukseen ja sen perusteluihin esitettiin tehtäväksi hakemusmenettelyn määräaikojen määräytymiseen vaikuttavia selvennyksiä ja arviomaan korvauksen hakemiselle asetetun määräajan riittävyttä. Lausuntopalautteessa esitettiin myös, että hakemusprosessin määräaikojen toimivuus käytännössä arvioitaisiin uudestaan ja lakiehdotuksen todettiin poikkeavan merkittävästi nykyisestä ympäristövahinkovakuutuslain mukaisesta hakemusprosessista.

Jatkovalmistelussa korvauksen hakemista koskevaa menettelyä täsmennettiin. Lisäksi määräaika hakemuksen jättämiselle selkeytettiin ja pidennettiin pääsääntöisesti kolmeen vuoteen siitä, kun vahinkoa kärsinyt tai torjunta- ja ennallistamistoimet toteuttanut viranomainen on saanut tietää siitä, että korvausta tai kustannuksia ei saada perityksi korvausvelvolliselta tai kustannuksista vastaavalta taholta taikka että korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa ei ole saatu selvitettyksi.

Lausuntokierroksella olleeseen lakiluonnokseen sisältyi alueen pilaantumisen selvittämistä ja pilaantuneen alueen puhdistamista koskeva ehdotus. Ehdotusta kritisoitiin voimakkaasti ja vastustettiin erityisesti teollisuuden lausunnoissa. Lisäksi pykälään ja perusteluihin esitettiin muutoksia. Yhdessä lausunnossa puolestaan ehdotettiin, että ehdotuksen mukaisen korvauspäätöksen hakemisen ympäristövahinkorahastosta olisi pakollista ennen kunnan viimesijaisen korvausvastuun syntymistä. Jatkovalmistelussa ehdotuksen sisältö todettiin vaikeasti yhteen sovittavaksi lakiehdotuksen kokonaisuuteen. Ehdotuksen sisältö kuuluu merkittävältä osin ympäristönsuojelulain alaan, mistä syystä säännösehdotus poistettiin. Pykälän sisältöön liittyviä kysymyksiä voidaan tarpeen mukaan tarkastella lakiehdotuksen jälkiseurannassa.

Torjuntakaluston hankkimiseen myönnettävää avustusta koskevasta ehdotuksesta saadussa lausuntopalautteessa huomautettiin, että ehdotuksen perusteella saatava rahoitus tulee olemaan huomattavasti vähäisempää kuin aiempi Öljysuojarahaston kautta saatu rahoitus. Koko ehdotus olisi syytä poistaa tai vaihtoehtoisesti sääntelyllä varmistaa, että muita rahaston varoja, kuin nimenomaan tähän tarkoitukseen siirrettyjä määrärahoja, ei voida käyttää pelastustoimen hankintojen avustamiseen. Esityksessä olisi syytä täsmentää miten avustuksen harkintaperusteisiin sisällytetyt alueen ympäristöriskejä arvioidaan ja miten riskiarvioita päivitetään. Ehdotuksen ja siihen sisältyvän asetuksenantovaltuuden suhdetta valtionavustuslakiin tulisi täsmentää ja varmistaa, että laissa on riittävät perussäännökset. Jatkovalmistelussa todettiin, että huomautus rahoituksen vähentymisestä pitää paikkansa ja asia on tuotu esiin esityksessä. Lisäksi todettiin, että ehdotuksen sanamuoto jo varmistaa sen, että avustuksiin ei voida käyttää muita kuin tähän

tarkoitukseen talousarvioista siirrettyjä määrärahoja. Ehdotuksen perusteluja kuitenkin täsmennettiin asian selventämiseksi. Lausuntopalautteen perusteella ehdotusta ja sen perusteluja täydennettiin myös muilta osin.

Katselmuslautakuntaa koskevasta ehdotuksesta saadussa keskeisessä lausuntopalautteessa nostettiin esiin, että lautakunnan tehtävässä vaikuttaa olevan kyse hallintopäätöksen tekemiseen liittyvästä selvitysvelvollisuuteen kuuluvasta tehtävästä, joilla on tosiasiallisesti suuri merkitys rahaston hallituksen päätöksenteossa. Näin ollen kyseessä vaikuttaa olevan jopa julkisen vallan käyttöä sisältävän julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tähän liittyen esitettiin, että lautakunnan kokoonpanoa ja kelpoisuusvaatimuksia sekä toimikauden pituutta koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää. Hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltuminen tällaiseen tehtävään ei saa sääntelyssä jäädä epäselväksi. Lautakuntaa koskevaa sääntelyä tulisi arvioida perustuslain 119 §:n näkökulmasta. Hallintolaissa säädetään riittävällä tavalla katselmuksessa noudatettavasta menettelystä eikä ehdotukseen sisältyvä ko. asiaa koskeva erityissääntely ole näiltä osin ole tarpeen. Jatkovalmistelussa todettiin, että päätöksenteosta vastaa rahaston hallitus, mutta lautakunnan näkemyksillä ja arvioinneilla on tosiasiallisesti suuri merkitys rahaston hallituksen päätöksenteossa. Näin ollen lautakunnan tehtävässä on kyse tosiasiallista julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkisesta hallintotehtävästä. Esitykseen sisältyvää lakiehdotusta ja perustuslakiperusteluja muokattiin lausuntopalautteen perusteella useilta osin.

6.3.4 Lakiehdotuksen 4 luku

Ympäristövahinkorahaston hallitusta ja sihteeristöä koskevaan ehdotukseen esitettiin lausuntopalautteessa useita täsmennysehdotuksia ja -toiveita. Rahaston hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimuksien ja rahaston hallituksen kokoonpanon täsmentämistä lakitason sääntelyllä pidettiin perusteltuna tai sitä vaadittiin. Lisäksi esitettiin yksittäisiä vaatimuksia, joiden mukaan elinkeinoelämän, kuntien, ympäristöjärjestöjen edustajille tulisi varata paikka hallituksesta lakitason kirjauksella. Hallituksen jäsenille maksettavista palkkioiden määrittämisestä voisi olla syytä sääntää erikseen. Pysyvien asiantuntijoiden roolin ja tehtävien täsmentämistä lakitason sääntelyllä pidettiin perusteltuna. Tuotiin myös esiin, että asian koskiessa saamelaisten kotiseutualuetta tulee kuulla saamelaisten edustuselintä asiantuntijana ja asian koskiessa kolttaluuetta tulee lisäksi kuulla kolttasaamelaisten edustuselintä. Lisäksi esitettiin yksittäisiä ehdotuksia, että rahaston hallituksen nimittäisi ympäristöministeriön sijasta valtioneuvosto ja että hallituksen tulisi ainakin periaatetasolla sitoutua huolehtimaan siitä, että rahastossa olevat varat sijoitetaan tuottavasti ja turvallisesti. Jatkovalmistelussa hallituksen kokoonpanoa koskevassa sääntelyssä täsmennettiin, että jäsenten on edustettava valtion- ja kuntien viranomaisia, elinkeinoelämää ja ympäristöjärjestöjä siten, että hallituksessa on sen tehtävien kannalta tarpeellinen oikeudellisten — ja taloudellisten asioiden asiantuntemus. Sääntelyssä jätettiin tarkoituksella avoimeksi se, kuinka monta edustajaa kustakin mainitusta tahosta on hallitukseen nimittävä. Jatkovalmistelussa ehdotukseen tehtiin myös paljon muita muutoksia lausuntopalautteen perusteella. Rahaston hallituksen nimittämistoimivallan arvioitiin rahaston hallituksen tehtävien perusteella kuuluvan selvästi ympäristöministeriön toimivaltaan. Myös palosuojelurahastolaissa (306/2003) on säädetty, että palosuojelurahaston hallituksen nimittä sisäministeriö, eikä valtioneuvosto. Rahaston hallituksella ei olisi oikeutta sijoittaa rahaston varoja. Tämä todetaan esityksen kohdassa 12.1.

Ympäristövahinkorahaston neuvottelukuntaa koskevasta ehdotuksesta saadussa lausuntopalautteessa kiinnitettiin siihen, että säännöksestä ei käy ilmi, ketä neuvottelukunnan jäsenet edustaisivat. Lisäksi esitettiin yksittäinen vaatimus, jonka mukaan elinkeinoelämän edustajille tulisi varata paikka neuvottelukunnasta lakitason kirjauksella. Perustuslakiarvioinnissa (perustuslain 119 §) tulisi käsitellä rahaston hallituksen lisäksi myös neuvottelukuntaa ja katselmuslautakuntaa. Jatkovalmistelussa esitystä muokattiin lausuntopalautteen perusteella.

Pääomarajoja koskevasta ehdotuksesta saatiin pääosin kriittistä lausuntopalautetta. Palautteen mukaan ehdotetut pääomarajat (yläraja 30 miljoonaa euroa ja alaraja 15 miljoonaa euroa) ovat liian korkeat, eikä niitä ole perusteltu. Pääomarajojen tulisi olla maksimissaan ylärajan osalta 20 miljoonaa euroa ja alarajan osalta 10 miljoonaa euroa tai pääomarajojen tulisi vastata öljysuojarahaston nykyisiä pääomarajoja, jolloin yläraja olisi 10 miljoonaa euroa ja alaraja olisi 5 miljoonaa euroa. Myös ympäristövahinkomaksujen keräämisen keskeyttämistä kritisoitiin. Palautteessa esitettiin, että maksujen keräämistä ei pitäisi keskeyttää siihen, että saavutetaan tavoitesumma. Tähän liittyen tuotiin esiin, että keräämisen uudelleen aloittaminen 15 miljoonan kohdalla tarkoittaisi myös, että ehdotettuun 30 miljoonan enimmäiskorvaukseen ei tuolloin olisi varaa. Lisäksi palautteessa tuotiin esiin, että ympäristövahinkomaksujen kantamisen keskeyttäminen ja uudelleenaloittaminen tulisi järjestää tavalla, joka ei aseta toiminnanharjoittajia vastuusmaksuvelvollisuuden näkökulmasta eriarvoiseen asemaan. Toiminnanharjoittajien tasapuoliseen kohteluun liittyen esitettiin yksittäinen ehdotus, jonka mukaan maksetusta maksusta maksettaisiin osa takaisin, jos riskitaso pienenee tai saadaan pysyvästi eliminoitua. Tämä kannustaisi riskien alentamiseen. Jatkovalmistelussa ehdotusta ei muutettu, mutta ehdotettujen pääomarajojen perustelut lisättiin yksityiskohtaisiin perusteluihin. Jatkovalmistelussa todettiin toiminnanharjoittajien eriarvoiseen kohteluun liittyvästä palautteesta, että kaikilta toiminnanharjoittajilta perittäisiin ympäristövahinkomaksu ainakin kerran ja lisäksi lakiehdotuksen lähtökohdana on, että rahaston rahoituskustannuksia pyritään ympäristövahinkomaksuilla kohdentamaan mahdollisimman oikeudenmukaisesti toiminnanharjoittajien kesken sen perusteella, mikä on toimialakohtainen ympäristön pilaantumisen vaaran aiheutumisen riski. Jatkovalmistelussa todettiin myös, että ympäristövahinkomaksu on valtiosääntöoikeudellisesti vero, eikä maksujen palauttaminen riskitasoarvioinnin perusteella näin ollen ole mahdollista. Edelleen jatkovalmistelussa todettiin, että rahaston keräämisen keskeyttäminen 15 miljoonan euron kohdalla ei käytännössä tuota ongelmia 30 miljoonan euron enimmäiskorvauksen näkökulmasta. Näin sen vuoksi, että enimmäiskorvausta ei todennäköisesti tulla suorittamaan kertakorvauksena ja lisäksi rahaston hallituksella on tilapäinen lainausoikeus valtion budjetista.

Virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevasta ehdotuksesta lausui vai yksi taho. Lausuntopalautteen mukaan virkavastuusäntely tulisi ulottaa koskemaan rahaston hallituksen puheenjohtajan, jäsenten ja varajäsenen lisäksi katselmuslautakuntaa. Lisäksi virkavastuusäntelyn ulottamista pysyviin asiantuntijoihin tulisi harkita. Viittaussäännös vahingonkorvauslakiin ehdotettiin muutettavaksi yleisempään muotoon. Jatkovalmistelussa todettiin, että päätöksenteosta vastaa rahaston hallitus, mutta pysyvien asiantuntijoiden näkemyksillä ja arvioinneilla voi tosiasiallisesti olla suuri merkitys rahaston hallituksen päätöksenteossa. Pysyvien asiantuntijoiden tehtävissä voidaan siten arvioida olevan kyse tosiasiallista julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkisesta hallintotehtävästä. Virkavastuusäntelyn ulottaminen pysyviin asiantuntijoihin katsottiin näin ollen perustelluksi. Myös muut lausuntopalautteen ehdotukset huomiottiin ja samalla pykälän otsikko muutettiin kuulumaan ”Virkavastuu ja hallinnon yleislakien soveltaminen”. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Pykälää muokattiin muutoinkin, esimerkiksi täsmentämällä, että säännös koskisi laissa tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamista.

6.3.5 Lakiehdotuksen 5 luku

Oikaisumenettely ja muutoksenhakua koskevista 5 luvun ehdotuksista saatiin kriittistä lausuntopalautetta. Palautteessa näiden muutoksenhakuoikeutta, maksunkantoviranomaisen omaaloitteista päätöksen oikaisemista ja oikaisuvaatimusta koskevien ehdotusten arvioitiin olevan systemaattisesti keskeneräisiä. Keskeisenä puutteena pidettiin sitä, että yleislainsäädäntöön nähden poikkeavia lainsäädännöllisiä valintoja ei oltu perusteltu ja toisaalta sitä, että ehdotukset sisälsivät myös yleislainsäädännön kanssa täysin päällekkäistä sääntelyä. Lisäksi tuotiin esiin tarve selkiyttää, sovellettaisiinko avustuksia koskevassa muutoksenhaussa annettavan lain vai

valtionavustuslain säännöksiä. Näiden seikkojen vuoksi edellytyksiä lausua järjestelmän toimivuudesta tai kannatettavuudesta ei ollut. Yhdessä palautteessa esitettiin, että muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn tulisi mahdollistaa valitusoikeus myös ympäristöjärjestöille, kuten ympäristönsuojelulaissa. Yhdessä palautteessa esitettiin, että oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluviin päätöksiin liittyvät valitukset käsittelee ympäristöasioihin keskittynyt Vaasan hallinto-oikeus.

Jatkovalmistelussa 5 luvun ehdotuksiin tehtiin paljon muutoksia lausuntopalautteen perusteella ja luku otsikoitiin kuulumaan pelkästään ”Muutoksenhaku”. Maksunkantoviranomaisen oma-aloitteista päätöksen oikaisemista koskeva ehdotus poistettiin esityksestä kokonaan. Laissa tarkoitettuja avustuksia koskevat päätökset säädettiin viittaussäännöksellä valtioavustuslaissa säädetyn oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin. Vastaava viittaussäännös sisältyy myös kumottavaan öljysuojarahastosta annettuun lakiin. Laissa tarkoitettuja korvauksia ja ympäristövahinkomaksuja koskevat päätökset säädettiin 5 luvussa oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin.

Ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta ei pidetty perusteltuna erityisesti siitä syystä, että lain nojalla annettaviin avustuksia, ympäristövahinkomaksuja ja korvauksia koskeviin päätöksiin liittyy arviolta harvoin sellaista yleisen ympäristöedun näkökulmaa, jonka vuoksi ympäristöjärjestöille olisi säädettävä vastaava valitusoikeus kuin ympäristönsuojelun nojalla annettaviin ympäristölupa- ja muihin päätöksiin. Lisäksi ympäristönsuojelulain säännökset ympäristöjärjestöjen valitusoikeudesta perustuvat pitkälti kansainväliseen sopimukseen (niin sanottu Århusin yleissopimus) ja EU- lainsäädäntöön. Tällainen valitusoikeus poikkeaisi myös valtionavustuslain oikaisuvaatimussäännöksissä jo omaksutusta ratkaisusta. Oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvia päätöksiä koskevien valitusten keskittämistä Vaasan hallinto-oikeuteen ei pidetty perusteltuna erityisesti sen vuoksi, että se poikkeaisi valtionavustuslain oikaisuvaatimussäännöksissä jo omaksutusta ratkaisusta.

6.3.6 Lakiehdotuksen 6 luku

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavia tietoja koskevasta ehdotuksesta lausui vain kaksi tahoa. Lausuntopalautteessa esitettiin säännösehdoituksen perusteluihin terminologinen muutos, joka huomioitiin jatkovalmistelussa. Lausuntopalautteessa esitettiin myös toiveita tietojärjestelmän teknisestä kehittämisestä. Jatkovalmistelussa todettiin, että toivotut tekniset kehitystarpeet ovat kannatettavia ja ne voidaan pääosin toteuttaa hallituksen esityksen vaikutusarviointiin sisällytetyn tietojärjestelmän kehittämistä koskevan kustannusarvion puitteissa.

Vain yksi taho lausui viittausta rikoslakiin koskevasta ehdotuksesta. Lausuntopalautteessa esitettiin muutos- ja täsmennystarpeita niihin rikoslain viittaussäännöksiin, jotka koskivat väärän tiedon antamista avustusta ja korvausta haettaessa. Lähtökohtaa, jonka mukaan rikoslain avustuspetsäännökset koskisivat laissa tarkoitettujen korvausten hakemista, ei pidetty itsestään selvänä. Lisäksi esitettiin, että rangaistussäännösten suhdetta ympäristövahinkomaksun korottamiseen laiminlyönnin seurauksena tulisi arvioida tarkemmin, ja että perusteluissa tulisi käsitellä rangaistusvastuun syntymisen edellytyksiä oikeushenkilön osalta. Jatkovalmistelussa ympäristövahinkomaksun laiminlyöntiä koskeva ehdotus poistettiin kokonaan ja viittausta rikoslakiin koskeva ehdotus muotoiltiin lausuntopalautteen perusteella kokonaan uudestaan yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Pykälän perusteluihin lisättiin mainita oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevasta rikoslain 9 luvusta. Esitykseen lisättiin samalla rangaistussäännös, joka koskisi lain 8 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä.

6.3.7 Lakiehdotuksen 7 luku

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä koskevassa lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä sitä, että rahastoa ei tulla käyttämään vanhojen tapausten siivoamiseen ja jälkihoitokustannusten kattamiseen missään tapauksessa. Säännöstä pidettiin hyvänä ja tärkeänä, koska ehdotetulla lailla ei tule olla taannehtivaa vaikutusta eli rahastoa ei tule käyttää vanhojen ympäristön pilaantumistapausten hoitamiseen. Toisaalta lausuntopalautteessa huomautettiin, että myös ennen lain voimaantuloa tapahtuneiden vahinkojen ja ympäristön pilaantumisen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaaminen tapauksissa, joissa vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, tulee turvata. Jatkovalmistelussa todettiin, että näitä tilanteita järjestetään siirtymäsäännöksillä.

Pykälää koskevassa lausuntopalautteessa ilmeni huomattava tarve selkeyttää säännöksen sisältöä. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös muun muassa tarpeeseen täsmentää perusteluja siltä osin, kun vahinko on aiheutunut toiminnasta, joka on jatkunut lain voimaantulon yli, mutta jonka vahingon aiheutumisajankohtaa ei tunneta. Lausuntopalautteessa esitettiin myös harkittavaksi pykälän 3 momentin paikkaa, koska kyse ei katsottu olevan voimaantulosäännöksestä, vaan siirtymäsäännöksestä.

Jatkovalmistelussa voimaantulosäännösehdoituksen 3 momentti siirrettiin siirtymäsäännökseksi omaan pykäläänsä. Uuden siirtymäsäännösehdoituksen sanamuotoa on selkeytetty, ja pykälän perusteluja on täsmennetty.

Ympäristövahinkovakuutusta koskevasta siirtymäsäännöksestä annettiin kaksi käytännössä saman sisältöistä lausuntoa. Lausunnoissa pidettiin välttämättömänä sitä, että vakuutusperusteille vastuulle asetetaan absoluuttinen päättymisaika sekä tiedossa oleville että piileville vahingoille. Lausunnoissa pidettiin kolmen vuoden lisäaikaa vahinkojen ilmoittamiselle varsin pitkänä aikana ottaen huomioon vakuutusmaksutulojen päättymisen, mutta mahdollisen vahinkokulujen ja hallinnollisten ja operatiivisten kulujen aiheutumisen jatkumisen. Lausunnoissa ehdotettiin säännökselle uutta muotoilua.

Jatkovalmistelussa lisäaika vahinkojen ilmoittamiselle Ympäristövakuutuskeskukselle tai ympäristövakuutuksen myöntäneelle vakuutusyhtiölle pidennettiin viiteen vuoteen. Ympäristövahinkorahasto kattaisi tämän jälkeen korvauskelpoiset vahingot viiden vuoden ajan. Yli kymmenen vuoden jälkeen ilmoitetut vahingot jäisivät korvattavuuden ulkopuolelle. Säännöksen jatkovalmisteluun osallistui Ympäristövakuutuskeskus, Vakuutuskeskus ja Finanssiala ry.

6.3.8 Liitelait

Lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin Pirkanmaan ELY-keskukselle uutta järjestämistehtävää pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annettuun lakiin (246/2019, PIMA-tukilaki) lisättävällä 12 a §:llä. Ehdotuksesta annetussa lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä, että tehtävän työmäärän osoittautuessa arvioitua suuremmaksi, tämä tulee huomioida ELY-keskuksen henkilövoimavarojen mitoituksessa ja voimavaroissa. Ehdotettu säännös liittyi alueen pilaantumisen selvittämistä ja pilaantuneen alueen puhdistamista koskevaan ehdotukseen, josta luovuttiin jatkovalmistelussa. Siten myöskään tarvetta uudelle PIMA-tukilain 12 a §:lle ei ole.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmää koskevasta ympäristönsuojelulain 222 §:n muutosehdotuksesta ei saatu lainkaan lausuntopalautetta. Jatkovalmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että lausuntokierroksella olleesta esityksestä poistettiin kokonaan ehdotus ympäristönsuojelulain 222 §:n 4 momentin muuttamisesta. Sen mukaan ympäristövahinkorahaston hallitus olisi

lisätty niiden tahojen listaan, joilla on oikeus tietyin edellytyksin saada ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettuja tietoja maksutta ja salassapitosäännösten estämättä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Jatkovalmistelussa todettiin, että rahaston hallituksen tietotarpeet eivät lähtökohtaisesti liity ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettaviin mahdollisesti salassa pidettäviin tietoihin. Rahaston hallituksen tietojensaantioikeudesta olisi siten tarkoituksenmukaisempaa säätää erikseen ympäristövahinkorahastolaissa, jonne ko. sääntely myös asiayhteytensä vuoksi luontevammin sopii. Jatkovalmistelussa ympäristövahinkorahastolakia koskevaan lakiehdotukseen lisättiin säännös (35 §:n 2 momentti), joka mahdollistaisi sen, että rahaston hallitus saisi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletetuista tiedoista laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömät tiedot ja tiedoista muodostetut tietoaineistot maksutta, mutta ei kuitenkaan salassapitosäännösten estämättä.

Pelastuslain 99 a ja 111 a §:n muuttamista koskevasta ehdotuksesta ei saatu lainkaan lausuntopalautetta. Pelastuslain 99 a §:n 3 momenttia koskeva muutosehdotus poistettiin esityksen jatkovalmistelussa, koska esityksellä ei ole tarkoitettu muuttaa sitä, miten aluskemikaalivahinkojen torjuntatoimista aiheutuvat kustannukset ensivaiheessa katetaan.

6.4 Ahvenanmaan valtuuskunnan ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnot

Ympäristöministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen virkamiehet tekivät tiivistä yhteistyötä lainvalmisteluprosessin aikana. Lausuntoa pyydettiin myös Ahvenanmaan viranomaisilta sekä muilta Ahvenanmaalaisilta toimijoilta. Ahvenanmaalta lausunnon antoivat Ahvenanmaan valtuuskunta ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossa nostettiin esille, että lainsäädäntötoimivalta veroasioissa on jaettu maakunnan ja valtakunnan välillä siten, että maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa (Ahvenanmaan itsehallintolaki 18 § 5 kohta) ja valtakunnalla on lainsäädäntötoimivalta asioissa, jotka koskevat muita veroja ja maksuja (Ahvenanmaan itsehallintolaki 27 § 36 kohta). Lisäksi valtuuskunta huomautti, että ympäristövahinkomaksua kannetaan toiminnanharjoittajilta, jotka luetellaan liitteissä 1 ja 2 ja jotka aiheuttavat ympäristön pilaantumisen riskiä. Valtuuskunta katsoi, että lailla on yhtymäkohta luonnon- ja ympäristönsuojelun kanssa, jota koskeva lainsäädäntötoimivalta kuuluu maakunnalle Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan. Lisäksi laki koskee Ahvenanmaan näkemyksen mukaan elinkeinotoimintaa, jota koskeva lainsäädäntötoimivalta on myös maakunnalla 18 §:n 22 kohdassa säädettyin poikkeuksin.

Ahvenanmaan valtuuskunta nosti lausunnossaan esiin omaa valtakunnan verolainsäädäntöä koskevaa lausuntokäytäntöä samoin kuin perustuslakivaliokunnan perustuslakia koskevia kannanottoja ja itsehallintolain esitöitä. Valtuuskunta totesi johtopäätöksissään itsehallintolain määrittävän, mitkä asiat kuuluvat maakunnan ja valtakunnan toimivaltaan ja huomautti toimivallan olevan yksinomaista, ellei itsehallintolaissa toisin säädetä. Valtuuskunta totesi itsehallintolain olevan perustuslakiluonteinen, mistä syystä siitä ei voida poiketa tavallisella lailla. Lisäksi valtuuskunta huomautti hallintovallan seuraavan lainsäädäntövaltaa.

Ottaen huomioon lain tarkoituksen, maksuvelvollisuuden perustumisen ympäristön pilaantumisen riskiä aiheuttavaan toimintaan, ja kerättyjen varojen sijoittamisen valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon, josta maksetaan korvausta ympäristön pilaantumisen aiheuttamista vahingoista sekä säännökset siitä, mitkä vahingot ja kustannukset korvataan, valtuuskunta katsoi,

että ehdotettu ympäristövahinkomaksu kuuluu itsehallintolain toimivallanjako huomioiden etumaisena luonnon- ja ympäristönsuojelun oikeudenalaan, ja siten maakunnan toimivaltaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaisesti.

Valtuuskunta katsoi, että jotta Ahvenanmaalla harjoitettavasta toiminnasta olisi mahdollista kantaa ympäristövahinkomaksuja, tätä koskevat säännökset tulisi sisältyä maakuntalainsäädäntöön. Valtuuskunta katsoi, että tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi blankettilailla, jolla valtakunnan laki saatetaan voimaan maakunnassa. Lisäksi valtuuskunta toi esiin, että toimeenpano saattaa edellyttää sopimusasetusta.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto noudatti valtuuskunnan esittämää näkemystä toimivallan jaosta Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä. Maakunnan hallitus nosti lausunnotsa esille Ahvenanmaan maakunnan erityisen aseman, joka ilmenee erityisesti maakunnan oikeudesta säätää lakeja. Lausunnossa tuotiin esille lainsäädäntötoimivallan jakoa koskevat itsehallintolain 18 ja 27 §:n säännökset. Lisäksi lausunnossa viitattiin Ahvenanmaan valtuuskunnan antamaan lausuntoon ja todettiin, että lausunnon pohjalta ympäristövahinkorahastosta ja ympäristövahinkomaksusta tulee säännellä maakuntalailla Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toi esille Ahvenanmaalaisten vesialueiden muodostavan suuren osan valtakunnan kokonaisvesipinta-alasta ja katsoi vilkkaan laivaliikenteen tekevän Ahvenanmaan erityisen haavoittuvaiseksi öljy- tai kemikaalipäästötilanteille, jotka voivat pahimmassa tapauksessa johtaa mittavaan ja vaaralliseen ympäristön pilaantumiseen niin Ahvenanmaalla kuin valtakunnassakin. Tästä syystä maakunnan hallitus piti maakunnan ja valtakunnan viranomaisten yhteistyötä ja hyvää valmiustasoa tärkeänä. Maakunnan hallitus totesi useimpien ympäristövahinkojen, erityisesti merellisten sellaisten, olevan rajat ylittäviä, mistä syystä niiden hoitaminen kuuluu yhteisesti maakunnan ja valtakunnan vastuulle.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus ilmaisi aikovansa ryhtyä valmistelemaan blankettilakia, jolla valtakunnan ympäristövahinkorahastoa koskeva laki saatettaisiin sovellettavaksi Ahvenanmaalla. Lisäksi maakunnan hallitus ehdotti valtuuskunnan lausunnon pohjalta sopimusasetusta.

6.5 Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esitysluonnoksesta antaman lausunnon johdosta ympäristöministeriö pyysi asiassa yritystukineuvottelukunnan lausunnon. Lausunto saatiin 8.6.2022.

Yritystukineuvottelukunta toteaa lausunnossaan, ettei voida poissulkea, että luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövahinkorahastosta täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Hallituksen esityksen jatkovalmisteluprosessin aikana on arvioitava erityisesti valikoivuuuskriteerin soveltumista ja yritystukineuvottelukunta suosittelee olemaan yhteydessä komissioon kriteerin täyttymisen osalta oikeusvarmuuden saamiseksi.

Komission lausunto asiassa on pyydetty. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että valtiontuen valikoivuuuskriteeri ei täyty. Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin ehdotetun lain 13 §:ssä tarkoitettua vahingosta korvausta yritykselle, joka voisi toimia kilpailulle vapautetulla toimialalla. Korvauksen maksaminen ei kuitenkaan parantaisi sen saajan asemaa suhteessa kilpailuihin yrityksiin. Yritys olisi kärsinyt vahinkoa, josta yritys olisi oikeutettu saamaan korvausta vahingosta vastuussa olevalta.

Korvauksenhakija ei saa taloudellista etua, vaan rahasto korvausvelvollisen sijaan korvaa aiheutuneen vahingon. Yritys korvauksenhakijana pääsee siihen asemaan, johon hän on vahingonkorvauslainsäädännön mukaisesti oikeutettu. Järjestelyllä siis palautetaan ennen vahinkoa ollut ”vahingoittumaton” tila. Yrityksen toimintaedellytykset eivät parane korvauksen myötä, vaan ns. palautuvat entiselleen.

Korvaus ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, eikä vahvista yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna. Korvaus ei anna korvausensaajalle etua vapauttamalla sitä kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavomaista liiketoimintaansa.

Korvausta maksettaisiin kaikille vahinkoa kärsineille, jos ehdotetun lain mukaiset korvauksen maksamisen edellytykset täyttyisivät. Korvausta maksettaessa ei suoriteta valikointia eikä viranomaisella ole harkintavaltaa korvauksen suhteen. Lakiehdotus ei sisällä ”tuettavia toimintoja”. Toimialaa, joka olisi mukana järjestelmässä, ei tueta taloudellisesti, vaan järjestelmä turvaa vahingonkärsijän asemaa.

6.6 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvostolta saatiin lausunto 15.8.2022. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suositteli, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen vaihtoehtojen tarkastelussa tulisi kirkastaa sitä, miksi nimenomaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen on paras vaihtoehto muihin toteuttamisvaihtoehtoihin verrattuna. Lisäksi arviointineuvosto ehdotti, että toissijaisten vastuujärjestelmien kokonaisuuden hahmottamisen tueksi esitysluonnoksen nykytilakuvauksessa voisi olla yhteenveto – esimerkiksi taulukko – siitä, mitä vahinkoja järjestelmät tällä hetkellä korvaavat ja millaiset vahingot jäävät näiden järjestelmien ulkopuolelle. Arviointineuvosto myös katsoi, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin yritykset, jotka eivät nykyisin kuulu ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän piiriin mutta jotka ehdotetun sääntelyn myötä tulevat ympäristövahinkomaksun piiriin sekä sitä, millainen maksutaakka näihin yrityksiin kohdistuu verrattuna niihin yrityksiin, jotka siirtyvät ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä ympäristövahinkomaksun piiriin.

Esityksen asianomaisia kohtia täydennettiin lausunnossa esitettyjen huomioiden pohjalta (luvut 4.2.2, 5.1).

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki ympäristövahinkorahastosta

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Ympäristövahinkorahaston tarkoitus.* Ehdotettavassa laissa säädettäisiin uudesta perustettavasta valtion talousarvion ulkopuolisesta ympäristövahinkorahastosta. Rahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa. Toissijaisissa vastuutilanteissa korvausta vahingosta taikka torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että tätä ei saataisi selvitettyä. Ympäristövahinkorahasto olisi viimesijainen korvausten

maksaja. Ehdotettavalla lailla ei perustettaisi toiminnanharjoittajille tai viranomaisille uusia toimimisvelvollisuuksia. Rahaston toiminta osaltaan turvaisi ympäristön hyvää tilaa ja ympäristöperusoikeuden toteutumista. Korvausten maksamisen lisäksi rahastosta voitaisiin myöntää harjunnanvaraisia avustuksia tämän lain 21 §:ssä tarkoitetun torjuntakaluston hankkimiseen.

Rahaston soveltamisala kattaisi pääosin nykyisten öljysuojarahaston ja pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaan kuuluvat tilanteet. Lisäksi rahastosta, toisin kuin nykyisestä ympäristövahinkovakuutuksesta, maksettaisiin korvauksia eräistä kuljetuksissa aiheutuvista öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuvista vahingoista. Kuljetuksissa aiheutuvat öljyvahingot korvataan nykyisestä öljysuojarahastosta.

Rahastosta korvattaisiin myös nykyistä ympäristövahinkovakuutusta laajemmin viranomaiselle aiheutuvia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia. Korvauksia maksettaisiin 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. Viranomaisen toimivallasta ryhtyä näihin toimiin säädetään ympäristönsuojelulain 182a §:ssä.

Öljyvahinkojen torjuntakustannusten lisäksi rahastosta korvattaisiin myös aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksia viranomaisille.

Ympäristövahinkorahasto olisi aiempia erillisiä järjestelmiä yhtenäisempi ja soveltamisalaltaan kattavampi.

Ympäristövahinkorahastoon perustuva korvausjärjestelmä ei vaikuttaisi ympäristövahingon aiheuttajan, ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajan tai muun laissa säädetyn vastuutahon ensisijaiseen velvollisuuteen vastata aiheuttamansa vahingon kustannuksista ja toiminnasta johtuvista haitallisista vaikutuksista ympäristölainsäädännön lähtökohtana olevan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Aiheuttamisperiaatteeseen perustuu sekä toimintavelvoite että kustannusvastuu. Ensisijainen vastuu ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta ja sen seurauksista määräytyy voimassa olevien, erityisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen liittyvän julkisoikeudellisen vastuun ja yksityisoikeudellisen vahingonkorvausvastuun perustavien säännösten sekä niiden tulkintaa täsmentävän oikeuskäytännön mukaan.

2 §. Soveltamisala ja sen raja. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin ympäristövahinkorahastosta ja rahaston toiminnasta, ympäristövahinkomaksusta ja rahaston muista varoista sekä rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista.

Korvausten maksamiseen tarkoitetut rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Avustuksiin käytettäisiin erillistä valtion talousarviosta tähän tarkoitukseen siirrettävää määrärahaa.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1992 pöytäkirjan (SopS 41 ja 42/1996) sekä siihen liittyvän vuoden 2003 pöytäkirjan (SopS 20 ja 21/2005) mukaan korvattavaksi kuuluviin vahinkoihin. Niissä on kyse merkittävän suurista vahingoista poikkeuksellisissa tilanteissa, joihin ei ole perusteltua varautua kansainvälisiä rahastojärjestelmiä täydentävästi kansallisella ympäristövahinkorahastolla. Vastaava rajausta tehdään, kun HNS-sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Suomen on tarkoitus liittyä yleissopimukseen pian sen jälkeen, kun suuria ja Suomen kilpailutilanteen kannalta keskeisiä vaarallisten aineiden vastaanottajia on ratifioinut yleissopimuksen.

3 §. Ympäristövahinkorahaston hallinto. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ympäristöministeriön ja ympäristövahinkorahaston välisestä suhteesta. Rahasto toimisi ministeriön alaisuudessa. Ministeriö voisi antaa yleisiä määräyksiä rahaston hallinnon järjestämisestä ja talouden hoidosta. Rahastolla ei esimerkiksi tarvitsisi olla omaa taloussääntöä taikka sisäisen tarkastuksen toimintaa, vaan ne voitaisiin hoitaa osana ympäristöministeriön toimintoja. Jotta ministeriöllä olisi oikea kuva rahaston tilanteesta ja toiminnasta, olisi sillä oikeus saada rahastolta kaikki tarvitsemansa tiedot ja selvitykset.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille tai niitä hoitaville organisaatioille olisi asetettava selkeät ja mitattavissa olevat tulostavoitteet (184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto). Ohjaavan ministeriön olisi solmittava tulossopimus rahastojen tai niitä hoitavien organisaatioiden kanssa. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Ympäristövahinkorahaston hallitus tekisi ympäristöministeriölle esityksen rahaston tulostavoitteiksi, jotka ministeriö vahvistaisi. Tulostavoitteet kirjattaisiin rahaston ja ympäristöministeriön välisen tulossopimuksen muotoon. Tavoitteet voisivat koskea esimerkiksi hakemusten käsittelyaikoja, rahastosta myönnettävien avustusten kohdentamista ja hallintomenojen suhteellista osuutta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan, että rahastojen organisointia ja hallintoa pitäisi yhtenäistää. Kertomuksessa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että rahastoille ei yleensä ollut asetettu tulostavoitteita. Rahastojen ohjaamattomuutta pidettiin riskinä sikäli, että rahastoissa olevat varat saattavat jäädä talousarviovaroja vähemmälle huomiolle eikä rahastojen varojen käyttöä välttämättä valvota tuloksellisuuden kannalta yhtä tehokkaasti kuin talousarviovaroja. Samat painotukset tulevat esille myös valtiovarainministeriön suosituksessa 15.3.2019, Valtionhallinnon organisaatiomuodon valinta, ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt (VM/2174/00.00.01/2018). Ympäristövahinkorahaston organisointia ja hallintoa suunniteltaessa on otettu huomioon VTV:n kertomuksessa ja valtiovarainministeriön suosituksessa esiin nostetut huolet ja pyritty säännösehdoituksissa tasapainoon hallinnon lisäämisen ja toisaalta tehokkaan toiminnan välillä.

Öljysuojarahastosta annetussa laissa ei säädetä rahaston ja ympäristöministeriön välisistä suhteista tarkemmin. Rahastolla ei ole ollut ministeriön kanssa tulossopimusta eikä toisaalta ministeriön ohjaustoimivallan rajoja ole erikseen määritelty. Viimeaikaisessa lainsäädännössä (palo-suojelurahastolaki 306/2003, muutettu 1355/2018; ydinenergilaki 990/1987, muutettu 269/2021) säädetään Valtiontalouden tarkastusviraston ohjeita seuraten tarkemmin valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston ja sitä hoitavan ja valvovan ministeriön välisestä suhteesta. Ministeriöllä katsotaan olevan oikeus rahaston talouden ja toiminnan yleiseen ohjaamiseen ja tarvitsemiensa tietojen ja selvitysten saamiseen. Valtion rahastojen hallinnon yhdenmukaisuuden toive puoltaa myös vastaavia ratkaisuja ympäristövahinkorahastossa.

Pykälän 3 momentin mukaan ympäristövahinkorahastossa ylintä päätösvaltaa käyttäisi rahaston hallitus. Rahaston hallituksesta ja sihteeristöstä säädettäisiin tarkemmin ehdotetun lain 24 §:ssä.

4 §. Ympäristövahinkorahaston varat. Ympäristövahinkorahaston varat muodostuisivat rahastoon tuloutettavista ympäristövahinkomaksuista. Ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Verovelvollisuudesta ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä laintasoisin säännöksin. Ympäristövahinkomaksua koskevasta maksuvelvollisuudesta ja maksun suuruuden perusteista säädettäisiin lain 2 luvussa. Maksuvelvol-

lisen oikeusturvasta säädettäisiin 5 luvussa. Ympäristövahinkorahaston varat muodostuisivat lisäksi edellisiltä tilikausilta kertyneistä ylijäämistä sekä rahastosta maksettujen korvausten palautuksista niihin liittyvine korko- ja muine erineen.

Ehdotettavan lain 21 §:n mukaisiin torjuntakaluston hankkimiseen myönnettäviin avustuksiin tarvittavat varat siirrettäisiin ympäristövahinkorahastoon valtion talousarviosta. Näitä varoja ei käytettäisi rahastosta maksettaviin korvauksiin. Toisaalta ympäristövahinkomaksuina kerättäviä varoja ei käytettäisi ehdotettavan lain 21 §:n mukaisiin avustuksiin.

Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat poikkeus talousarvion täydellisyyisperiaatteesta sekä kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Rahaston perustamisesta tai käyttötarkoituksen laajentamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoitusta voidaan vähentää erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä (HE 1/1998 vp, s. 140). Eduskunnan päätösvaltaa voidaan turvata muun muassa kieltämällä rahastolta itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Ympäristövahinkorahastolla ei olisi itsenäistä lainanotto-oikeutta. Lisäksi budjettivallan rajoitusta voidaan yllä mainittujen esitöiden mukaan vähentää rajoittamalla rahaston varojen sijoittamista. Ympäristövahinkorahastolla ei tästä syystä olisi oikeutta sijoittaa rahaston varoja.

5 §. *Varojen siirto valtion talousarviosta eräissä tilanteissa.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta siirtää varoja valtion talousarviosta ympäristövahinkorahastoon tilanteissa, joissa rahaston ympäristövahinkomaksuna kerätyt varat eivät riittäisi korvausten suorittamiseen. Valtion talousarviosta tehtävällä siirrolla voitaisiin varmistaa, että korvauksen maksaminen ei riippuisi siitä, mikä rahaston maksukyky kullakin hetkellä olisi. Rahaston maksukyky voisi vaihdella voimakkaastikin menojen ennakointimuutosten vuoksi.

Varojen siirto valtion talousarviosta olisi poikkeuksellinen ja väliaikainen, rahaston maksukyvyn turvaava toimi. Yleisenä lähtökohtana kaikissa tilanteissa olisi se, että valtion taloudellinen väliintulo ympäristövahinkotilanteissa pyrittäisiin välttämään, eikä valtion talousarviosta katettaisi menoja, jotka olisi tarkoitus kattaa rahaston varoilla. Valtiolta saadut varat tuloutettaisiin ympäristövahinkorahastosta takaisin valtion talousarvioon, kun ympäristövahinkomaksuista rahastoon olisi kertynyt riittävästi varoja. Varojen tulouttaminen voisi tapahtua myös erissä useamman vuoden aikana rahaston toiminta- ja maksukyvyn turvaamiseksi. Pykälä ei estäisi suurten, esimerkiksi rahaston maksaman enimmäiskorvauksen ylittävien ympäristövahinkojen torjuntakustannustenrahoittamista valtion talousarviosta.

Varojen siirto valtion talousarviosta edellyttäisi sitä, että ympäristövahinkorahastosta maksettavasta korvauksesta tehtävä päätös olisi lopullinen. Siirtoa valtion talousarviosta ei näin ollen voitaisi tehdä esimerkiksi silloin, kun kyse olisi ehdotettavan lain 19 §:ssä tarkoitettusta viranomaiselle myönnetyn ennakokorvauksen maksamisesta.

Päätös varojen siirrosta valtion talousarviosta ympäristövahinkorahastoon tehtäisiin talousarviomenettelyssä. Ympäristövahinkorahaston hallitus tekisi esityksen varojen siirrosta ympäristöministeriölle, kun se olisi tarpeellista rahaston maksuvalmiuden perusteella. Varojen siirrosta ympäristövahinkorahastoon päättäisi eduskunta.

Valtion talousarviosta tehtävän siirron tarpeellisuuden arvioinnissa otettaisiin huomioon esimerkiksi korvausten saajien lukumäärä ja korvausten kokonaissumma. Siirron tarpeellisuutta arvioitaisiin kokonaisuutena ottaen huomioon, miten rahaston maksukyvyn odotetaan kehittyvän. Esimerkiksi jos rahastoon olisi lähitulevaisuudessa tuloutumassa ympäristövahinkomaksuina kertyviä varoja, joista korvaukset voitaisiin maksaa, perusteita siirron esittämiselle ei olisi,

jos korvauksensaajan tai –saajien kannalta viivästys korvauksen suorittamisessa ei olisi kohtuuton.

Pykälän 3 momentin mukaan ympäristövahinkorahaston hallituksen olisi viipymättä ilmoitettava ympäristöministeriölle, kun rahastoon olisi kertynyt riittävästi varoja siirrettyjen varojen tulouttamiseksi takaisin valtion talousarvioon. Ympäristöministeriö huolehtisi varojen tulouttamisesta valtion talousarvioon.

2 luku. Ympäristövahinkomaksu

Ympäristövahinkomaksuvelvollisen toiminnan määrittelyn lähtökohdat

Velvollisuus maksaa ympäristövahinkomaksua perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Maksuvelvolliset toiminnot täsmennettäisiin lain liitteissä 1 ja 2. Liitteissä 1 ja 2 tarkoitetun toiminnan harjoittaminen olisi ympäristönsuojelulain mukaan luvan-, tai ilmoituksenvaraista- taikka rekisteröintivelvollista toimintaa.

Ympäristövahinkomaksuvelvollisuus olisi joko vuosittainen ehdotettavan lain 6 §:n mukaisesti tai kertaluonteinen ehdotettavan lain 7 §:n mukaisesti.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmä ehdotettavassa laissa vastaisi tämän käsitteen määritelmää ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa.

Ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Maininta laitokseen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvästä toiminnasta lisättiin säännökseen vuonna 2005 voimaantulleen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä (252/2005, HE 227/2004). Tavoitteena oli selvittää tulkintaa siitä, mitä niin sanotulla laitosmaisella toiminnalla käsitetään ja mistä toiminnan eri osista luvassa voidaan antaa määräyksiä.

Laitosmaisen toiminnan määritelmän täsmentäminen oli tarpeen myös, jotta säännös vastaisi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun niin sanotun IPPC-direktiivin (96/61/EY, nytemmin IED-direktiivi 2010/75/EU, teollisuuspäästödirektiivi) mukaista laitoksen määritelmää. Teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan laitoksella tarkoitetaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I (laitosluettelo) tai liitteessä VII olevassa osassa 1 (orgaanisia liuottimia käyttävät laitokset ja toiminnot) mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoraan liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa mainituissa liitteissä lueteltuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

Ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 227/2004) perusteluiden mukaan laitosmainen toiminta voi käsittää luvanvaraisen toiminnan lisäksi siihen kuuluvia osia, jotka liittyvät suoraan luvanvaraiseen toimintaan myös olematta itsenäisesti luvanvaraisia. Ympäristönsuojelulain mukaan laitokseen luetaan kuuluvaksi siihen kiinteästi liittyvät toiminnot. Jos samalla laitosalueella on useampia saman toiminnan yksiköitä, niiden kapasiteetit lasketaan yhteen määrittäessä luvanvaraisuuden perustetta. Laitokseen teknillisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyviä toimintoja ovat lain perusteluiden mukaan esimerkiksi energiantuotantoyksiköt, polttoaineiden jakelupisteet, varastot ja lastaustoiminnot. Toiminnan tarkastelu ei siis rajoitu pelkästään luvanvaraisen toiminnan määritelmän mukaiseen päätoimintaan, vaan myös erilai-

siin osa- ja aputoimintoihin. Osa- ja aputoiminnoilta edellytetään kuitenkin kohtuullista läheisyyttä päätoiminnan kanssa. Esimerkiksi useiden kilometrien päässä oleva tukkien lastausalue ei ole osa sahan toimintaa eikä etäällä oleva viljankuivaamo ole osa eläinsuojan toimintaa. Määritelmän mukaisesta laitosmaisesta toiminnasta maksettaisiin vain yhtä ympäristövahinkomaksua.

Laitosmaisen toiminnan määritelmää on tulkittu myös hallinto- ja oikeuskäytännössä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on todettu, että teknistä ja toiminnallista yhteyttä ei ole, jos kumpikaan toiminnoista ei ole toiseen toimintaan kiinteästi liittyvä osatoiminto, vaan kumpaakin toimintaa voitaisiin harjoittaa kiinteistöllä myös itsenäisesti ja toiminnoista aiheutuvat päästöt eivät ole riippuvaisia toisesta toiminnasta siten, että toinen toiminta vaikuttaisi toisen toiminnan päästöihin tai toisesta toiminnasta aiheutuvaan ympäristön pilaantumiseen. Säännöstä ei ole tarkoitettu lähtökohtaisesti sovellettavaksi siten, että sen perusteella yhdeksi luvanvaraiseksi toiminnaksi määriteltäisiin useita erikseen luvanvaraisia toimintoja. Tällaisesta tilanteesta, luvan hakemisesta samalla toiminta-alueella sijaitseville toiminnoille, säädetään ympäristönsuojelulain 41 §:ssä (KHO 2021:58). Edellä kuvattua laitosmaisen toiminnan määrittelyä ja siihen liittyvää tulkintakäytäntöä on tarkoitettu sovellettavaksi myös esitettävän lain yhteydessä.

Maksuvelvollisuuden laajuus suhteessa nykyiseen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään

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

Ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden laajentamisen vakuutusvelvollisuuden ulkopuolella oleviin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin toimintoihin, jotka nykyään ovat osittain kunnan toimivallassa olevia luvanvaraisia toimintoja kuten myös rekisteröintivelvollisia tai yleiseen ilmoitusmenettelyyn kuuluvia toimintoja ympäristönsuojelulain mukaan, voidaan katsoa heijastavan ympäristövaliokunnan ja eduskunnan tahtotilaa, sillä myös näistä toiminnoista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle.

6 §. Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus. Pykälässä säädettäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan liittyvästä toiminnanharjoittajan velvollisuudesta suorittaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmää, joka on joissain tapauksissa keskeinen tekijä maksuvelvollisuuden määrittämiseksi, on selostettu edellä jaksossa ympäristövahinkomaksuvelvollisen toiminnan määrittelyn lähtökohdat. Maksuvelvollisuuden perustavat toiminnot luettelaitiin lain liitteessä 1. Toiminnot jaettaisiin toimialoittain viiteen liitteessä määriteltyn maksuluokkaan.

Ympäristövahinkorahastosta korvattavien vastuutilanteiden kustannuksia aiheuttavia toimialoja ja toimintoja on vaikea ennakoida tarkkaan etukäteen. Tiettyjen toimintojen korostunut ympäristövahinkojen ilmenemisen vaara toissijaisissa vastuutilanteissa voidaan kuitenkin tunnistaa. Kaivostoiminta ja vaarallista jätettä tai vaarallista kemikaalia käsittävät toiminnot sisältävät toissijaisen vastuun kannalta erityisen oleellisia riskitekijöitä, mikä huomioitaisiin maksuluokkien määrittelyssä. Muutoin maksuluokkiin jako on tehty sisällyttämällä liitteisiin ympäristönsuojelulain mukaisesti luvanvarainen, 10 a luvun mukaisesti ilmoituksenvarainen ja rekisteröitävä toiminta siten, että korkeammissa maksuluokissa on luvanvaraisista toiminnoista direktiivilaitokset ja aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvat toiminnot ja pääsääntöisesti alemmissa maksuluokissa muu toiminta.

Toimintaa koskeva maksuluokka määrittäisi vuosittaisen ympäristövahinkomaksun suuruuden. Maksun suuruus olisi lain voimaantullessa 30 000 euroa maksuluokassa 1, 20 000 euroa maksuluokassa 2, 10 000 euroa maksuluokassa 3, 2 700 euroa maksuluokassa 4 ja 200 euroa maksuluokassa 5.

Kaivostoiminta

Kaivostoiminnan maksuluokka määräytyisi sen perusteella, kuuluuko kaivokseen kaivannaisjätteen jätealue ja millainen se on. Kaivannaisjätteen ja kaivannaisjätteen jätealueiden luokitteluperusteista säädetään kaivannaisjätteistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (190/2013). Luokittelu pysyväksi jätteeksi tehdään kaivannaisjäteasetuksen liitteen 1 ja luokittelu suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavaksi kaivannaisjätteen jätealueeksi asetuksen liitteen 2 mukaisesti.

Kaivannaisjätteen jätealue määrittäisi toiminnan maksuluokan myös silloin, kun kyseessä olisi kaivoksesta erillään sijaitseva rikastamo tai muu toiminta, jonka yhteydessä olisi kaivannaisjätteen jätealue. Ratkaisun tarkoituksena on kohdella kaivostoimintaa yhdenmukaisesti suhteessa muihin toimintoihin, joissa muodostuu vaarallisia jätteitä.

Riskiltään erilaiset kaivannaisjätteen jätealueet olisi liitteessä 1 jaettu neljään eri maksuluokkaan (maksuluokkiin 1—4). Jos kaivoksella olisi useita erilaisia kaivannaisjätteen jätealueita, kaivostoiminnan maksuluokka määräytyisi sen kaivannaisjätteen jätealueen perusteella, joka sijoittuisi korkeimpaan maksuluokkaan. Jos kaivoksella ei ole lainkaan kaivannaisjätteen jätealuetta, se kuuluisi maksuluokkaan 5.

Jätteiden ammattimainen tai laitospäinen käsittely

Jätteen ammattimainen tai laitospäinen käsittely olisi vuosittaista ympäristövahinkomaksuvelvollista toimintaa liitteessä 1 täsmennetyn maksuluokkajaottelun mukaisesti.

Maksuluokkaan 1 sijoittuisi sellainen kaivostoimintaan tai rikastamoon kuuluva kaatopaikka, jonka toiminnassa käsitellään tai varastoidaan ammattimaisesti tai laitospäisesti vaarallisia jätteitä ja johon tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä vuorokaudessa tai jonka kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkaa. Muu liitteessä 1 täsmennetty merkittävän kokoluokan kaatopaikkatoiminta kuuluisi maksuluokkaan 2, kun toiminnassa käsitellään tai varastoidaan vaarallisia jätteitä. Maksuluokkaan 3 sijoittuisi liitteessä 1 luetellun mukaisesti esimerkiksi biologista tai fysikaalis-kemiallista käsittelyä sisältävä vaarallisten jätteiden käsittely, kun sen kapasiteetti ylittää 10 tonnia vuorokaudessa. Muu vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden piiriin kuuluva jätteen ammattimainen tai laitospäinen käsittely kuuluisi maksuluokkiin 4 ja 5 liitteessä 1 tarkemmin eritellyllä tavalla.

Toimialakohtaisessa tarkastelussa jätteen käsittely olisi toinen suurista vuosittaisen ympäristövahinkomaksun maksajista. Yksi tähän johtava tekijä olisi se, että maksua maksettaisiin erikseen jokaisesta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta eli maksua kertyisi maksettavaksi toiminnanharjoittajan jokaisesta selvästi erillisestä toimipisteestä. Toiminnan harjoittaminen hajautetusti eri toimipisteissä on jätteenkäsittelytoiminnalle ominaista. Jätteenkäsittelyn järjestämistä lähellä jätteen syntypaikkaa voidaan pitää muun muassa kiertotalouden edistämisen kannalta perusteltuna, mutta toiminnan sijoittuminen hajautetusti eri toimipisteisiin voi myös lisätä ympäristövahinkojen ilmenemisen riskiä. Toimialaan kohdistuvaa maksutaakkaa nostaisi myös toiminnanharjoittajien suuri lukumäärä.

Nykyinen ympäristövahinkovakuutuslain mukainen vakuuttamisvelvollisuus ei koske toimintaa, jonka tarkoituksena on ainoastaan jätteen hyödyntäminen ja toiminta ei muusta syystä ole vakuuttamisvelvollista. Ehdotettavassa laissa ei säädettäisi vastaavaa poikkeusta, vaan liitteessä 1 täsmennetty jätteen hyödyntäminen olisi ympäristövahinkomaksuvelvollista toimintaa yhdenvertaisesti muun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan tapaan.

Jätteen käsittelyyn kohdistuvaa maksutaakkaa ei voida pitää kokonaisuutena arvioituna kohtuuttomana toimialalla harjoitettavaan toimintaan liittyvät ympäristöriskit huomioon ottaen. Tämä ja vaatimus yhdenvertaisuudesta ympäristövahinkomaksun perusteiden määrittämisessä edellyttävät, että jätteen käsittelytoimintaan kohdistuisi velvollisuus maksaa ympäristövahinkomaksua samoin perustein kuin muihinkin maksun piirissä oleviin toimintoihin liitteen 1 maksuluokkajaottelun mukaisesti. Verona kannettavan ympäristövahinkomaksun määrittelyn on myös oltava riittävän yksiselitteinen, eikä siinä voitaisi huomioida vaihtelevia yritys- tai toimialakohtaisia tekijöitä, kuten yksittäisen yrityksen maksukyvyttömyysriskiä tai toiminnan järjestämistavasta johtuvaa maksujen kertymistä.

Jätevakuuden asettamisvelvollisuudella ei voitaisi korvata velvollisuutta maksaa ympäristövahinkomaksua, koska vakuusjärjestelmällä ja toissijaisella vastuujärjestelmällä on eri tarkoitus ja käyttökohde. Ympäristövahinkomaksun luonne verona sulkee myös pois tällaisen mahdollisuuden.

Teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) soveltamisalaan kuuluvat laitokset

Teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) soveltamisalaan kuuluvat laitokset kuuluisivat pääsääntöisesti maksuluokkaan 4, jos kyse ei olisi maksuluokkiin 2 tai 3 kuuluvasta jätteiden ammattimaisesta tai laitospääläisestä käsittelystä. Maksuluokkaan kuuluisi esimerkiksi metsäteollisuuden, metalliteollisuuden, energiatuotannon ja kemianteollisuuden toimintoja.

Eläinsuojatoimintaan kohdistuvaa maksutaakkaa on pyritty rajoittamaan sijoittamalla direktiivikokoluokan eläinsuojat muista direktiivilaitoksista poiketen maksuluokkaan 5. Vuosimaksun piirissä olisi liitteessä 1 täsmennetyt suuret naudatilat taikka eläinyksikkökertoimilla laskettuna muut kokonaiseläinyksikkömäärältään vastaavan suuruiset eläinsuojat, joiden ympäristövaikutukset ovat samaa suuruusluokkaa kuin direktiivilaitostason siipikarjakasvattamoissa ja sika-loissa. Maatalouden rakennemuutoksen myötä pieniä tiloja lopettaa toimintaansa ja toiminta keskittyy aiempaa isompiin yksiköihin. Yksiköiden kasvaessa myös polttonesteiden ja muiden kemikaalien käyttö tiloilla kasvaa, mikä voi lisätä toimintaan liittyvää ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Maksuluokkaan 5 kuuluvia eläinsuojia olisi yhteensä arviolta noin 450. Näiden eläinsuojien sijoittaminen ylempään maksuluokkaan nostaisi toimialaan toissijaisesta vastuujärjestelmästä

johtuvia kustannuksia, mikä ei olisi pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjauksen ”lainsäädännöllisin toimin ei aiheuteta lisäkustannuksia ilman kompensatiota maatalousyrittäjille” mukaista.

Osa vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden piiriin kuuluvista eläinsuojista ei ole vakuuttamisvelvollista toimintaa nykyisessä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmässä, koska vakuuttamisvelvollisuus koskee vain yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Vuonna 2020 ympäristöministeriössä tehdyn karkean arvion mukaan noin 70 prosenttia ympäristönsuojelulain nojalla valtion ympäristölupaviranomaisen eli aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvista eläinsuojista harjoittaa toimintaa osakeyhtiönä, kommandiittiyhtiönä tai avoimena yhtiönä. Ympäristön pilaantumisen aiheutumisen riski ei kuitenkaan ole sidoksissa siihen, missä yhtiö- tai muussa muodossa toimintaa harjoitetaan. Ympäristövahinkorahastossa ei tästä syystä ole omaksuttu vastaavaa rajasuperustetta kuin vakuutuksessa.

Muu vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden piiriin kuuluva toiminta

Muu kuin edellä kuvattu, liitteessä 1 täsmennetty vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden piiriin kuuluva toiminta sijoittuisi alimpaan maksuluokkaan 5. Maksuluokkaan 5 kuuluisi esimerkiksi pääsääntöisesti toiminta, joka ei kuuluisi teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan, mutta jota koskevan lupahakemuksen ratkaisisi ympäristönsuojelulain nojalla valtion ympäristölupaviranomainen. Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus koskisi myös esimerkiksi liitteessä 1 tarkoitettua metallien tai muovien pintakäsittelytoimintaa, koska toimintaan liittyy vaarallisista kemikaaleista johtuvaa ympäristön pilaantumisen vaaraa. Pilaantumisen vaaraa aiheuttavat erityisesti metallien ja muovien pintakäsittelyssä käytettävät vaarallisia nestemäisiä kemikaaleja, kuten rikkihappoa, sisältävät käsittelyaltaat.

Öljysuojarahaston tehtävien yhdistäminen ympäristövahinkorahastoon edellyttää öljytuotteiden varastointia tai jakelua taikka voiteluaineiden valmistusta harjoittavien toimijoiden ympäristövahinkovakuutuslain mukaisen maksuvelvollisuutta koskevan rajoituksen poistamista. Öljypäästöistä aiheutuviin toissijaisiin vastuisiin varautumiseksi vuosittaista ympäristövahinkomaksua maksaisivat näin ollen myös nestemäisen polttoaineen jakeluasemat, joiden polttoainesäiliöiden kokonaistilavuus on vähintään 10 m³ ja tätä vähäisemmätkin, jos ne täyttäisivät säännöksessä mainitut riskiedellytykset. Vuosittaista ympäristövahinkomaksua olisi maksettava myös esimerkiksi liitteessä 1 tarkoitettua polttonesteiden tai terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varastoinnista.

Kuljetustoimialaan ei ehdotuksen mukaan kohdistuisi ympäristövahinkomaksua. Vahingon vaaraa ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavat öljyn ja muiden kemikaalien kuljetukset ja ammatti-liikenne liittyvät kuitenkin yleensä ympäristövahinkomaksuvelvolliseen yritystoimintaan. Vuosittaisen ympäristövahinkomaksun piirissä ovat myös liitteessä 1 täsmennetyt satamat ja lentoasemat sekä kemikaaliratapihat ja terminaalit, joissa siirretään terveydelle tai ympäristölle vaarallisia kemikaaleja kuljetusvälineestä toiseen tai varastoon taikka varastosta kuljetusvälineeseen, kun kyse ei ole kappaletavaran siirtämisestä.

Pykälän 3 momentin mukaan velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua ei koskisi valtion virastojen tai laitosten taikka valtion liikelaitosten harjoittamaa toimintaa eikä kuntien tai kuntayhtymien taikka kunnallisten liikelaitosten harjoittamaa toimintaa. Valtion ja kunnan toimijoiden aiheuttamasta vahingosta sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho on aina maksukykyinen, eikä jää tuntemattomaksi. Tarvetta säätää ympäristövahinkomaksuvelvollisuudesta ei tästä syystä ole.

Valtion ja kunnan toimijat eivät ole velvollisia maksamaan myöskään nykyisen ympäristövahinkovakuutuslain mukaisia vakuutusmaksuja. Vakuuttamisvelvollisuus koskee yksityisoikeudellisia yhteisöjä.

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi poikkeus velvollisuuteen maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua ei koskisi valtion ja kuntien omistamia yhtiöitä. Kilpailuneutraliteettiperiaatteen mukaisesti nämä yhtiöt olisivat velvollisia maksamaan vuosittaista maksua samoin perustein kuin yksityisten omistamat yhtiöt. Maksuvelvollisuuden piiriin kuuluisivat näin ollen esimerkiksi kunnan omistuksessa olevat osakeyhtiömuotoiset vesi- ja jätelaitokset. Nämä laitokset olisivat maksuvelvollisuuden piirissä myös silloin, kun ne hoitaisivat kunnalle lailla säädettyjä tehtäviä ja kun niiden toimintaa kilpailluilla markkinoilla olisi rajoitettu lainsäädännöllä. Kunta voi yhtiöittää vapaaehtoisesti myös muilla kuin kilpailluilla markkinoilla toimivia palvelujaan. Ympäristövahinkomaksu olisi vero, jota koskevaa maksuvelvollisuutta ei voida rajata riittävän yksiselitteisesti ja toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaavalla tavalla yhtiöitetyn toiminnan luonteen ja tarkoituksen perusteella. Samoin velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua koskisi esimerkiksi riistanhoitoyhdistyksiä, jotka ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joille on riistahallintolaissa (158/2011) annettu tiettyjä julkisia hallintotehtäviä.

Suomen evankelis-luterilaisella kirkolla ja Suomen ortodoksisella kirkkokunnalla ja niiden seurakunnilla saattaa olla joitain ympäristöluvanvaraisia toimintoja, kuten krematorioita tai leirikeskusten jätevedenpuhdistamoita. Suomen evankelis-luterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkkokunta ja niiden seurakunnat ovat julkisyhteisöjä, joiden tehtävien rahoittamiseen ja tulojen hankkimiseen seurakunnan jäsenet ovat velvollisia maksamalla kirkollisveroa kirkkolain (1054/1993) 15 luvun 2 §:n ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 7 luvun 77 §:n mukaan. Seurakuntien mahdollisesti harjoittamat ympäristöluvanvaraiset toiminnot eivät kilpaile markkinoilla eivätkä lähtökohtaisesti voi johtaa kilpailun vääristymiseen. Myös näissä tapauksissa vahingosta sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho on aina maksukykyinen, eikä jää tuntemattomaksi. Velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua ei näistä syistä myöskään koskisi Suomen evankelis-luterilaisen kirkon tai Suomen ortodoksisen kirkkokunnan taikka niiden seurakuntien harjoittamaa toimintaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa yhdeksi ja samaksi toiminnaksi tulkittu, kuten jätteiden käsittelyalue tai tuotantoprosessi, osa- tai aputoiminnot mukaan lukien sijoittuisi useampaan kuin yhteen liitteessä 1 tarkoitettuun maksuluokkaan. Vuosittainen ympäristövahinkomaksu olisi suoritettava suurinta maksua vastaavan maksuluokan mukaisesti. Lähtökohtana maksuluokan määrittämisessä olisi siten se, että kullekin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalle toiminnalle määntyisi yksi maksuluokka. Pykälässä täsmennettäisiin myös toisenlaista tilannetta, jossa samalla toiminnanharjoittajalla on usea sellainen toiminta, joka olisi yksittäin luvanvaraista tai jonka ei voitaisi katsoa täyttävän ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmää muiden vakiintuneiden kriteerien, kuten teknisen tai toiminnallisen yhteyden perusteella. Maksuvelvollisuus vuosittaiseen tai kertaluonteiseen ympäristövahinkomaksuun seuraisi näissä tapauksissa kullekin toiminnalle erikseen. Näissä jälkimmäisissä tapauksissa toiminta saattaisi luonnollisesti olla useammalla toiminta-alueella, tai joissain tapauksissa samalla toiminta-alueella.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi, että Ahvenanmaalla harjoitettavan toiminnan vuosittaisen ympäristövahinkomaksun maksuvelvollisuudesta ei säädettäisi tässä laissa. Ympäristövahinkomaksun on Ahvenanmaalla katsottu kuuluvan luonnon- ja ympäristönsuojelun oikeudenalaan ja siten kuuluvan maakunnan toimivaltaan itsehallintolain mukaisesti.

7 §. Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus. Pykälässä säädetäisiin edellisessä pykälässä tarkoitettuun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan liittyvästä toiminnanharjoittajan velvollisuudesta suorittaa kertaluonteinen ympäristövahinkomaksu. Maksuvelvollisuuden perustavat toiminnot täsmennettäisiin lain liitteessä 2.

Vastaavasti kuin vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden kohdalla, kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ei koskisi valtion virastojen tai laitosten taikka valtion liikelaitosten harjoittamaa toimintaa eikä kuntien tai kuntayhtymien taikka kunnallisten liikelaitosten harjoittamaa toimintaa, kuten ei myöskään Suomen evankelis-luterilaisen kirkon tai Suomen ortodoksisen kirkkokunnan taikka niiden seurakuntien harjoittamaa toimintaa.

Kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun maksuvelvollisuus olisi sellaisella toiminnanharjoittajalla, jonka harjoittamaan toimintaan liittyisi ympäristön pilaantumisen vaaraa, mutta vähemmässä määrin kuin vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden piiriin kuuluvien toiminnanharjoittajien toiminnassa. Kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun myötä järjestelmän maksuvelvollisten piiri laajenisi nykyiseen ympäristövahinkovakuutukseen verrattuna. Kertaluonteista ympäristövahinkomaksua on tarkoitus maksaa kuitenkin vain kerran, riippumatta mahdollisista toiminnanharjoittajan vaihdostilanteista.

Ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden yleisenä lähtökohtana olisi se, että lupa- tai muiden hyväksymismenettelyjen piiriin kuuluvaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan liittyisi aina joko vuosittainen tai kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus. Ympäristövahinkomaksuvelvollisia eläinsuojia olisivat kuitenkin vain liitteessä 1 tarkoitettut vuosittaisen maksun piiriin kuuluvat eläinsuojat. Muille edellä tarkoitetuissa lupa- tai muissa hyväksymismenettelyissä oleville eläinsuojille ei olisi säädetty velvollisuutta maksaa kertaluonteista ympäristövahinkomaksua. Eläinsuojatoimintaa koskeva maksuvelvollisuuden ulosrajaus koskisi arviolta noin 3800 eläinsuojaa, jotka eivät myöskään ole nykyisen ympäristövahinkovakuutuksen piirissä. Jos toimintaan liittyisi kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus, toimialalta kannettavien kertamaksujen yhteenlaskettu summa nousisi noin 1 520 000 euroon toiminnanharjoittajien suuren lukumäärän johdosta. Toimialakohtaisessa vertailussa toimiala olisi suurin kertamaksujen maksaja. Tämä ei olisi pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjauksen ”lainsäädännöllisin toimin ei aiheuteta lisäkustannuksia ilman kompensatiota maatalousyrittäjille” mukaista.

Huomattava määrä liitteessä 2 täsmennetyistä kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun piiriin kuuluvasta toiminnasta olisi toimintaa, jota koskevan ympäristönsuojelulain mukaisen lupahakemuksen ratkaisee kunta. Lisäksi maksuvelvollisiin lukeutuisi ympäristönsuojelulain nojalla rekisteröitävää ja ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukaisesti ilmoituksenvaraista toimintaa.

Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus koskisi myös kalankasvatus- tai kalanviljelylaitoksia sekä turvetuotantoa ja siihen liittyvää ojitusta, vaikka niitä koskevan ympäristönsuojelulain mukaisen lupahakemuksen ratkaisee valtion ympäristölupaviranomainen. Kalankasvatus- ja kalanviljelylaitosten toiminnasta sekä turvetuotannosta ja siihen liittyvästä ojituksesta aiheutuu jatkuvaa vesistön pilaantumista, mutta näiden toimintojen päättyessä myös pilaantumishaittojen aiheutuminen olennaisesti vähenee. Toimintoihin ei myöskään liity samanlaista äkillisten satunnaispäästöjen riskiä kuin kemikaalien käyttöön perustuvassa toiminnassa.

Ravinnepestöt ovat kalankasvatuksen merkittävin ympäristövaikutus Suomessa. Kalankasvatuksen ravinnepestöt kuormittavat vesistöjä ja voivat aiheuttaa paikallisia rehevöitymisongelmia. Ravinnepestöt ovat lähes kokonaisuudessaan peräisin kalan rehusta. Luonnonravintolamikkokasvatuksessa mahdollinen lammikoiden lannoitus ja lammikoiden tyhjentäminen voivat

aiheuttaa lisäkuormitusta. Muita ympäristövaikutuksia aiheutuu tuotannon eri vaiheissa esimerkiksi kasvihuonekaasuista, verkkoaltaiden eliöiden kiinnittymisenestoaineista ja kylvetyskemikaaleista, kuten formaliinista. (Kalankasvatuksen ympäristönsuojeluohje. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:22, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162452/YM_2020_22.pdf?sequence=1&isAllowed=y.) Kalankasvatus- ja kalanviljelylaitosten toiminta on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, mutta koska toiminnan merkittävimmät ympäristövaikutukset liittyvät sellaiseen vesistökuormitukseen, josta ei arvioida aiheutuvan ympäristövahinkorahastosta korvattavia vahinkoja ja kustannuksia, toiminta olisi kertaluonteisen maksuvelvollisuuden piirissä.

Turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus kuuluisi kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun piiriin myös toimialan voimakkaan ja ennakoitua nopeamman rakennemuutoksen takia. Turvealan rakennemuutoksen taustalla on energiaturpeen kysynnän voimakas vähentyminen erityisesti päästöoikeuden hinnan aiempia ennusteita huomattavasti nopeamman nousun vaikutuksesta. Vuosittaista ympäristövahinkomaksuvelvollisuutta ei katsota tarkoituksenmukaiseksi kohdentaa yrittäjiin, joiden liiketoimintaedellytykset ovat merkittävästi heikentyneet ja joiden hallittua siirtymää uuteen yritystoimintaan sekä yrittäjien ja työntekijöiden uudelleentyöllistymistä ja -kouluttautumista pyritään tukemaan yhteiskunnallisin toimin. Turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus olisi kuitenkin kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun piirissä, koska kyse on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Poikkeussäännös tästä liittyen toiminnan lopettamisen tilanteisiin olisi 41 pykälässä.

Kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun suuruudesta säädettäisiin 2 momentissa. Kertaluonteisen maksun suuruus olisi 400 euroa.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos toiminnasta olisi maksettava vuosittainen ympäristövahinkomaksu, samaa toimintaa koskevaa kertaluonteista ympäristövahinkomaksua ei päällekkäisenä maksuna kannettaisi. Momentti soveltuisi tilanteissa, joissa toiminta olisi esimerkiksi useammalla kuin yhdellä perusteella ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai 10 a luvun mukaan ilmoituksenvaraista taikka rekisteröintivelvollista toimintaa ja se pitäisi sisällään sekä vuosittaisen että kertaluonteisen maksun piiriin kuuluvaa toimintaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi, että Ahvenanmaalla harjoitettavan toiminnan kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun maksuvelvollisuudesta ei säädettäisi tässä laissa. Ympäristövahinkomaksun on Ahvenanmaalla katsottu kuuluvan luonnon- ja ympäristönsuojelun oikeudenalaan ja siten kuuluvan maakunnan toimivaltaan itsehallintolain mukaisesti.

8 §. Ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alkaminen. Uusien toimintojen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus alkaisi sen kalenterivuoden alusta, jona toiminta aloitettaisiin. Ympäristövahinkomaksuvelvollisuus voisi alkaa myös tilanteissa, joissa olemassa oleva toiminta muuttuu niin että olemassa olevaa lupaa tai päätöstä on muutettava. Toiminnan laajentaminen voisi siten käytännössä tarkoittaa ylempään maksuluokkaan siirtymistä tai vastaavasti toiminnan supistaminen alempaan maksuluokkaan putoamista. Maksuvelvollisuus muuttuneessa maksuluokassa tulisi tällöin voimaan sen vuoden alusta, jolloin muuttunut toiminta aloitettaisiin.

Tämän lain voimaantullessa olemassa olevasta liitteiden 1 ja 2 mukaisesta toiminnasta ei tarvitse tehdä tässä pykälässä säädettävää aloittamisilmoitusta maksunkantoviranomaiselle, koska nämä toiminnot ovat jo maksunkannon hallinnoinnissa käytettävässä ympäristönsuojelun tietojärjestelmässä ja siten maksuunpantavissa.

Käytännössä toiminnan aloittamisen ajankohta määräytyisi voimassaolevan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan luvanvaraisuutta tai muuta hyväksymismenettelyä koskevan lainsäädännön ja sen tulkinnan mukaan ja maksuvelvollisuus toiminnan aloittamisesta.

Ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvien uusien luvanvaraisten tai 10 a luvun mukaisesti ilmoituksenvaraisten toimintojen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus perustuisi lainvoimaiseen päätökseen tai mahdolliseen ympäristönsuojelulain 199 §:n mukaiseen niin sanottuun aloittamislupaan. Yleiseen ilmoitusmenettelyyn kuuluvilla toiminnoilla maksuvelvollisuus pohjautuisi viranomaisen tekemään ilmoituspäätökseen (YSL 115 d §). Jos viranomainen ei olisi antanut ilmoituspäätöstä 120 vuorokauden kuluessa toiminnanharjoittajan tekemästä ilmoituksesta, maksuvelvollisuus alkaisi kyseisen ajanjakson päättymisen jälkeen toiminnan alkamisesta. Rekisteröitävien toimintojen maksuvelvollisuus pohjautuisi rekisteröintiä koskevaan viranomaisilmoitukseen (YSL 117 §) ja maksuvelvollisuus alkaisi toiminnan aloittamisesta.

Suurissa investointihankkeissa lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulon ja toiminnan aloitusajankohdan väliin voi jäädä huomattavan pitkä aika. Lähtökohtaisesti toiminnanharjoittajan on ympäristönsuojelulaissa tarkoitettussa ympäristölupahakemuksessa sekä lain 115 a §:n mukaisessa ilmoituksessa esitettävä uuden toiminnan suunniteltu aloittamisajankohta. Jos aloitusajankohta ei kuitenkaan käy ilmi lupahakemuksesta tai lupapäätöksestä taikka aloittamisajankohta muuttuu etukäteen ilmoitetusta, toiminnanharjoittajan on ympäristönsuojelulain 170 §:n velvoittamalla tavalla huolehdittava aloittamisajankohdan ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle. Tällöin ympäristövahinkomaksuvelvollisuus määräytyisi ilmoitetun aloittamisajankohdan perusteella, ja maksuunpano mahdollistuisi, kun toiminnan aloittaminen olisi rekisteröity ympäristönsuojelun tietojärjestelmään maksunkantoviranomaiselle tehdyn ilmoituksen perusteella. Myös ilmoituspäätöksen nojalla toimivan toiminnanharjoittajan on ympäristönsuojelulain 170 §:n mukaan ilmoitettava lupaviranomaiselle, jos ilmoituksessa tarkoitettua toiminnan aloittaminen siirtyy tai peruuntuu, jolloin ympäristövahinkomaksuvelvollisuus määräytyisi ilmoitetun aloittamisajankohdan perusteella, joka on rekisteröity tietojärjestelmään.

Koska ympäristövahinkomaksu on veronluonteinen, maksuvelvollisuuden määräytymisen on oltava mahdollisimman selkeä. Maksuvelvollisuuden alkaminen ja päättymisen olisi tästä syystä sidottu toiminnanharjoittajan ilmoitukseen ja tätä koskevan tiedon merkitsemiseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Niissä tilanteissa, joissa toimintaa koskeva lupa tai päätös siirrettäisiin toiselle toiminnanharjoittajalle kesken vuotta, uuden toiminnanharjoittajan maksuvelvollisuus alkaisi vasta seuraavan kalenterivuoden alusta, edellyttäen, että siirtoa koskeva rekisterimerkintä olisi tehty edeltävän vuoden aikana. Toiminnanharjoittajien välillä maksun määrä olisi mahdollista huomioida luvan siirrosta aiheutuvissa kustannuksissa sopimuksen perusteella.

9 §. Vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden päättymisen. Velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua päättyisi sen vuoden lopussa, kun toiminta on päättynyt ja tätä koskeva rekisterimerkintä on tehty ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Maksuvelvollisuus ei siis päättyisi, jos toiminta olisi esimerkiksi väliaikaisesta maksukyvyttömyydestä tai muusta syystä johtuen keskeytynyt, mutta lupa tai muu päätös olisi edelleen voimassa.

Pykälän 2 momentin mukaan velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua kaivostoiminnasta ja kaatopaikasta päättyisi sen vuoden lopussa, jona kaivannaisjätteen jätealueiden tai kaatopaikan sulkeminen ja muut jätteen käsittelytoiminnalle määrätty sulkemista koskevat toimet olisi kokonaisuudessaan toteutettu lakien ja asetusten mukaan asianmukaisesti. Ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (190/2013), jonka 14 §:n mukaan jätealuetta pidetään käytöstä poistettuna, kun valvontaviranomainen on tarkastanut jätealueen ja hyväksynyt käytöstä poistamisen todettuaan, että jätealue

ja sen vaikutusalueella oleva maa-alue on palautettu tyydyttävään tilaan ja että annettuja lupamääräyksiä on noudatettu.

Kaatopaikkojen sulkemistoimista on säädetty valtioneuvoston asetus kaatopaikoista (331/2013), jonka 52 §:ssä muun muassa edellytetään valvontaviranomaisen tarkastusta ennen kuin kaatopaikka poistetaan käytöstä. Jätealueen ja kaatopaikan käytöstä poistamisen jälkeen seuraavassa alueen jälkihoitovaiheessa toiminnanharjoittajalla on edelleen lakien mukaisia vastuita ja mahdollisia tarkkailu- ja seurantavelvoitteita. Säädetty ympäristövahinkomaksu ei kuitenkaan ulotu jälkihoitovaiheen ajalle.

10 §. Maksunkantoviranomainen. Pykälässä säädettäisiin vuosittaisen ja kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun määräävästä viranomaisesta. Maksun kantamisesta säädettäisiin tarkemmin ehdotettavan lain 11 §:ssä. Maksunkantoviranomaisena toimisi Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

11 §. Ympäristövahinkomaksun kantaminen ja korko. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ympäristövahinkomaksun kantamisesta ja erääntymisestä. Maksu erääntyisi maksettavaksi maksunkantoviranomaisen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan toiminnan aloittamista tai muuttamista seuraavan vuoden huhtikuun viimeisenä päivänä ja viimeistään kyseisen vuoden joulukuun viimeisenä päivänä. Maksunkantoviranomainen lähettäisi maksuvelvolliselle maksupäätöksen viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää. Ympäristövahinkomaksun kantaminen perustuu maksunalaiseen toimintaan ja toiminnanharjoittajalle 8 §:ssä säädettyyn veloitteeseen ilmoittaa maksunkantoviranomaiselle tämän toiminnan aloittamisesta. Toiminnan tosiasiallinen aloittaminen perustaa ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden. Maksunkantoviranomainen merkitsee ympäristönsuojelun tietojärjestelmään saamansa tiedot toiminnan aloittamisvuoden loppuun mennessä ja maksunkanto tehdään seuraavan vuoden aikana näiden rekisteritietojen perusteella. Seuraavinakin vuosina maksunkanto kohdistuu edellisen vuoden aikana harjoitettuun ympäristövahinkomaksuvelvolliseen toimintaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eräpäivän jälkeen suoritettulle ympäristövahinkomaksulle maksettavasta viivästyskorosta. Viivästyskoron laskemisesta säädetään veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa (1556/1995), jota sovelletaan myös muuhun valtiolle tai kunnalle suoritettavaan veroon rinnastettavaan suoritukseen.

3 luku. Korvaukset ja avustukset

12 §. Korvauksen maksamisen edellytykset. Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin kahdenlaisia korvauksia: korvauksia vahingonkärsijöille sekä korvauksia torjunta- ja ennallistamiskustannuksista viranomaisille ja muille ympäristön pilaantumisen torjuntatoimiin ja pilaantuneen ympäristön ennallistamiseen osallistuneille. Vahinkoa kärsineelle maksettava korvaus täsmennettäisiin lain 13 §:ssä. Siitä, mitä kustannuksia pidettäisiin korvauksen saantiin oikeuttavina torjunta- ja ennallistamiskustannuksina, säädettäisiin lain 15 §:ssä.

Korvauksen maksaminen ympäristövahinkorahastosta edellyttäisi kärsityn vahingon tai torjunta- ja ennallistamiskustannusten toteennäyttämistä ja pykälässä säädettyjen korvauksen maksamisen edellytysten täyttymistä. Rahastoon perustuva hallinnollinen korvausjärjestelmä ei vaikuttaisi ensisijaisen vastuujärjestelmän toimintaan, kuten aiheuttajan velvollisuuteen vastata ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta ja sen seurauksista eikä tällaiseen toimintaan kohdistuvien ennakko- ja jälkivalvonnallisten keinojen toimeenpanoon. Arvioitaessa korvauksen hakijan oikeutta ympäristövahinkorahastosta maksettaviin korvauksiin otettaisiin huomioon kaikki lainsäädäntöön sisältyvät vastuun kohdentumista koskevat säännökset ja niiden tulkintaa ohjaava oikeuskäytäntö.

Ensisijaisen korvaus- tai kustannusvastuun perustavat säännökset määrittäisivät sen, mitä korvauksia rahastosta voitaisiin maksaa korvauksen hakijalle. Siltä osin kuin kyse olisi vahinkojen korvaamisesta, ensisijaisen korvausvastuun perustavat säännökset sisältyisivät esimerkiksi ympäristövahinkolakiin (737/1994), vahingonkorvauslakiin (412/1974) ja merilakiin (674/1994). Torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaavan tahon julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus ja siihen sisältyvä kustannusvastuu voisi perustua esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin tai jätelakiin.

Esimerkiksi viranomaisen ryhtyessä ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä tarkoitettuihin toimiin vaarallisen jätteen jätehuollon laiminlyönnin aiheuttaessa vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle, säännöksessä tarkoitettu toiminnasta vastaava taho on jätteen haltija, jollei jätelain 4 luvussa (vastuu jätehuollon järjestämisestä), 5 luvussa (kunnan järjestämä jätehuolto) tai 6 luvussa (tuottajavastuu) toisin säädetä (jätelain 28 § 1 mom.). Näillä tahoilla on ensisijainen vastuu jätehuollon järjestämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista. Jätteen haltijalla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on (jätelain 6 § 1 mom. 5 kohta). Jätteen haltija on yleensä se, jonka hallussa jäte fyysisesti on (HE 199/2010 vp, s. 81). EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä myös määräysvaltaa jätteeseen tai tuotteeseen käyttävä toimija on voitu katsoa jätteen haltijaksi, vaikka tällä ei olisi ollut jätettä fyysisesti hallussaan. Jätteen haltijan käsite ja siitä johtuva vastuu jätehuollosta kytkeytyy jätelain 20 §:ssä säädettyyn aiheuttamisperiaatteeseen (C-1/03 van de Valle ja C-188/07 Commune de Mesquer). Konkurssipesän asemaa jätteen haltijana on arvioitu jätelain tulkintaa koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (KHO 2003:51, KHO 2017:53). Ratkaisussa KHO 2003:51 konkurssipesän todettiin olevan jätelain säännösten mukaisesti ongelmajätteen haltijana vastuussa jätteen toimittamisesta asianmukaiseen käsittelyyn. Vastaavasti ratkaisussa KHO 2017:53 konkurssipesän katsottiin olevan jätteen haltijana jätelain säännösten mukaisesti vastuussa jätekemikaalien ja muun vaaralliseksi luokiteltavan jätteen toimittamisesta asianmukaiseen käsittelylaitokseen.

Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvaus vasta viimesijaisesti eli silloin, kun korvausta ei saataisi täysimääräisesti perittyä yhdeltäkään laissa säädetyltä vastuutaholta. Rahastosta maksettavien korvausten viimesijaisuus tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi ympäristövahinkolain soveltamistilanteissa aiheutunut vahinko korvattaisiin rahastosta vain, jos korvausta ei saataisi perittyä siltä, 1) jonka harjoittamasta toiminnasta ympäristövahinko johtuu; 2) joka on rinnastettavissa 1 kohdassa tarkoitettuun toiminnan harjoittajaan; sekä 3) jolle ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää vahingosta tai ympäristövahinkolain 1 §:ssä tarkoitettua häiriöstä taikka sellaisen uhasta (ympäristövahinkolain 7 §). Huomioon otettaisiin myös ympäristövahinkolain yhteisvastuuta määrittävät säännökset (8 §).

Torjunta- ja ennallistamistoimiin liittyvään julkisoikeudelliseen toimimisvelvollisuuteen ja siihen sisältyvään kustannusvastuuseen liittyen otettaisiin huomioon se, että laissa eräiltä osin säädetään aiheuttajan vastuuta täydentävästi toissijaisesta vastuutahosta niiden tilanteiden varalta, joissa vastuuta ei ole mahdollista kohdentaa aiheuttajaan esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että ympäristön pilaantumisen alkuperää ei tiedetä. Tältä kannalta huomioon otettavia julkisoikeudellisia vastuusäännöksiä sisältyy esimerkiksi ympäristönsuojelulain 133 §:än, jossa säädetään maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta ja sen kohdentumisesta joko aiheuttajaan, alueen haltijaan tai kuntaan. Jätelain 28 §:n mukaan jätehuollon järjestämisestä vastaa puolestaan kiinteistön haltija, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle.

Pykälän 1 momentin mukaan rahastosta maksettaisiin korvaus vahingosta sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista, jos korvausta ei saataisi täysimääräisesti perityksi siltä, joka on muun lain nojalla velvollinen korvaamaan vahingon tai siltä, joka vastaa torjunta- ja ennallistamiskustannuksista.

Korvauksen myöntäminen rahastosta edellyttäisi sitä, että korvauksenhakijalla ei olisi muita oikeussuojakeinoja käytettävissään. Ympäristövastuun eri muodot voivat joissain tilanteissa olla siinä määrin keskinäisessä vuorovaikutuksessa, ettei ennakolta voida esittää täsmällisiä yhteensovittamista koskevia edellytyksiä. Esimerkiksi jos päästön vaikutuksissa on vahinkoseurausten ohella kyse myös ympäristönsuojelulain alaan kuuluvasta maaperän pilaantumistilanteesta, aiheuttajan, alueen haltijan tai kunnan julkisoikeudellisen toimimisvastuun ja siihen sisältyvän kustannusvastuun toteuttaminen voi tapauksesta riippuen käytännössä poistaa osan korvattavasta siviilioikeudellisesta vahingosta.

Momentin 2 kohdan mukaan rahastosta maksettaisiin korvaus vahingosta ja kustannuksista myös niissä tilanteissa, joissa muun lain nojalla korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa ei saataisi selvitettyksi. Silloin, kun korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa ei olisi saatu selvitettyksi, tulisi kuitenkin olla riittävä käsitys vahingon taikka ympäristön pilaantumisen tai muun häiriön aiheutumistavasta sen toteamiseksi, että kysymyksessä todella on ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvasta vahingosta tai pilaantumistapahtumasta. Ympäristövahinkorahastosta ei korvattaisi esimerkiksi sellaista yleistä ympäristön pilaantumista tai hyvän tilan muutosta ja tällaisen seurauksena aiheutuvia vahinkoja tai torjuntakustannuksia, jotka johtuisivat esimerkiksi hajakuormituksesta tai liikennemäärien kasvusta tietyllä alueella. Myös nykyisistä öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta korvataan tuntemattomien aiheuttamia vahinkoja sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksia.

Korvauksen maksamisen edellytysten täyttymistä arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Arvioinnissa otettaisiin huomioon, mikä korvauksen hakijan tosiasiallinen mahdollisuus korvausten perintään sekä korvausvelvollisen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaavan tahon selvittämiseen olisi ollut. Esimerkiksi viranomaiselta edellytettäisiin yleensä pidemmälle ulottuvia perintätoimia kuin vahinkoa kärsineeltä luonnolliselta henkilöltä. Rahastolla olisi ehdotetun lain 20 §:n mukainen takautumisoikeus niitä tilanteita varten, joissa myöhemmin kävisi ilmi, että vahingosta tai kustannuksista vastaava taho olisi maksukykyinen tai tämä saataisiin selvitettyksi.

Se, että korvausta ei olisi saatu perityksi, tarkoittaisi yleensä korvausvelvollisen tai kustannuksista vastaavan tahon maksukyvyttömyyttä. Maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan tässä korvausvelvollisen tai kustannuksista vastaavan tahon muuta kuin tilapäisestä varojen puutteesta johtuvaa häiriötä, joka vaikeuttaa tai estää tätä tosiasiaassa huolehtimasta ympäristövastuidensa ja -velvoitteidensa täyttämistä lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Täysimääräisen korvauksen saaminen estyy, jos vain osa korvauksesta saadaan perittyä. Rahasto korvaisi näissä tilanteissa puuttuvan osan korvauksesta.

Yksityinen vahingonkärsijä voisi osoittaa korvausvelvollisen maksukyvyttömyyden esimerkiksi konkurssin alkamisella. Konkurssilaissa maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan sitä, että velallinen on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä. Maksukyvytön velallinen voidaan asettaa konkurssiin (konkurssilain 2:1). Maksukyvyttömyys ei poista velallisen tai konkurssipesän ympäristölainsäädännön mukaista ympäristövastuuta. Käytännössä ympäristövastuut jäävät kuitenkin usein hoitamatta sen vuoksi, ettei konkurssipesässä ole varoja siihen. Aloitetuista konkurseista noin kaksi kolmasosaa raukeaa varojen puutteen takia. Viranomainen voisi osoittaa perintätoimien tuloksettomuuden esimerkiksi konkurssipesän vähävaraisuudella tai konkurssin raukeamisella.

Voimassa olevaa ympäristövahinkovakuutuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 82/1997 vp) korvausvelvollisen maksukyvyttömyyteen rinnastettiin tilanteet, joissa vahingonkorvausta on vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden nojalla soviteltu korvausvelvollisen taloudellisen aseman perusteella. Vakuutuksesta voitaisiin saada korvaus siltä osin kuin vahingonkorvausta on alennettu. Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä takaisi siten vahinkoa kärsineelle täysimääräisen korvauksen näissäkin tapauksissa. Jos korvauksen sovittelu on perustunut muuhun seikkaan kuin korvausvelvollisen varallisuusoloihin, ei korvausta suoritettaisi ympäristövahinkovakuutuslain nojalla. Jos sovitteluun olisivat vaikuttaneet sekä korvausvelvollisen taloudellinen asema, että muut seikat, jouduttaisiin korvausta määrättäessä arvioimaan, miltä osin sovittelu on perustunut korvausvelvollisen taloudelliseen asemaan. Tarkoituksena ei ollut, että ympäristövahinkovakuutuslain mukainen toissijainen korvaussuoja otettaisiin huomioon sovittelua puoltavana seikkana ympäristövahinkolain mukaisessa sovitteluharkinnassa.

Ehdotetussa laissa maksukyvyttömyyttä korvauksen maksamisen edellytyksenä on tarkoitettu arvioida samoin perustein kuin edellä on kuvattu ympäristövahinkovakuutuslain yhteydessä niissä tilanteissa, joissa vahingonkorvausta on vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden nojalla soviteltu korvausvelvollisen taloudellisen aseman perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ympäristövahinkorahastosta maksettavan korvauksen edellytykseksi myös se, että korvausta ei saataisi täysimääräisesti korvausvelvollisen tai kustannuksista vastaavan tahon asettamasta vakuudesta. Vakuus vaikuttaisi rahastosta maksettaviin korvausten määrään. Vakuuksien käyttö olisi ympäristövahinkorahastosta maksettaviin korvauksiin nähden ensisijaista. Käytännössä osa toiminnan lopettamis- ja jälkihoitotoimista johtuvista kustannuksista voisi tulla katettavaksi vakuuksilla ja osa ympäristövahinkorahastosta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa luvassa määrätty vakuus osoittautuisi riittämättömäksi, korotetun vakuuden asettaminen olisi viipynyt muutoksenhaun vuoksi taikka se, että toiminnanharjoittaja olisi alun alkaen laiminlyönyt vakuuksien asettamisen, voitaisiin rahastosta maksaa vahingoista ja kustannuksista täydentävä korvaus.

Momentissa tarkoitettuja vakuuksia olisivat esimerkiksi kaivoslain mukainen vakuus kaivostoitinnan lopettamista varten ja ympäristönsuojelulain mukainen jätteen käsittelytoiminnan vakuus, jotka ovat osa aiheuttajan vastuun toteutumista turvaavaa keinovalikoimaa toiminnan lopettamisvaiheessa ja jotka ovat viranomaisen käytettävissä esimerkiksi maksukyvyttömyystilanteissa. Vakuuksilla varaudutaan kattamaan tietyt laissa säädetyt ja lupaharkinnassa ennakoitavissa olevat, luvannukaisen toiminnan lopettamisesta seuraavat lopetus- ja jälkitoimet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse niitä syystä tai toisesta hoida. Momentissa tarkoitettu vakuus olisi myös esimerkiksi merilain mukainen vakuus.

Pykälän 2 momentin mukaan myös vastuutahon vakuutukset, mukaan lukien tiettyyn toimintaan liittyvät pakolliset vakuutusjärjestelmät, kuten liikennevakuutuslaissa tarkoitettu liikennevakuutus, otettaisiin huomioon arvioitaessa korvauksen hakijan oikeutta saada korvauksia ympäristövahinkorahastosta. Esimerkiksi vakuutussopimuslain (543/1994) 67 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vahinkoa kärsineellä on vastuuvakuutuksen nojalla oikeus vaatia vakuutussopimuksen mukainen korvaus suoraan vakuutuksenantajalta, jos vakuutettu on asetettu konkurssiin tai on muutoin maksukyvytön. Vakuutuskorvaus vähentäisi rahastosta maksettavan korvauksen määrää.

Ehdotetulla lailla ei muutettaisi muissa laeissa säädettyjä korvausvastuita. Rahastosta ei esimerkiksi maksettaisi korvausta pelastuslain 103 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, joita koskevat korvausasiat käsittelee Valtiokonttori.

13 §. *Vahinkoa kärsineelle maksettava korvaus.* Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvausta nykyisen öljysuojarahaston ja pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen korvauspiiriin kuuluvista vahingoista. Pykälä koskisi vahingosta kärsimään joutuneille aiheutuneita vahinkoja eli perinteisiä vahingonkorvauksia. Myös vahingon torjumisesta tai vahingoittuneen ympäristön ennallistamisesta yksityiselle aiheutuneet tarpeelliset kustannukset voisivat tulla korvattaviksi rahastosta.

Toisin kuin nykyisestä ympäristövahinkovakuutuksesta, ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvauksia myös eräistä kuljetuksista ja liikenteestä johtuvista öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuvista vahingoista. Ehdotetussa laissa säilytettäisiin ympäristövahinkovakuutuslaissa omaksuttu alueellinen rajaus, jonka mukaan vakuutuksesta korvataan tiettyjä Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneita vahinkoja. Soveltamissalajarajauksesta luopumiselle ei ole perusteita ottaen huomioon rahaston maksuvelvollisuuden kohdentuminen ja rahaston tarkoitus. Soveltamisalan rajauksella varmistettaisiin, ettei toiminnanharjoittajiin kohdistuva maksurasite muodostuisi kohtuuttomaksi. Vastaava rajaus ei kuitenkaan koskisi aluksesta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aluksen ulkopuolella Suomessa aiheutuvia vahinkoja. Vahingon tulisi ilmetä Suomen alue- tai sisävesillä taikka maa-alueella, mutta päästö voisi olla lähtöisin esimerkiksi kansainvälisiltä vesialueilta. Merellisissä olosuhteissa on muita pykälässä tarkoitettuja tilanteita todennäköisempää, että Suomen alueen ulkopuolella, mutta esimerkiksi sen välittömässä läheisyydessä tapahtuvan öljy- tai kemikaalipäästön seurauksena aiheutuu vahinko Suomessa. Päästön alkuperää voi myös olla vaikea selvittää. Alueellisen soveltamisalan rajaaminen ei tältä osin olisi perusteltu, kun otetaan huomioon myös nykyisen öljysuojarahaston kattavuus.

Se, mitä korvauksia rahastosta maksettaisiin vahinkoa kärsineelle, määräytyisi ensisijaista korvausvastuuta koskevan lainsäädännön, esimerkiksi ympäristövahinkolain, merilain tai vahingonkorvauslain perusteella. Myös se, mikä taho on vahingosta ensisijaisessa vastuussa, määräytyisi vahingon aiheuttanutta toimintaa koskevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella. Ehdotetulla ympäristövahinkorahastolla olisi oikeus saada maksamansa korvaukset takaisin ensisijaiselta korvausvelvolliselta, jos se osoittautuisi mahdolliseksi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan rahastosta maksettaisiin vahinkoa kärsineelle korvausta ympäristövahinkolaissa tarkoitettusta ympäristövahingosta.

Ympäristövahinkolaissa ympäristövahingolla tarkoitetaan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuvaa vahinkoa, joka on ympäristössä aiheutunut 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta; 2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta; taikka 3) muusta vastaavasta häiriöstä. Toiminnan harjoittamista on myös tien, rautatien, sataman, lentoaseman tai muun näihin verrattavan liikennealueen pitäminen. Ympäristövahinkolain 5 §:n mukaan korvaus henkilö- ja esinevahingosta määrätään vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten mukaisesti. Vahingonkorvauslakia sovelletaan muutenkin ympäristövahinkojen korvaamiseen, jollei ympäristövahinkolaista muuta johdu (ympäristövahinkolain 2 §:n 5 momentti).

Rahastosta maksettaisiin vahinkoa kärsineelle korvausta myös ympäristövahinkolain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksista eli kustannuksista niistä tarpeellisista toimista, joihin joku olisi ryhtynyt itseään koskevan ympäristövahingon uhan torjumiseksi tai vahingoittuneen ympäristön palauttamiseksi ennalleen. Korvausta maksettaisiin myös momentin 3 kohdassa tarkoitetuista selvityksistä, jotka ovat olleet välttämättömiä torjuntatoimenpiteen tai ennalleen palauttamisen suorittamiseksi.

Ympäristövahinkolakia sovellettaisiin kokonaisuudessaan arvioitaessa perusteita korvauksen maksamiselle rahastosta. Sovellettavaksi tulisivat edellä mainittujen säännösten lisäksi esimerkiksi lain syy-yhteyttä (3 §), sietämisvelvollisuutta (4 §), korvausvelvollisia (7 §) ja yhteisvastuuta (8 §) määrittävät säännökset. Rahastosta maksettaisiin vahinkoa kärsineelle korvausta viimesijaisesti, kun korvauksen maksamisen edellytykset ehdotetun lain 12 §:ssä täyttyisivät.

Liikenneonnettomuuksien ja muiden liikenteen yhteydessä tapahtuvien vahinkotilanteiden myötä ympäristöön voi päätyä polttoainetta tai lastina olleita kemikaaleja. Tällaisten tilanteiden seurauksena voi aiheutua esimerkiksi henkilövahinkoja tai omaisuusvahinkoja. Pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohdissa säädettäisiin vahingonkärsijöiden oikeudesta ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen tietyistä tie- tai rautatieliikenteessä ilmenevistä öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneista vahingoista ja 4 kohdassa tietyistä meri- ja sisävesiliikenteessä ilmenevistä öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuneista vahingoista.

Kuljetusten yhteydessä aiheutuvat öljyvahingot korvataan tällä hetkellä viimesijaisesti öljysuojarahastosta, liikennevälineestä tai kuljetusmuodosta riippumatta. Korvausoikeuden rajaaminen ympäristövahinkorahastossa heikentäisi vahinkoa kärsineen asemaa nykytilaan nähden. Vaatimus tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta rajaa ympäristövahinkolain soveltamisalasta yksittäisten liikennevälineiden käytöstä kuljetusten aikana aiheutuneet vahinkotapaukset, joita ei näin ollen korvata nykyisestä ympäristövahinkovakuutuksesta (laki ympäristövahinkovakuutuksesta, 1 §). Kuljetuksista aiheutuvien ympäristövahinkojen jättämistä ympäristövahinkolain soveltamisalan ulkopuolelle perusteltiin alan kansainvälisillä sopimusjärjestelyillä (HE 165/1992 vp). Tässä suhteessa keskeinen CRTD-sopimus (Convention on Civil Liability for Damage Caused during Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels) eli yleissopimus maanteitse, rautateitse ja sisävesialuksin kuljetettavien vaarallisten aineiden kuljetuksen aikana sattuvien vahinkojen korvausvastuusta ei ole kuitenkaan tullut voimaan (ks. TOVARAMA-selvitys s. 263).

Korvausoikeus ympäristövahinkorahastosta ulottuisi kuitenkin kuljetusten yhteydessä myös muun kemikaalin kuin öljyn päästön seurauksena aiheutuviin vahinkoihin, koska perinteisten öljytuotteiden rinnalla ja niitä korvaamaan käytetään enenevässä määrin niin sanottuja uusia polttoaineita ja muita tuotteita. Vahinkotilanteiden erilainen kohtelu ympäristövahinkorahastossa ei tästä syystä ole perusteltua.

Liikenteen ympäristöriskien näkökulmasta keskeisiä ovat vaarallisten aineiden kuljetukset (VAK), joita säännellään ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle aiheutuvan vahingon ja vaaran ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. VAK-laissa ei ole korvaus- tai vakuutusvaatimuksia ympäristövahinkojen varalta. Vaarallisten aineiden kuljetuksiin sovelletaan yleisiä, kyseiseen kuljetusmuotoon sovellettavia vastuusäännöksiä, joista useat pohjautuvat kansainvälisiin määräyksiin tai EU:n lainsäädäntöön. Korvausasioissa tärkeä merkitys on myös liikennemuotoikohtaisella vakuutusjärjestelmällä (HE 220/2021 vp).

Lakisääteiset ja toimijoiden vapaaehtoiset vakuutukset kattavat pääsääntöisesti hyvin liikenteestä aiheutuvat pykälässä tarkoitetut vahingot sekä niiden torjunta- ja ennallistamiskustannukset, joista säädettäisiin erikseen ehdotetun lain 15 §:ssä. Kuljetustoiminta on yleensä aina vapaaehtoisen tai pakollisen vakuutuksen piirissä, ja kyse on pitkälti siitä, soveltuuko yksi tai useampi vakuutus vahinkotilanteeseen, onko tämä vakuutus voimassa ja onko vahinko korvattavissa kyseisessä tilanteessa sovellettavien vakuutusehtojen perusteella. Toisaalta vakuutusehtojen monimuotoisuus on kuitenkin suurta, ja ehdot sekä vakuutusturvan kattavuus vaihtelevat kuljetusmuodosta ja käyttöyhteydestä riippuen. Erityisesti merikuljetusten ja -liikenteen osalta on aiheuttajan vastuuta ja vakuutuksia täydentäviä toissijaisia rahastojärjestelmiä, jotka kattavat

osittain säiliöalusten lastin (CLC, IOPC-rahasto) sekä kemikaalikuljetusten vahingot (HNS-sopimus) (TOVARAMA-selvitys).

Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvausta kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin, vakuuksiin sekä pakollisiin ja vapaaehtoiisiin vakuutusjärjestelyihin nähden viimesijaisesti. Ehdotetulla lailla ei muutettaisi ensisijaista korvausvastuuta määrittäviä säännöksiä. Ehdotetulla lailla ei myöskään muutettaisi muissa laeissa säädettyjä viimesijaisia korvausvastuita. Rahastosta ei esimerkiksi maksettaisi korvausta pelastuslain 103 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, joita koskevat korvausasiat käsittelee Valtiokonttori.

TOVARAMA- ja ONSSE-selvitysten havaintojen perusteella ehdotetun pykälän nojalla yksityisille vahingonkärsijöille maksettavien korvausten arvioidaan jäävän vähäisiksi. Öljysuojarahastosta ei ole korvattu vahinkoa kärsineille ajoneuvojen aiheuttamia vahinkoja. Viranomaisten torjuntatoimista aiheutuvia kustannuksia sen sijaan korvataan noin 200 000—400 000 euroa vuodessa. Rautateillä tapahtuvan liikenteen aiheuttamien ympäristövahinkotapausten lukumäärä on TOVARAMA-selvityksessä kuvatulla tavalla vähäinen, mutta käytännössä on todettu, että yksittäinen vahinkotapaus voi olla ympäristönäkökulmasta ja taloudellisestikin merkittävä. Rahaston korvauspiiriin mahdollisesti tulevia raideliikenteestä johtuvia öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuvia vahinkoja arvioidaan tapahtuvan hyvin harvoin. Arvio perustuu öljysuojarahaston toiminnasta saatuun kokemukseen. Öljysuojarahastosta ei ole korvattu öljyn rautatiekuljetuksista aiheutuneita vahinkoja tai torjuntakustannuksia. Koska raideliikennettä Suomessa harjoittavat vain harvat ja tunnistettavissa olevat toimijat, on todennäköistä, ettei näiden korvausten määrä ole suuri myöskään ehdotettavassa ympäristövahinkorahastossa.

Suuren yksittäisen öljy- tai muun kemikaalipäästön ja siitä seuraavan vahingon riski liittyy lähinnä meriliikenteeseen. Erityisesti öljypäästön sattuessa voivat rannat pahimmillaan likaantua useiden kymmenien kilometrien matkalta ja johtaa viikkoja kestäviin torjunta- ja ennallistamistoimiin. Tällaisen vahingon yhteydessä aiheutuu myös keskeytyksiä pilaantuneen alueen elinkeinotoimintaan ja virkistyskäyttöön. Meriliikenteen turvallisuuskehityksen, kansainvälisten vastuuyleissopimusten ja vakuutusjärjestelmien ansiosta voidaan kuitenkin arvioida, että ympäristövahinkorahastosta korvattavia vahinkoja sattuu harvoin ja taloudellisilta kustannuksiltaan merkittäviä vahinkoja vain poikkeuksellisesti.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin korvauksen maksamisesta ajoneuvosta tai ajoneuvon käyttämisestä Suomessa johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena ajoneuvon ulkopuolella Suomessa aiheutuneesta vahingosta.

Ehdotetussa säännöksessä olisi kyse ajoneuvosta tai ajoneuvon käyttämisestä aiheutuvasta ympäristön pilaantumistilanteesta, jossa öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuisi esimerkiksi kiinteistöön kohdistuva vahinko, kuten maaperän pilaantuminen.

Koska ehdotettu säännös on rajattu koskemaan ajoneuvosta tai sen käyttämisestä johtuneita öljy- ja kemikaalipäästöistä syntyneitä vahinkoja, rahastosta ei korvattaisi esimerkiksi ajoneuvon törmäyksestä autohallin oville syntyneitä vahinkoja.

Kuten muidenkin rahaston korvauspiiriin tulevien vahinkojen kohdalla, pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa ehdotetun lain 12 §:n mukaisten korvauksen maksamisen edellytysten tulisi täyttyä. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että korvausta vahingosta ei maksettaisi lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta vakuutuksesta. Tieliikenteessä ilmenevissä vahinkotilanteissa ensisijainen korvausjärjestelmä on pakollinen liikennevakuutusjärjestelmä, josta säädetään liikennevakuutuslaissa. Liikennevakuutuslain nojalla korvattavia vahinkoja koskee vaa-

timus vahingon aiheutumisesta moottoriajoneuvoa liikenteeseen käytettäessä. Ympäristörahastosta ei maksettaisi korvausta sellaisista öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuvista vahingoista, jotka korvattaisiin liikennevakuutuksesta. Liikennevakuutuslain nojalla korvataan myös tuntemattoman ajoneuvon aiheuttamia vahinkoja, kuitenkin muulle kuin kavio- tai sorkkaeläimelle aiheutuneita esinevahinkoja vain merkittävän henkilövahingon yhteydessä. Liikennevakuutuskeskus korvaa lisäksi vakuuttamattomien ja ulkomaalaisten ajoneuvojen aiheuttamia vahinkoja. Valtaosan ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuista vahingoista arvioidaan tulevan katetuiksi liikennevakuutuksesta ja vain yksittäisten korvaustilanteiden päätyvän korvattavaksi ympäristövahinkorahastosta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa korvaustilanteissa sovellettaisiin vahingon korvaamista koskevana yleislakina pääsääntöisesti vahingonkorvauslakia. Vahingonkorvauslaissa vastuuperuste on tuottamus eli tahallisuus tai huolimattomuus, toisin kuin esimerkiksi ympäristövahinkolaissa. Myös liikennevakuutuslain nojalla korvataan vahinkoja pääsääntöisesti tuottamuksesta riippumatta. Vahingonkorvauslain nojalla korvataan pääasiassa henkilö- ja esinevahinkoja. Niin sanotut puhtaat varallisuusvahingot eli taloudelliset vahingot, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, korvataan vain, jos laissa säädetty erityiset edellytykset täyttyvät.

Yksittäistapauksissa ympäristövahinkorahastosta korvattavan vahingon voisi TOVARAMA-selvityksessä kuvatulla tavalla aiheuttaa esimerkiksi pitkäaikaisesti pysäköity tai tiealueen ulkopuolella säilytettävä ajoneuvo, joka ei ole liikennevakuutuksen piirissä. Korvausta voitaisiin maksaa esimerkiksi vahingosta, jonka tuntematon henkilö olisi aiheuttanut ilkeästi tai varastaessaan moottoriajoneuvosta polttoainetta tilanteessa, jossa omistaja olisi toiminut huolellisesti.

Öljysuojarahastosta on korvattu TOVARAMA-selvityksessä kuvatun kaltaisessa tapauksessa torjunta- ja ennallistamiskustannuksia viranomaiselle. Omistajansa pihalle pysäköityyn raskaaseen ajoneuvoon oli murtauduttu, sillä seurauksella, että ajoneuvon polttoainetta oli valunut maahan. Tämän kaltaiset korvaukset öljysuojarahastosta ovat kuitenkin olleet harvinaisia.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa olisi kyse raidekulkuneuvosta tai raidekulkuneuvon käyttämisestä aiheutuvasta ympäristön pilaantumistilanteesta, jossa öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuisi esimerkiksi henkilövahinko tai kiinteistöön kohdistuva vahinko. Myös raidekulkuneuvoihin tai niiden käyttöön liittyvissä korvaustilanteissa ehdotetun lain 12 §:n mukaisten korvauksen maksamisen edellytysten tulisi täyttyä, mikä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että täysimääräistä korvausta ei saataisi perittyä siltä, joka muun lain nojalla olisi velvollinen maksamaan korvauksen vahingosta. Lisäksi muun muassa eri vakuutusjärjestelyt olisivat ensisijaisia suhteessa rahastosta maksettaviin korvauksiin.

Rautatieliikenteen harjoittajien ensisijainen korvausvastuu perustuu raideliikennelakiin (1302/2018). Raideliikennelain 182 §:n mukaan toimijalla on oltava riittävä vastuuvakuutus sellaisen vahingon varalle, josta se on lain tai sopimuksen perusteella vastuussa. Raideliikennejärjestelmässä aiheutuneiden henkilö- ja esinevahinkojen korvaamisesta säädetään raideliikennevastuulaissa (113/1999). Raideliikennevastuulain soveltamisalan piiriin kuuluu kaiken tyyppinen raideliikenne (HE 234/1997 vp). Tämän vuoksi raideliikenteen osalta ei aiheudu samallaisia tulkinnanvaraisia tilanteita korvattavuuden osalta kuin liikennevakuutuslain yhteydessä, jolloin tulee arvioitavaksi se, onko vahinko aiheutunut ajoneuvoa liikenteeseen käyttämisestä (liikennevakuutuslain 1 §). Raideliikennevastuulakiin perustuvasta korvausvelvollisuudesta säädetään lain 3 §:ssä.

Raideliikennevastuulaki perustuu lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumattomalle eli ankaralle vastuulle, mutta sen mukainen korvausvastuu ei ole yhtä kattava kuin ympäristövahinkolain mukainen vastuu. Lakia sovelletaan raideliikenteessä aiheutuneiden henkilövahinkojen ja esinevahinkojen korvaamiseen, siltä osin kuin Suomea sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta ei muuta johdu. Raideliikennevastuulain nojalla ei korvata taloudellisia vahinkoja, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon.

Raideliikennevastuulakiin perustuva korvaussääntely ei rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen esimerkiksi vahingonkorvauslain nojalla. Rautatien pitäjälle voi syntyä vastuu rautatien pitämisestä johtuvasta ympäristövahingosta sekä vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksista myös ympäristövahinkolain 1 §:n 2 momentin mukaisesti.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin korvauksen maksamisesta aluksesta tai sen käytämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aluksen ulkopuolella Suomessa aiheutuneesta vahingosta. Korvausta voitaisiin maksaa esimerkiksi vahinkoa kärsineelle veneilijälle tai ammattikalastajalle. Käytännössä vahinko voisi ilmetä myös esimerkiksi rantaan rajautuvalla kiinteistöllä. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa koskevat viranomaiskustannukset korvattaisiin ympäristövahinkorahastosta ehdotettavan lain torjunta- ja ennallistamiskustannuksia koskevan 15 §:n nojalla.

Toissijaisesti vastuujärjestelmiin liittyen merikuljetusten vastuujärjestelmän kehitystarpeiden on TOVARAMA-selvityksessä todettu liittyvän siihen, että vastuutilanteita jää myös vakuutusten ja rahastojärjestelmien soveltamisalan ulkopuolelle tai ne ylittävät vastuun ylärajat. Jäljempänä selostettavia IOPC-rahaston soveltamisalaan kuuluvia tilanteita lukuun ottamatta ympäristövahinkorahasto mahdollistaisi vahinkoa kärsineelle täysimääräisen korvauksen tämänkaltaisissa tilanteissa vahinkoa kärsineen aseman turvaamiseksi.

Kuten muidenkin ympäristövahinkorahaston korvauspiiriin tulevissa vahingoissa, pykälän 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa ehdotetun lain 12 §:n mukaisten korvauksen maksamisen edellytysten tulisi täyttyä. Ensisijaista korvausvastuuta määrittävät säännökset sisältyisivät pääasiassa merilakiin.

Yleiset säännökset merilain mukaisesta vastuusta sisältyvät lain 7 lukuun. Luvussa täsmennetään laivanisännän vastuun sisältö ja tietyn suuruisen alusten vakuuttamisvelvollisuus. Merilain yleiset säännökset vastuun rajoittamisesta ovat lain 9 luvussa. Merilain 10 luvussa on säännökset vastuusta öljyvahingosta sekä 10 a luvussa vastuusta polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta.

Merilain 10 luku perustuu pysyvien öljyjen kuljettamisesta aiheutuneiden vahinkojen korvausvastuun osalta kansainväliseen korvausrahastojärjestelmään (CLC, IOPC-rahasto), mutta luvussa ovat myös kansalliset erityissäännökset muiden alusten kuin öljytankkereiden ja muun kuin pysyvän öljyn aiheuttamista öljyvahingoista.

Ehdotetun lain soveltamisalasta rajattaisiin kokonaan pois IOPC-rahastosta korvattaviksi kuuluvat vahingot (ehdotetun lain 2 §:n 2 momentti), joihin viitataan merilain 10 luvun soveltamisalaa tämentävässä 2 §:n 1 momentissa. Öljyn merikuljetuksiin liittyy mahdollisuus yksittäiseen suureen öljypäästön seurauksena aiheutuvaan vahinkoon, jossa öljyntorjunta- ja vahingonkorvauskustannukset ylittävät kansainvälisen korvausrahaston korvauskaton. Kyse on merkittävän suurista vahingoista poikkeuksellisissa tilanteissa, joihin ei ole perusteltua varautua kansainvälisiä rahastojärjestelmiä täydentävästi kansallisella ympäristövahinkorahastolla. Ympäristövahinkorahasto ei täydennä miltään osin kansainvälisen korvausrahaston korvausjärjestelmää. Vastaava rajaus lakiin on tarkoitettu tehdä, kun HNS-sopimus tulee Suomea sitovasti voimaan.

Kuten IOPC-rahastossa, myös HNS-sopimuksen mukaan perustettavan rahaston korvauksille asetetaan yläraja, jonka ylittyessä osa kustannuksista jää kattamatta. Ankara vastuu vesitse kuljetettavien vaarallisten ja haitallisten aineiden aiheuttamasta vahingosta tulee HNS-sopimuksen voimaantullessa perustumaan merilain 11 lukuun. Toistaiseksi vaarallisista ja haitallisista aineista aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen määräytyy merilain 7 luvun säännösten nojalla. Merilain 7 luvun yleisten vastuusäännösten alaan tulevat 10, 10 a ja 11 luvun ulkopuolelle jäävät tilanteet.

Aluksen omistajan vastuu merilaissa tarkoitetusta öljyvahingosta perustuu merilain 10 luvun 3 §:ään. Vastuu on lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumatonta. Aluksen omistaja on kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän osoittaa, että vahinko on aiheutunut; 1) sotatoimista, vihollisuuksista, sisällissodasta tai kapinasta taikka poikkeuksellisesta, väistämättömästä ja ylivoimaisesta luonnonilmiöstä; 2) kokonaan kolmannen henkilön vahingontekotarkoituksin suorittamasta teosta tai laiminlyönnistä; taikka 3) kokonaan majakoiden tai muiden navigoinnin apuvälineiden ylläpitoon velvollisen viranomaisen tätä tehtävää suorittaessaan tekemästä virheestä tai laiminlyönnistä (3 § 2 mom.). Merilain 10 luku sisältää tarkempia säännöksiä muun muassa vastuun rajoittamisesta ja vastuumääristä (5 §) sekä vakuuttamis- ja vakuuden asettamisvelvollisuudesta (10 § ja 11 §).

Merilain 10 a luvulla on saatettu voimaan vuoden 2001 kansainvälinen bunkkeriyleissopimus. Sopimukseen ei liity kansainvälistä rahastojärjestelmää. Koska sopimukseen liittyvä pakollinen vakuutus määräytyy aluksen koon mukaan, voi pienen aluksen aiheuttama iso vahinko jäädä osittain korvaamatta. Esimerkiksi tällaisissa tilanteissa vahinkoa kärsineellä voisi olla mahdollisuus saada viimesijassa korvaus ympäristövahinkorahastosta, jos 12 §:ssä säädetyt korvauksen maksamisen edellytykset täyttyvät.

Ympäristövahinkorahastosta ei maksettaisi korvauksia ilmaliikenteeseen liittyvistä yksittäisen ilma-aluksen ympäristövahingoista. TOVARAMA-selvityksessä todettiin, että todennäköisimmin tällaiset vahingot aiheutuisivat aluksen polttoaineen päätyemisestä maaperään tai pohjaveeseen. Selvityksen mukaan lento-onnettomuuksia on tapahtunut esimerkiksi harrasteilmailussa sekä puolustusvoimien koneille, mutta niistä ei ole aiheutunut merkittäviä ympäristöseurauksia. Vahingonkorvausvastuu ilmailusta ulkopuoliselle aiheutuvasta vahingosta on ankaraa (ilmailulaki (864/2014), 136 §). Ilmailutoimintaan liittyy pakollinen vakuutus, josta säädetään lentoliikenteen harjoittajia ja ilma-alusten käyttäjiä koskevista vakuutusvaatimuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 785/2004 (ilmailun vakuutusasetus). Ympäristövahinkoa ei ole suljettu pois asetuksen mukaisen vastuun piiristä. TOVARAMA-selvityksessä kuvatulla tavalla toissijainen vastuutilanne voisi syntyä lento-onnettomuuden aiheuttaessa ympäristövahinkoa, jos lentoyhtiö olisi lyönyt laimin vakuutusvelvollisuutensa ja olisi sen lisäksi muuten maksukyvytön. Tämä on epätodennäköistä ottaen huomioon lentoyhtiöiden vakavaraisuuteen ja vakuutuksiin kohdistuvan valvonnan.

Ympäristövahinkolain soveltamista rahastosta maksettavien korvausten määräämisessä rajattaisiin pykälän 2 momentissa siten, että rahastosta ei maksettaisi ympäristövahinkolain 9 §:ssä tarkoitettua etukäteiskorvausta eikä rahastolla olisi lain 10 §:ssä tarkoitettua lunastamisvelvollisuutta. Sama raja on nykyisessä öljysuojarahastolaissa ja ympäristövahinkovakuutuslaissa.

Pykälän 3 momentti mukailisi öljysuojarahastosta annetun lain 14 §:ää, jonka todettiin ilmaisevan ensinnäkin sen vahingonkorvausoikeuden peruseriaatteen, ettei korvausta suoriteta vahingonaiheuttajalle itselleen (HE 119/2004 vp). Korvausta ei suoritettaisi myöskään sille, jonka hallussa tai hallinnassa vahingon tai sen vaaran aiheuttanut öljy, muu kemikaali tai häiriön lähde on vahinkohetkellä ollut taikka jonka toimeksiannosta sitä on vahingon sattuessa kuljetettu.

Hallussapidosta ja kuljetuksesta aiheutuu aina tietyn suuruinen vahingon vaara, minkä vuoksi on perusteltua, että riskin aiheuttaja itse vastaa itselleen aiheutuneista vahingoista.

Pykälän 4 momentin mukaan vahinkoa kärsineellä olisi vastaava oikeus ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneesta vahingosta. Säännös merkitsisi sitä, että korvausta Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneesta vahingosta maksettaisiin samoin ja yhdenvertaisin perustein pykälän 1 momentissa säädetyn mukaisesti, kuin jos vahinko olisi aiheutunut muualla maassa. Oikeus rahastosta maksettavaan korvaukseen ja korvattavien vahinkojen sisältö ei olisi riippuvainen siitä, missä valtakunnan osassa vahinko olisi aiheutunut.

14 §. Vahinkoa kärsineen myötävaikutus. Pykälässä säädettäisiin vahinkoa kärsineen myötävaikutuksesta vahingon syntymiseen ja sen merkityksestä korvauksen maksamiseen. Korvausta maksettaisiin ainoastaan siltä osin kuin muut syyt ovat vaikuttaneet vahingon syntymiseen. Jos vahinkoa kärsinyt on luonnollinen henkilö, hänen myötävaikutuksensa voitaisiin ottaa korvausta alentavana tekijänä huomioon kuitenkin vain, jos myötävaikutus on ollut tahallista tai törkeän huolimaton.

Ehdotettu säännös poikkeaa vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:n säännöksestä, jonka mukaan vahingonkärsijän tuottamus voidaan tuottamuksen asteesta riippumatta ottaa huomioon korvausta alentavana tekijänä.

Vahinkoa kärsineen myötävaikutuksesta vahingon syntymiseen ja sen merkityksestä korvauksen maksamiseen säädetään samalla tapaa nykyisessä ympäristövahinkovakuutuslaissa (14 §).

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan rahastosta voitaisiin maksaa vahinkoa kärsineelle korvausta kustannuksista niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin tämä olisi ryhtynyt itseään koskevan, ympäristövahinkolain 1 §:ssä tarkoitetun ympäristövahingon uhan torjumiseksi tai vahingoittuneen ympäristön palauttamiseksi ennalleen. Toimet saattavat nopeuttaa vaaratilanteiden hallintaa ja rajata mahdollisia haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia sekä aiheutuvia vahinkoja. Vahingonkärsijänä olevalla luonnollisella henkilöllä ei kuitenkaan välttämättä ole tosiasiallista mahdollisuutta näiden toimien toteuttamiseen, kuten toimien toteuttamisen vaatimaa osaamista ja tietotaitoa tai varoja. Näissä tilanteissa olisi kohtuutonta, että vahinkoa kärsineen katsottaisiin myötävaikuttaneen vahingon syntymiseen. Arvioitaessa edellytyksiä maksaa luonnolliselle henkilölle korvausta ympäristövahinkorahastosta, tämän ei katsottaisi myötävaikuttaneen vahingon syntymiseen, jos tällä ei olisi ollut tosiasiallista mahdollisuutta vahingontorjunta- tai ennallistamistoimien toteuttamiseen.

15 §. Viranomaiselle aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksettava korvaus. Pykälässä säädettäisiin ympäristövahinkorahastosta viranomaiselle torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksettavasta korvauksesta. Toisin kuin nykyisestä öljysuojarahastosta ja pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta, ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvausta myös aluskemikaalivahingon torjuntatoimista aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi pykälässä todettaisiin viranomaisen oikeus korvaukseen ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuista ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömistä toimista. Korvauksen maksaminen viranomaiselle edellyttäisi sitä, että ehdotetun lain 12 §:ssä tarkoitetut korvauksen maksamisen edellytykset täyttyisivät.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa todettaisiin viranomaisen oikeus ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen pelastuslain 99 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista öljy- ja aluskemikaalivahingon torjuntakustannuksista. Momentin 2 kohdan mukaan korvausta maksettaisiin

myös pelastuslain 111 a §:n 6 momentissa tarkoitetuista öljyvahingon jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista.

Pelastuslaissa öljyvahingolla tarkoitetaan maa-alueen öljyvahinkoa ja alusöljyvahinkoa (pelastuslaki 2 a § 2 mom. 6 kohta). Maa-alueen öljyvahingolla tarkoitetaan sellaista maa-alueella tapahtuvaa vahinkoa tai haittaa, jonka maahan tai veteen joutunut öljy aiheuttaa ihmiselle tai ympäristölle likaamalla, turmelemalla tai pilaamalla maaperää, vesiä, kasvillisuutta, eläimistöä, laitteita tai rakenteita (pelastuslaki 2 a § 2 mom. 4 kohta). Alusöljyvahingolla tarkoitetaan aluksesta aiheutuvaa tapahtumaa tai samaa alkuperää olevaa tapahtumasarjaa, joka johtaa tai saattaa johtaa öljypäästöön ja joka vaarantaa tai saattaa vaarantaa vesistön tai meriympäristön taikka rannikon tilan tai niihin liittyviä etuja, ja joka vaatii kiireellisesti suoritettavia toimia (pelastuslaki 2 a § 2 mom. 5 kohta). Jälkitorjunta on öljyvahingon torjuntaa, jota tehdään öljyn pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamiseksi ja kunnostamiseksi sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn keräämiseksi on tehty (pelastuslaki 2 a § 2 mom. 8 kohta). Pelastuslaissa aluskemikaalivahingolla tarkoitetaan aluksesta merialueella aiheutuvaa tapahtumaa tai samaa alkuperää olevaa tapahtumasarjaa, joka johtaa tai saattaa johtaa muun haitallisen aineen kuin öljyn päästöön ja joka vaarantaa tai saattaa vaarantaa meriympäristön taikka rannikon tilan tai niihin liittyviä etuja, ja joka vaatii kiireellisesti suoritettavia toimia (pelastuslain 2 a § 2 mom. 7 kohta).

Hyvinvointialue vastaa vuoden 2023 alusta lukien alueellaan pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä, joita ovat myös kiireellinen öljy- ja muiden kemikaalivahinkojen torjuminen ja niiden seurausten rajoittaminen. Rajavartiolaitos ja hyvinvointialueet sopivat vastuidensa rajoista aluevesillä. Rajavartiolaitos huolehtii pelastustoiminnasta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneissa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa ja pelastuslain 46 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja siten kuin siitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään. Kunta vastaa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Kunta voi myös huolehtia tehtävän hoitamisesta yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Hyvinvointialueen ja kuntien välisestä yhteistyöstä sopimisesta säädetään hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 14 §:ssä. Pykälän mukaan hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Neuvottelussa voidaan sopia ainakin yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta. Hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi (8 § 1 momentti). Jos öljyvahinkojen jälkitorjunta ulottuu usean kunnan alueelle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä (111 a §). Helsingin kaupunki vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan myös jatkossa.

Pelastustoiminta on viranomaisjohtoista. Pelastustoiminnan johtamisesta säädetään pelastuslain 34 §:ssä ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet määritellään lain 36 ja 36 a §:ssä. Pelastustoiminnan sisällöstä säädetään lain 32 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan pelastustoimintaa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa johtavan viranomaisen tulee kiireellisesti ryhtyä vahinkojen torjumiseksi tai rajoittamiseksi kaikkiin sellaisiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, joista aiheutuvat kustannukset tai vahingot eivät ole ilmeisessä epäsuhteessa uhattuina oleviin taloudellisiin ja muihin arvoihin. Torjuntatoimenpiteet on suoritettava niin, ettei luonnon ja ympäristön saattamista samaan tilaan, jossa se oli ennen vahinkotapahtumaa, tarpeettomasti vaikeuteta. Jokaisen yleisestä toimimisvelvollisuudesta säädetään pelastuslain 3 §:ssä, pelastustoiminnan johtajan oikeudesta määrätä henkilö avustamaan pelastustoiminnassa 37 §:ssä ja pelastustehtävistä maksettavista korvauksista ja palkkioista 102 §:ssä. Myös näistä viimeksi mainituista toimista aiheutuvat kustannukset voivat olla ympäristölle aiheutuneen vahingon torjuntakustannuksia ja

siten ne voitaisiin korvata ympäristövahinkorahastosta ehdotetun lain 12 §:n edellytysten täytyessä. Viimesijainen vastuu pelastustoiminnassa sattuneen tapaturman ja ammattitaudin korvaamisesta on sen sijaan Valtiokonttorilla pelastuslain 103 §:n mukaan.

Pelastuslain 99 a §:ssä säädetään öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusvastuusta. Vahinkojen torjunnasta aiheutuvista kustannuksista on vastuussa vahingon aiheuttaja tai muu lainsäädännön perusteella ensisijaisesti korvausvelvollinen taikka tämän vakuutuksenantaja. Öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset maksaa ensivaiheessa asianomainen viranomainen, joka vastaa pelastustoiminnasta alueellaan. Rajavartiolaitos vastaa kustannuksista silloin, kun alusöljyvahinko on sattunut aavalla selällä. Aluskemikaalivahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset maksaa ensivaiheessa sisäministeriö (HE 18/2018 vp). Öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumisesta vastaavalla viranomaisella sekä siihen osallistuneella tai siihen virka-apua antaneella viranomaisella on oikeus saada vahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista korvaus vahingosta vastuulliselta tai hänen vakuutuksenantajaltaan sen mukaisesti kuin ympäristövahinkolaissa, merilaissa, liikennevakuutuslaissa, raide-liikennevakuutuslaissa tai muussa laissa säädetään. Pykälän 2 momentissa viitataan torjuntatoimiin osallistuneiden viranomaisten mahdollisuuksiin saada öljyvahinkojen torjuntakustannuksista korvaus öljysuojarahastosta ja öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisestä korvausrahastosta (IOPC-rahasto). Mitä pelastuslain 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista (pelastuslain 111 a § 6 mom.). Kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnan kustannuksista öljysuojarahastosta säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa.

Ehdotettavan lain voimaantullessa ja öljysuojarahaston toiminnan päättyessä ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvaus edellä tarkoitetuista kustannuksista silloin, kun ehdotetun lain 12 §:n mukaiset korvauksen maksamisen edellytykset täyttyisivät. Pelastuslaissa todettaisiin ehdotuksen mukaan, että öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumisesta vastaavan viranomaisen sekä siihen osallistuneen tai siihen virka-apua antaneen viranomaisen oikeudesta saada korvaus ympäristövahinkorahastosta säädettäisiin ehdotetussa ympäristövahinkorahastoa koskevassa laissa.

Jos öljy- ja aluskemikaalivahingon torjuntakustannukset olisi jo katettu torjuntatöihin osallistuneille tahoille sisäministeriön talousarvionmomentilta 26.01.25 (Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunta), sisäministeriöllä olisi mahdollisuus hakea korvausta ympäristövahinkorahastolta, jos vahingon aiheuttaja osoittautuisi maksukyvyttömäksi, jäisi tuntemattomaksi tai tätä ei tavoitettaisi. Vahingonaiheuttajasta ei aina myöskään saada riittävää näyttöä. Sisäministeriön talousarvionmomentin 26.01.25 käyttö mahdollistaa nopean korvausmenettelyn, millä voi olla merkitystä torjuntatoimet toteuttaneen tahon kannalta.

Öljysuojarahaston varoista korvataan pelastustoimelle vuosittain noin 0,2—0,4 miljoonaa euroa torjuntakustannuksista, jotka ovat aiheutuneet tuntemattomien henkilöiden aiheuttamista öljyvahingoista. Päätöksiä annetaan vuodessa 20—30. Kukin päätös voi sisältää korvauksen yhdestä tai useammasta vahingosta, koska pelastuslaitokset hakevat korvaukset yleensä vuosihakemuksissaan. Neljältä vuodelta tehty otanta osoittaa, että öljyntorjuntatehtävät jakautuvat päästöhavainnon perusteella seuraavasti: öljyä tiellä 55 %, öljyä järvessä tai meressä 21 %, öljyä ojassa 8 %, öljyä parkkihallissa 8 %. Otannan tulos vastaa kokemusta korvatuista vahingoista laajastikin. Suurin osa öljysuojarahastosta korvatuista torjuntakustannuksista aiheutuu siis tuntemattomiksi jääneistä moottoriajoneuvoista.

Aluskemikaalivahingon torjuntatoimista aiheutuneita kustannuksia ei korvata nykyisestä öljysuojarahastosta, kuten ei myöskään nykyisestä pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta. Kemikaalisäiliöalusten vakuutukset pääsääntöisesti kuitenkin riittävät kattamaan aluksista aiheutuvat vahingot. HNS-sopimuksen ja merilain 11 luvun tullessa voimaan on nykyistäänkin epätodennäköisempää, että ympäristövahinkorahasto joutuisi korvaamaan kemikaalisäiliöaluksen aiheuttamia vahinkoja.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan korvauksen saantiin oikeuttavia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia olisivat ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä tarkoitetut ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi välttämättömistä toimista aiheutuneet kustannukset. Ympäristönsuojelulain 182 a §:n tarkoitus on varmistaa, että vakavissa terveyteen tai ympäristöön kohdistuvissa vaaratilanteissa esimerkiksi toiminnasta vastaavan tahon maksukyvyttömyys tai vastuukysymyksiin liittyvät epäselvyydet eivät estä tai hidasta välttämättömien pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimien toteuttamista. Ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä tarkoitettu toiminnasta vastaava taho on toiminnanharjoittaja tai muu toimien toteuttamisesta vastaava taho, kuten alueen haltija. Myös muusta kuin ympäristönsuojelulaista saattaa seurata eri toimijoille velvollisuuksia ryhtyä lain 182 a §:ssä tarkoitettuihin toimiin (ks. esim. jätelaissa säädetty jätteen haltijan vastuu jätehuollon järjestämisestä) (HE 116/2018 vp).

Ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamistilanteet ovat poikkeusluonteisia. Vaaratilanteen on oltava todellinen ja jos viranomais toimiin ei ryhdytä, haitallisia vaikutuksia on pidettävä todennäköisinä. Viranomaisilla ei ole toimivaltaa toimia, jos kyse on vain omaisuuden tai sen käytön kannalta merkittävästä vahingon tai haitan vaarasta. Toimien mitoittamisessa on huomioitava suhteellisuusperiaate. Toimia arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon se, mitä vaaran torjunta ja laillisen tilan palauttaminen tilanteessa edellyttää. (HE 116/2018 vp). Toimista aiheutuneet kustannukset peritään mahdollisuuksien mukaan jälkikäteen takaisin siltä, jonka velvollisuus toimiin ryhtyminen olisi ollut.

Ympäristönsuojelulain pääsääntö lainvastaisen menettelyn korjaamiseksi on, että valvontaviranomainen kehottaa tai velvoittaa toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon täyttämään laissa säädetyn velvollisuutensa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla taikka teettämis- tai keskeyttämisuhalla. Jos toiminnasta vastaava taho on maksukyvytön tai vastuukysymyksiin liittyy epäselvyyksiä, toimien toteuttamista ei voida varmistaa tässä tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä. Tämänkaltaisten tilanteiden varalta ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä säädetään valtion valvontaviranomaisen toimivallasta ryhtyä sellaisiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömiin toimiin, jotka eivät pelastuslain 32 §:n mukaan kuulu pelastustoimintaan. Toimiin voidaan ryhtyä, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Pykälän 2 momentin mukaan torjunta- ja ennallistamiskustannuksia olisivat myös kustannukset niistä selvityksistä, jotka olisivat olleet välttämättömiä 1 momentissa tarkoitettujen toimien suorittamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan viranomaiselle korvattavia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia olisivat myös muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa viranomaiselle koituvat ympäristövahinkolain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset. Kyseessä olisivat kustannukset, joiden syynä olisi ympäristövahinkolain 1 §:ssä tarkoitetun häiriön uhan tai sen vaikutusten torjumiseksi tai pilaantuneen ympäristön ennalleen palauttamiseksi suoritettu toimenpide. Valtion tai kunnan tehtäväksi on eri säännöksissä asetettu ympäristön pilaantumisen torjunta tai turmeltuneen ympäristön ennallistaminen (HE 165/1992 vp). Jos näistä toimista johtuvat kustannukset olisivat korvattavia ympäristövahinkolain 6 §:n 1

momentin 2 kohdan nojalla, kustannuksista voitaisiin maksaa korvausta ehdotettavan 12 §:n mukaisten edellytysten täytyessä. Myös nykyisistä järjestelmistä eli öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta voidaan maksaa korvausta tämän ympäristövahinkolain säännöksen nojalla ilman tarkentavaa määritelmää sille, millä viranomaisella on toimivalta toteuttaa kyseessä olevia toimia.

Edellytys viranomaisille aiheutuneiden torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiselle pykälän 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa olisi ympäristövahinkolaissa säädetyn mukaisesti se, että kustannukset olisivat kohtuullisia häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden. Ympäristövahinkolain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamistilanteissa ei välttämättä edellytetä kehenkään yksityiseen kohdistunutta ympäristövahinkoa tai sellaisen uhkaa, vaan kysymys voi olla myös yleistä etua loukkaavasta häiriöstä, kuten pohjaveden pilaantumisesta aiheuttajan omalla alueella. Viranomaisen oikeus korvaukseen ei koske teettämiskustannuksia, joiden perimisestä säädetään uhkasakkolain (1113/90) 17 §:ssä. Tällä on haluttu varmistaa, ettei kaksi päätöksenteko- ja perimisjärjestelmää sekoittuisi aiheettomasti (HE 165/1992 vp). Korvausta ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin myös ympäristövahinkolain 6 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kustannuksiin, jotka ovat olleet välttämättömiä torjuntatoimenpiteen tai ennalleen palauttamisen suorittamiseksi.

Pykälän 4 momentin mukaan viranomaisella olisi vastaava oikeus ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista. Säännös merkitsisi sitä, että korvausta Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle samoin ja yhdenvertaisin perustein pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, kuin jos kustannukset olisivat aiheutuneet muualla maassa. Pelastustoiminta sekä ympäristöä koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla. Jotta viranomaisen oikeus rahastosta maksettavaan korvaukseen ja korvattavien kustannusten sisältö ei olisi riippuvainen siitä, missä valtakunnan osassa kustannukset olisivat aiheutuneet, oikeus korvaukseen määriteltäisiin valtakunnan lainsäädännön pohjalta.

Ahvenanmaan kunnat vastaavat pelastustoimen järjestämisestä maakunnassa pelastustoimesta annetun maakuntalain (2006:106) nojalla. Maakunnan hallituksen tehtävänä on Ahvenanmaan pelastuslain 5 §:n mukaan huolehtia pelastustoiminnan tuloksellisuudesta ja järjestämisestä maakunnassa, johtaa ja valvoa pelastustoimintaa maakunnassa sekä asettaa erityinen pelastus-neuvottelukunta.

Kunta on Ahvenanmaan pelastuslain 7 §:n mukaan velvollinen vastaamaan alueellaan pelastustoimen varautumisesta, joka mahdollistaa operatiivisen pelastustoiminnan tehokkaan harjoittamisen kunnassa, vastaamaan ehkäisevän pelastustoiminnan vaikuttavuudesta ja eri turvallisuusnäkökohtien huomioon ottamisesta yhdyskuntasuunnittelussa onnettomuuksien ja vaaraa aiheuttavien tilanteiden riskin minimoimiseksi, sekä neuvomaan ja tiedottamaan onnettomuuksien ehkäisemisestä ja torjunnasta. Kunnan pelastustoimen eri tehtäviä voi hoitaa kunta yksin tai useampi kunta yhdessä. Väestönsuojelua, öljy- ja ympäristövahinkojen torjuntaa sekä lento- ja meripelastusta koskevassa lainsäädännössä on säännökset pelastustoimen toiminnasta maakunnassa.

Maakunnan hallitus ja pelastustoimi ovat öljyvahinkojen torjunnasta (1977:16) annetun Ahvenanmaan maakuntalain 4 §:n 3 momentin ja pelastustoimesta annetun Ahvenanmaan maakuntalain 10 luvun 57 §:n 8-10 kohtien nojalla sopineet maakunnan hallituksen ja pelastustoimen tehtävistä ja vastuista öljyvahinkojen torjunnassa sekä maalla että merellä.

16 §. Korvauksen enimmäismäärä. Yhdestä pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneiden vahinkojen ja torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiselle säädetäisiin 30 miljoonan euron yläraja, jonka arvioidaan riittävän useimpiin ennakoitavissa oleviin korvaustilanteisiin varautumiseksi. Ylärajasta säädetäisiin, jotta rahastojärjestelmän toiminta- ja riskinkantokyky säilyisi. Korvauskatto on omaksuttu myös siksi, että järjestelyn kustannukset ja ympäristövahinkomaksut toiminnanharjoittajille voitaisiin pitää kohtuullisina. Viranomaisen torjuntakustannuksille tai muillekaan korvaustyypeille ei rahastosta maksettaville korvauksille säädetäisi vuotuista ylärajaa.

Korvauksen enimmäismäärä sisältäisi kaikkien yhdestä pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneiden vahinkojen ja torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisen riippumatta siitä, millä ajanjaksolla vahingot ja kustannukset olisivat aiheutuneet tai ilmenneet, tai siitä, milloin niitä koskevat korvausvaatimukset olisi esitetty. Samaksi pilaantumistapahtumaksi tai häiriöksi katsotaan yhden tai useamman vuoden aikana jatkunut tai toistunut tapahtuma- tai häiriösarja, jolla on sama peruste (ks. myös HE 82/1997 vp, s. 14—15). Rahastosta maksettavien korvausten enimmäismäärä olisi siten 30 miljoonaa euroa, vaikka vahinkoa tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksia aiheutuisi usean vuoden ajan.

Jos maksettavien korvausten määrä ylittäisi rahastossa korvaushetkellä olevat varat, korvausten maksamiseen tarvittavat varat voitaisiin siirtää 5 §:n mukaisesti rahastoon valtion talousarviosta. Rahasto ei kuitenkaan suorittaisi korvausta 30 miljoonaa euroa ylittäviltä osin. Ympäristövahinkorahaston ulkopuolelle jäisivät suuronnettomuudet ja kaikkein suurimmat ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteet. Tällaisten erittäin laajamittaisten vahinkojen aiheutumista voidaan öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta korvattujen tapausten perusteella pitää epätodennäköisinä. Näissä poikkeuksellisissa tilanteissa syntyviin kustannuksiin varautuminen lisäisi suhteettomasti järjestelmän ylläpitokustannuksia.

17 §. Omavastuu. Pykälässä säädetäisiin euromääräisistä rajoista, joiden alittavia korvauksia ei korvattaisi ympäristövahinkorahastosta.

Luonnolliselle henkilölle maksettaisiin korvaus, jos hänelle maksettavan korvauksen määrä ylittää 300 euroa. Yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle maksettaisiin korvaus, jos korvauksen määrä ylittää 3 000 euroa. Julkisoikeudellisilla oikeushenkilöillä vastaavaa alarajaa korvaukselle ei olisi. Tarkoituksena on varmistaa, että torjunta- ja ennallistamistoimista lain mukaan vastuullisille torjuntaviranomaisille koituneet kustannukset eivät rajautuisi pois korvattavuuden piiristä. Suuri osa torjuntatoista kohdistuu pieniin ympäristövahinkoihin. Siten alarajan soveltaminen myös torjunnasta vastaaviin viranomaisiin johtaisi siihen, että huomattava osa torjuntakustannuksista rajautuisi korvattavuuden ulkopuolelle. Tätä ei voida pitää lain tarkoituksen mukaisena. Mainitut omavastuut vähennettäisiin jokaisen vakuutustapahtuman ja kunkin vahingonkäräjän osalta erikseen. Jos vahinko ylittää omavastuun, suoritettaisiin korvausta vain omavastuun ylittävältä osalta (ks. samoin HE 82/1997 vp, s. 14).

Korvausten alarajojen määrät perustuisivat ympäristövahinkovakuutuslain 13 §:ään. Ympäristövahinkovakuutuslain esitöiden mukaan ehdotetun tyyppinen omavastuu on yleisesti käytössä myös muissa vakuutuksissa ja se kohtelee kaikkia vahingonkäräjittäjiä samalla tavalla. Jättämällä vähäiset vahingot korvaamatta voidaan merkittävästi vähentää niistä aiheutuvia käsittelykustannuksia, jotka usein ylittävät vahingon määrän (HE 82/1997 vp, s. 14). Korvausmäärät muutettiin vuonna 2002 euroihin siirtymisen yhteydessä 2 000 ja 20 000 markasta 300 ja 3 000 euroon. Summia pyöristettiin alaspäin, jottei vahinkoa kärsineiden etuuksia heikennettäisi (HE 102/2001 vp, s. 2). Ottaen lisäksi huomioon, että inflaatio on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ollut maltillista, korvausten alarajojen nostamiselle ympäristövahinkorahaston perustamisen yhteydessä ei ole aihetta.

18 §. Korvauksen hakeminen ja hakemuksen sisältö. Korvausta ympäristövahinkorahastosta haettaisiin kirjallisella hakemuksella kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt tai torjunta- ja ennallistamistoimet toteuttanut olisi saanut tietää siitä, että korvausta tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksia ei saada perityksi korvausvelvolliselta tai kustannuksista vastaavalta taholta taikka että korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa ei ole saatu selvitettyksi. Erityisestä syystä voitaisiin määräajan jälkeenkin tehty hakemus ottaa käsiteltäväksi. Tällainen erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, että mahdollisia korvausvelvollisia tai kustannuksista vastaavia tahoja olisi useita ja ensisijaisen vastuun kohdentamisen ja vastuunjaon ratkaisu sekä sen selvittäminen, että korvausta tai kustannuksia ei saataisi perittyä, veisi aikaa. Harkinta hakemuksen ottamiseksi käsittelyyn 1 momentissa asetetun määräajan jälkeen tehtäisiin tapauskohtaisesti. Hakemus olisi kuitenkin aina tehtävä viimeistään kymmenen vuoden kuluessa vahingon taikka ympäristön pilaantumisen tai muun häiriön ilmenemisestä. Jos vahinkoa tai kustannuksia koskeva korvausasia olisi vireillä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, pykälän 2 momentin mukaan korvausta ympäristövahinkorahastosta voitaisiin 1 momentissa säädetyn estämättä hakea vuoden kuluessa siitä, kun asiassa annettu tuomio tai muu ratkaisu, kuten toimituspäätös, olisi saanut lainvoiman.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rahastosta maksettavaa korvausta koskevasta hakemuksesta. Hakemuksessa olisi esitettävä selvitys korvattavasta vahingosta tai korvattavista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista kustannuserittelyineen. Lisäksi edellytettäisiin selvitystä siitä, että korvausta ei olisi täysimääräisesti saatu perityksi korvausvelvolliselta tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaavalta taholta ja että korvausta ei olisi saatu korvausvelvollisen tai kustannuksista vastaavan tahon asettamasta vakuudesta tai vakuutuksesta. Jos korvausvelvollista tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaavaa tahoa ei olisi saatu selvitettyksi, selvityksessä tulisi selostaa, miten korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa olisi pyritty selvittämään tai tavoittamaan.

Pykälässä tarkoitetun selvityksen riittävyttä arvioitaisiin tapauskohtaisesti korvauksenhakijoiden tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun turvaavalla tavalla. Arvioinnissa otettaisiin huomioon, mikä korvauksen hakijan tosiasiallinen mahdollisuus korvausten perintään sekä korvausvelvollisen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaavan tahon selvittämiseen olisi ollut. Esimerkiksi vahingonkärsijän oikeus 13 §:ssä tarkoitetun vahingon korvaukseen voi tulla vahvistettavaksi erilaisissa menettelyissä. Korvaushakemukseen voitaisiin liittää käräjäoikeuden, ympäristölupaviranomaisen tai toimitusinsinöörin päätös korvausvelvollisuudesta, jos tällainen on olemassa, tai muu selvitys kärsitystä vahingosta. Korvausvelvollisen maksukyvyttömyys voitaisiin osoittaa esimerkiksi ulosottoyrityksen tuloksettomuudella taikka konkurssin, yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993) mukaisen saneerausmenettelyn tai yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) mukaisen velkajärjestelyn alkamisella. Korvauksen hakijalla voisi olla myös muita perusteluja syytä, joiden vuoksi hän pitäisi mahdolltomana korvauksen saamista korvausvelvolliselta. Esimerkiksi korvausvelvollisen verotus- ja eläketietojen ja muun selvityksen perusteella voitaisiin päätyä samaan lopputulokseen.

Kynnys korvauksen maksamiseksi viranomaiselle olisi korkeampi kuin silloin, kun korvauksen hakija olisi esimerkiksi vahinkoa kärsinyt luonnollinen henkilö. Esimerkiksi konkurssitilanteissa viranomaisen edellytettäisiin osoittavan perintätoimien tuloksettomuus konkurssipesän vähävaraisuudella tai konkurssin raukeamisella. Viranomaiselle voitaisiin maksaa rahastosta ehdotetun lain mukaista ennakkorvausta, joka tukisi torjunta- ja ennallistamistoimien käytännön toteutusta. Lopullinen korvaus torjuntatoimista myönnettäisiin sen jälkeen, kun hakija olisi esittänyt selvityksen aiheutuneista kustannuksista ja siitä, että 12 §:ssä säädetyt edellytykset korvauksen maksamiselle ympäristövahinkorahastosta täyttyvät.

Ehdotetun lain 13 §:ssä tarkoitetuissa vahinkotilanteissa on mahdollista, että korvauksen hakijalla itsellään on esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin tai jätelakiin perustuva julkisoikeudellinen toimimisvelvollisuus ja tähän sisältyvä kustannusvastuu alueen puhdistamiseksi tai jätehuollon järjestämiseksi. Esimerkiksi ympäristövahinkolaissa tarkoitettu vahingonkärsijä voisi kiinteistönomistajana olla itse jätelain 28 §:n 2 momentin nojalla velvollinen jätehuollon järjestämiseen, jos jätteen haltijaa ensisijaisena vastuutahona ei saada vastuuseen ja jos kiinteistön omistajan katsottaisiin sallineen jätettä tuottavan toiminnan tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun kyse olisi jätehuollon laiminlyönnin seurauksena pilaantuneesta vuokrakiinteistöstä ja vuokranantaja olisi kärsinyt vahinkoa vuokralaisen alueella harjoitettaman toiminnan seurauksena. Korvauksen maksaminen rahastosta edellyttäisi näissä tilanteissa sitä, että pykälän 3 momentissa tarkoitettussa selvityksessä tehtäisiin selkoa vahingonkärsijän omasta mahdollisesta julkisoikeudellisesta toimimisvelvollisuudesta asiassa. Asiassa annettu selvitys otettaisiin huomioon arvioitaessa korvauksen maksamisen edellytysten täyttymistä.

Rahastolla olisi ehdotetun lain 20 §:n mukainen takautumisoikeus niitä tilanteita varten, joissa myöhemmin kävisi ilmi, että vahingosta tai kustannuksista vastaava taho olisi maksukykyinen tai tämä saataisiin selvitettyksi.

Hakemuksen sisällöstä ja sen käsittelemiseksi vaadittavista selvityksistä sekä hakemusmenettelystä annettaisiin tarkempia säännöksiä pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella.

19 §. Ennakkokorvaus. Pykälässä säädettäisiin ympäristövahinkorahastosta viranomaiselle myönnettävästä ennakkokorvauksesta pelastuslain mukaisista öljy- ja aluskemikaalivahingon torjuntatoimista ja öljyvahinkojen jälkitorjuntatoimista aiheutuneista kustannuksista sekä ympäristönsuojelulain 182 a §:ssä tarkoitetuista kustannuksista. Ennakkokorvausta voitaisiin myöntää vastuukysymysten epäselvyyden, kustannusten suuruuden tai toimien kiireellisyyden vuoksi. Ympäristövahinkotilanteiden ennakoimattomuus sekä vastaavasti vaikeus ennakoita vaadittavien torjuntatoimien laajuutta ja kestoja vaikuttaisi ennakkokorvauksen maksamisen edellytysten arviointiin. Pääsääntönä kaikissa tilanteissa olisi se, että ympäristövahinkorahastosta korvattaisiin viranomaisille aiheutuneet torjuntakustannukset jälkikäteen 18 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä.

Ympäristövahinkorahastoon perustuva hallinnollinen korvausjärjestelmä ei vaikuttaisi ympäristövahingon aiheuttajan ensisijaiseen velvollisuuteen vastata aiheuttamansa vahingon kustannuksista. Tästä syystä ennakkokorvauksen myöntämisen lähtökohtana olisi perusteltu käsitys siitä, että korvausta ei saataisi perittyä kustannuksista vastaavalta taholta tai tätä tahoa ei saataisi selvitettyksi. Ennakkokorvauksen myöntämisestä huolimatta korvausta hakenut viranomainen huolehtisi itse torjuntakustannusten takaisinperinnästä kustannuksista vastaavalta taholta ja tilittäisi perimänsä kustannukset rahastolle. Ehdotettavan lain 20 §:ssä tarkoitettu ympäristövahinkorahaston takautumisoikeus ja kustannusten mahdollinen takaisinperintä ympäristövahinkorahaston toimesta koskisi vain tilanteita, joissa ympäristövahinkorahastosta myönnettävä korvaus olisi lopullinen.

Ennakkokorvauksen maksamisen perusteena olevan kustannusten suuruuden arviointi olisi tapauskohtaista. Arvioinnissa otettaisiin huomioon viranomaisen käytössä olevat voimavarat torjuntatoimien toteuttamiseksi. Pelastustoiminnan ollessa kyseessä torjuntatoimet ovat aina kiireellisiä ja niistä aiheutuvat kustannukset katetaan ensi vaiheessa osana pelastustoimen kustannuksia. Toimien kiireellisyys tai vastuukysymysten epäselvyys ei näin ollen olisi yleensä yksinään peruste ennakkokorvauksen maksamiselle pelastustoimintaan lukeutuvissa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntatilanteissa. Sen sijaan ennakkokorvauksen maksamisen perusteena

voisi olla kustannusten suuruus esimerkiksi merkittävässä öljy- tai aluskemikaalivahingoissa. Vahingon seurausten vaikuttaessa merkittävästi tai laaja-alaisesti terveyteen tai ympäristöön torjuntatoimien kustannukset voivat olla huomattavia, jolloin ennakokorvauksen maksamisen voitaisiin katsoa olevan perusteltua torjuntatoimien kustannusten kattamiseksi. Jos torjuntakustannukset ovat suuret, kustannusten perintä pelastuslain 99 a §:n mukaisesti vahingosta vastuulliselta tai tämän vakuutusyhtiöltä voidaan jo ennakolta arvioida olevan muita tilanteita useammin tuloksetonta. Vakuutusturvan kattavuus vaikuttaa perintämahdollisuuteen.

Ympäristövahinkojen torjunnasta merialueilla vastaavalla Rajavartiolaitoksella on suurissa vahinkotilanteissa mahdollisuus saada lisärahoitusta myös valtion talousarviosta. Jos kuitenkin torjuntakustannusten periminen vastuulliselta kestäisi kohtuuttoman pitkään, esimerkiksi vuosia, voisi myös valtion torjuntaviranomaisella olla mahdollisuus saada ennakokorvausta ympäristövahinkorahastosta.

Kustannusten suuruus olisi peruste ennakokorvauksen maksamiselle myös pelastuslain mukaisissa jälkitorjuntatilanteissa. Kunta vastaa jälkitorjunnasta alueellaan. Kuntien vähäiset taloudelliset voimavarat voivat vaikeuttaa jälkitorjunnan toteuttamista. Voimavaroissa voi myös olla kuntakohtaisia eroja. Ennakokorvauksen maksamista jälkitorjuntatoimien toteuttamiseksi voitaisiin tästä syystä pitää perusteltuna myös vähäisemmissä öljyvahinkotilanteissa yksistään vastuukysymysten epäselvyyden vuoksi, kun otetaan huomioon mahdollinen epävarmuus ja viive kustannusten perimisessä vahingosta vastuulliselta tai tämän vakuutusyhtiöltä. Esimerkiksi jos öljyvahingon aiheuttajasta on epäselvyyttä eli öljypäästön lähdettä ei esimerkiksi ole kyetty kiistattomasti osoittamaan tai jos vastuukysymysten ratkaisu pitkäkestoisessa oikeudenkäynnissä on kesken, pienelle kunnalle voitaisiin myöntää ennakokorvausta vastuukysymysten ratkeamiseen asti. Torjuntatoimien kiireellisyys olisi itsenäinen peruste ennakokorvauksen maksamiselle niissä jälkitorjuntatilanteissa, joissa toimien viivytyksetön toteuttaminen olisi ratkaisevaa tilanteen hallitsemiseksi sekä terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien uhkien torjumiseksi, mutta joissa toimiin tarvittavan rahoituksen järjestäminen riittävän joutuisasti ei muutoin olisi käytännössä mahdollista.

Ennakokorvauksen maksaminen on mahdollista myös nykyisestä öljysuojarahastosta (öljysuojarahastolain 11 §), jossa ennakokorvausta ei ole rajattu vain viranomaisien oikeudeksi. Öljysuojarahasto ei kuitenkaan ole myöntänyt ennakokorvauksia muille kuin viranomaisille. Säännöksen arvioitiin alun perin soveltuvan lähinnä suuren öljyvahingon aiheuttamaan tilanteeseen. Käytännössä pykälä on tullut sovellettavaksi muutamia kertoja ja silloin kysymys ei ole ollut niinkään kustannusten suuruudesta, vaan muista tekijöistä. Nykyisen öljysuojarahaston korvauskäytännössä lähinnä öljyvahingon jälkitorjuntaviranomaiset eli kunnat ovat hakeneet korvausta tilanteissa, joissa vahingosta vastuullisen selvittämisen esimerkiksi oikeusteitse on arvioitu vievän jopa joitakin vuosia. Kunnat ovat pitäneen kohtuuttomana, että ne joutuisivat sitomaan varojaan tällaisiin kustannuksiin pitkäksi aikaa. Myös pelastuslaitokset ovat joissakin tapauksissa hakeneet ennakokorvausta torjuntakustannuksiinsa. Mitä suuremmista kustannuksista on kyse suhteessa viranomaisen taloudellisiin mahdollisuuksiin, sitä perustellumpaa ennakokorvauksen myöntäminen on ollut.

Myös ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltamistilanteissa kustannusten suuruus olisi peruste ennakokorvauksen myöntämiselle ympäristövahinkorahastosta, kun viranomainen ryhtyy välttämättömiin toimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Kustannusten suuruuden arviointiin ennakokorvauksen maksamisen perusteena vaikuttaisi se, että pykälässä tarkoitetun viranomaisen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ei voida kohtuudella edellyttää varautuvan ennakolta pykälässä tarkoitettuihin tilanteisiin. Viranomaistoimiin ryhtyminen ympäristönsuojelulain 182 a §:n nojalla on poikkeuksellista ja säännöksen on ennakoitu

tulevan sovellettavaksi vain harvoin (HE 116/2018 vp). Käytännössä kustannuksia ympäristön-suojelulain 182 a §:n soveltamistilanteissa pidettäisiin suurina, ellei kustannusten arvioitaisi olevan viranomaisen käytettävissä oleviin voimavaroihin nähden ilmeisen vähäisiä. Kuten jälki-torjuntatilanteissa, kustannusten kiireellisyys olisi peruste ennakkokorvauksen maksamiselle, kun toimien viivytyksetön toteuttaminen olisi ratkaisevaa tilanteen hallitsemiseksi sekä tervey-teen ja ympäristöön kohdistuvien uhkien torjumiseksi. Tarve järjestää toimiin tarvittava rahoitus ilmenisi tällaisissa tilanteissa äkillisesti ja ennakoimattomasti. Tilanteeseen varautuminen osana tavanomaista ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontatyötä ei kaikissa tapauksissa ole mah-dollista. Esimerkiksi vaarallisten jätteiden jätehuollon laiminlyönti tai päästörajojen ylitykset voivat käydä ilmi vasta siinä vaiheessa, kun toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset jo ilmenevät.

Viranomaisella olisi vastaava oikeus ympäristövahinkorahastosta maksettavaan ennakkokor-vaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista.

Pykälän 2 momentin mukaan ennakkokorvausta koskevassa hakemuksessa hakijan olisi esitet-tävä selvitys korvattavista kustannuksista ja 1 momentissa tarkoitetun ennakkokorvauksen mak-samisen perusteesta eli vastuukysymysten epäselvyydestä, kustannusten suuruudesta tai toimien kiireellisyydestä. Ennakkokorvausta voitaisiin hakea ennen torjuntatoimiin ryhtymistä tai tor-juntatoimien jo alettua. Tilannekohtaisesti voisi ilmetä myös tarve täydentää ennakkorahoitusta koskevaa hakemusta torjuntatoimista aiheutuvien kustannusten osoittautuessa alun perin arvi-oitua suuremmiksi. Korvattavia kustannuksia koskevalta selvitykseltä edellytettäisiin riittävää täsmällisyyttä ja kustannusten erittelyä. Selvitykselle ei asettaisi kohtuuttoman korkeita vaati-muksia, jotta korvauksen maksaminen ei tarpeettomasti hidastuisi.

Pykälän 3 momentin mukaan lopullinen korvaus torjuntatoimista myönnettäisiin sen jälkeen, kun hakija olisi esittänyt selvityksen aiheutuneista kustannuksista ja siitä, että 12 §:ssä säädetty edellytykset korvauksen maksamiselle ympäristövahinkorahastosta täyttyvät. Selvityksen sisäl-löstä ja sen riittävyyden arvioinnista säädetäisiin 18 §:n 3 momentissa. Liikaa maksettu ennak-kokorvaus olisi viivytyksettä palautettava ympäristövahinkorahastoon. Palautus tulisi tehdä jo ennen lopullisen korvauksen maksamista koskevaa päätöstä, jos ennakkokorvauksen havaittai-siin ylittävän torjuntatoimista johtuvat kustannukset.

20 §. Takautumisoikeus. Ympäristövahinkorahastosta korvausta saaneen oikeus saada korvausta korvausvelvolliselta tai kustannuksista vastaavalta taholta siirtyy rahastolle siltä osin kuin kor-vausta on maksettu. Rahastolla olisi takautumisoikeus muun muassa silloin, kun tuntematto-maksi katsottu vastuutaho saadaan selvitetyn tai jos maksukyvyttömäksi katsottu vastuutaho osoittautuu myöhemmin maksukykyiseksi. Erityisestä syystä ympäristövahinkorahasto voi luo-pua korvauksen perimisestä kokonaan tai osittain. Tällaiset erityiset seikat liittyisivät korvaus-velvollisen tai kustannuksista vastaavan tahon sairauteen, työttömyyteen tai muuhun näihin rin-nastettavaan sosiaaliseen suoritusteeseen.

Vastaavanlainen säännös takautumisoikeudesta on öljysuojarahastosta annetun lain 16 §:ssä ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa.

Rahaston takautumisoikeuden käyttö voisi tarkoittaa esimerkiksi vahingonkorvaussaatavan val-vontaa konkurssissa.

21 §. Avustus torjuntakaluston hankkimiseen. Pykälässä säädetäisiin mahdollisuudesta myön-tää rahastoon talousarviosta siirretyn määrärahan puitteissa harkinnanvaraista avustusta tietyille tahoille tiettyyn tarkoitukseen, joka olisi ympäristövahinkojen torjuntaan pelastustoiminnassa käytettävän kaluston hankkimisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten osittainen kattaminen.

Muita rahaston varoja kuin nimenomaan tähän tarkoitukseen talousarviosta siirrettyjä määrärahoja, ei voitaisi käyttää pykälässä tarkoitettuihin avustuksiin. Pykälän lähtökohta joiltain osin olisi kumottavan öljysuojarahastosta annetun lain 17 ja 19 §:t, mutta asiasisältö olisi pääosin täysin uusi. Pykälä sisältäisi erityissääntelyä suhteessa ehdotetussa 23 §:ssä tarkoitettuun valtionavustuslakiin (688/2001).

Pykälän 1 momentin säännös siitä, että harkinnanvaraista avustusta voitaisiin myöntää kyseisen kaluston hankkimisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten osittaiseen kattamiseen vastaisi valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin sääntelyn mukaista valtionavustusten enimmäismäärää koskevaa pääsääntöä. Rahastosta ei siis maksettaisi mitään kalustohankintoja kokonaisuudessaan, vaan jokaisen hankinnan kohdalla tehtäisiin 2 momentin mukaisten harkintaperusteiden nojalla arvio siitä, rahoitetaanko osa hankinnan kokonaiskustannuksista rahaston kautta vai ei, ja toiseksi arvio siitä, mikä olisi rahaston osuus kyseisen hankinnan kokonaiskustannuksista, kun otetaan huomioon avustuksiin kunakin vuonna käytettävissä oleva määräraha ja kaikki kunakin vuonna rahaston vastaanottamat avustushakemukset.

Pykälän 1 momentin mukaan harkinnanvaraista avustusta voitaisiin myöntää pelastustoimen järjestämisestä lakisääteisessä vastuussa oleville tahoille Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Pelastustoimen järjestämisestä Manner-Suomessa vastaavat vuoden 2023 alusta lähtien hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. Asiaa koskeva keskeinen säädös on laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021). Ahvenanmaan maakunnassa kunnat vastaavat pelastustoimesta myös 31.12.2022 jälkeen. Ahvenanmaan maakunta vastaa öljyvahinkojen torjunnasta. Pelastustoiminta nojaa Ahvenanmaan laajaan vapaaehtoisten palokuntien verkostoon. Ahvenanmaan kunnat ja maakunta investoivat varusteisiin ja kalustoon.

Pykälän 2 momentti sisältäisi perusäännöksen avustuksen myöntämistä ja määrää koskevista harkintaperusteista. Säännöksen mukaan avustusta myönnettäessä otettaisiin huomioon kyseisen kalustohankinnan sisältäminen pelastustoimea koskevaan investointisuunnitelmaan, kyseisen pelastustoimen torjuntavalmiuden taso sekä sen kehittämistarpeet. Huomioon otettaisiin myös kyseisen alueen ympäristövahinkojen riskit sekä kansalliset tavoitteet ympäristövahinkojen torjunnassa. Pelastustoimea koskevalla investointisuunnitelmalla tarkoitettaisiin pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:ssä säädettyä pelastustoimea koskevaa investointisuunnitelman osasuunnitelmaa. Se on osa laajempaa hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 16 §:ssä säädettyä investointisuunnitelmaa. Alueiden ympäristövahinkojen riskiä arvioidaan esimerkiksi määriteltäessä pelastustoimen palvelutasoa pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n mukaisesti. Kansallisia tavoitteita ympäristövahinkojen torjuntaan esitetään esimerkiksi ympäristövahinkojen torjunnan kansallisessa strategiassa. Säännöksen sanamuoto mahdollistaisi sen, että kaikkien harkintaperusteiden ei tarvitsisi jokaisen kalustohankinnan kohdalla täyttyä, vaan päätös tehtäisiin tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännökset avustushakemusten tekemisestä sekä avustusta koskevien hakemusten ratkaisuaikakohdasta. Avustushakemukseen liitettävä selvitys samaan kalustohankintaan saadusta tai haetusta muusta avustuksesta tai julkisesta tuesta liittyisi valtionavustuslain 6 §:ssä säädettyjen valtioavustuksen määrää koskevien säännösten noudattamisen varmistamiseen.

Pykälän 3 momentti sisältäisi avustusta koskevien hakemusten ratkaisuaikakohdasta vaatimuksen, jonka mukaan kaikki samaan kalenterivuoteen kohdistuvat hakemukset olisi ratkaistava samaan aikaan (toisella puolivuotiskaudella). Tämän vaatimuksen toteuttamiseksi rahaston hallitus voisi nimetä haluamansa määrän pysyviä asiantuntijoita, joiden tehtävänä olisi asettaa kaikki avustushakemukset perusteltuun etusijajärjestykseen rahaston hallituksen päätöksente-

koa varten. Tähän tehtävään tarvittaisiin pysyviä asiantuntijoita ainakin ehdotetun 24 §:n perusteluissa mainituilta tahoilta eli pelastustoimen alalta ja Rajavartiolaitoksesta. Pysyvien asiantuntijoiden tulisi koostaa tieto siitä, mikä on valtakunnallinen tarve erilaiselle kalustolle, kuten esimerkiksi öljyntorjuntaveneille tai öljyntorjuntapuomeille. Tarvittaessa pysyvät asiantuntijat hankkisivat tämän tiedon koostamiseksi ja rahaston asiaa koskevan päätöksenteon tueksi lausuntoja myös muilta tarvittavilta tahoilta. Rahaston hallitus ja sihteeristö voisivat myös arvioida mahdollisten lisälausuntojen tarvetta päätöksenteon yhteydessä. Rahaston hallituksen oikeudesta pyytää lausuntoja säädettäisiin ehdotetussa 25 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtioneuvostolle osoitetusta asetuksenantovaltuudesta, joka olisi kytketty 2 ja 3 momentin sisältämiin perussäännöksiin.

22 §. Katselmuslautakunta. Pykälän asiasisältö vastaisi pitkälti kumottavassa öljysuojarahastosta annetussa lainsäädännössä olevia säännöksiä katselmuslautakunnasta, sovitettuna ehdotettavaan ympäristövahinkorahastoon. Ehdotettu 100 000 euron kustannusarvio on korkeampi kuin kumottavassa lainsäädännössä, jossa käytettyä 20 000 euron rajaa on pidetty liian pienenä.

Katselmuslautakunnan asettaminen olisi ympäristövahinkorahaston hallituksen harkinnassa eikä esimerkiksi sääntelyn mukaisen 100 000 euron rajan merkittävään ylittyminen tarkoittaisi ehdotonta velvollisuutta lautakunnan asettamiseen.

Katselmuslautakunta asetettaisiin yksittäisen vahinkotapahtuman selvittämistä varten ja se asetettaisiin vahingon selvittämisen edellyttämäksi määrääjäksi. Lautakunta olisi perusteltua asettaa, kun ympäristövahinkorahaston käsittelyssä olevan korvausasian ratkaiseminen vaatisi sellaista lisäselvitystä, jota rahaston hallitus ei voisi muulla tavalla luotettavasti saada. Katselmuslautakunnassa toimivien henkilöiden vahingoista ja pilaantuneesta ympäristöstä tekemät havainnot ja arviot antaisivat ympäristövahinkorahaston hallitukselle pohjan korvausasioita koskevaa päätöksentekoa varten. Päätöksenteosta vastaisi rahaston hallitus, mutta lautakunnan näkemyksillä ja arvioinneilla olisi tosiasiallisesti suuri merkitys rahaston hallituksen päätöksenteossa. Näin ollen katselmuslautakunnan tehtävässä olisi kyse tosiasiallista julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkisesta hallintotehtävästä.

Lautakunnassa olisi oltava puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä, tarpeen mukaan jäseniä voisi olla myös enemmän. Puheenjohtajaksi nimitettäisiin edustaja siitä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, jonka alueella vahinkotapahtuma on ensiksi todettu ja jossa siis todennäköisesti on ensimmäisenä ryhdytty vahingon torjumiseen ja sen seurausten selvittämiseen. Katselmuslautakunnan jäsenillä tulisi olla paitsi eri ympäristö- ja luonnontieteen alojen asiantuntemusta, myös kokemusta vahingonkorvausvaatimusten ja torjuntatoimenpiteiden arvioinnista sekä paikallisten olojen tuntemusta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi jäseniksi voitaisiin nimittää Suomen ympäristökeskuksen, Luonnonvarakeskuksen, Metsähallituksen, pelastustoimen, kunnan ja muiden viranomaisten asiantuntijoista. Tarvittaessa jäseniksi voitaisiin ottaa myös yksityisten toimialojen edustajia.

Katselmuslautakunnasta aiheutuvat kustannukset maksettaisiin ympäristövahinkorahastosta kertyneestä ympäristövahinkomaksun tuotosta

Ehdotettavan 30 §:n mukaan katselmuslautakunnan puheenjohtajan ja muiden jäsenten on noudatettava tämän lain mukaisia julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja. Hallintolain 38 §:ssä säädetään katselmuksessa noudatettavista menettelyistä. Järjestämiensä katselmusten lisäksi katselmuslautakunnan jäsenet tai ainakin osa heistä voisivat

tarpeen niin vaatiessa osallistua myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisiin toimivaltaisen viranomaisen toteuttamiin vahingon tai sen vaaran selvittämiseen liittyviin tarkastuksiin avustajan roolissa. Tällaiset viranomaistarkastukset voivat joissain tilanteissa olla tarpeen esimerkiksi silloin, jos vahingonkärsijän menetysten selvittäminen edellyttää tilanteen selvittämistä naapurikiinteistöllä.

4 luku. Ympäristövahinkorahaston hallinto ja talous

23 §. Valtionavustuslain soveltaminen. Ympäristövahinkorahastosta myönnettäviin harkinnanvaraisiin avustuksiin, joita olisivat 21 §:n nojalla myönnettävät avustukset, sovellettaisiin valtionavustuslakia, jollei tästä laista muuta johdu.

Valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä, valtionavustuksen käytöstä ja sen valvonnan, palauttamisen ja takaisinperinnästä sekä tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta. Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen.

Valtionavustuslaissa valtionapuviranomaiselle säädettyissä avustuksen takaisinperinnässä ja maksatuksen keskeyttämisessä on kyse merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle. Nämä tehtävät säädettäisiin siksi rahaston hallituksen sijasta ympäristöministeriön hoidettavaksi. Muut valtionavustuslaissa säädetty avustuksiin liittyvät valtionapuviranomaisen tehtävät hoitaisi kuitenkin rahaston hallitus. Tämä on perustuslain 124 §:n mukaan mahdollista.

24 §. Ympäristövahinkorahaston hallitus ja henkilöstö. Ympäristövahinkorahaston hallituksessa olisi puheenjohtajan lisäksi varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, joilla jokaisella olisi henkilökohtainen varajäsen. Ympäristöministeriö nimittäisi ympäristövahinkorahaston hallituksen kolmen vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Ympäristöministeriö myös vapauttaisi hallituksen, sen puheenjohtajan, jäsenen tai varajäsenen tehtävästään.

Ympäristövahinkorahaston hallituksen puheenjohtaja olisi ympäristöministeriöstä. Hallituksen muiden jäsenten (mukaan lukien varapuheenjohtaja) tulisi edustaa valtion ja kuntien viranomaisia, elinkeinoelämää sekä ympäristöjärjestöjä siten, että hallituksessa olisi sen tehtävien kannalta tarpeellinen oikeudellisten — ja taloudellisten asioiden asiantuntemus. Se, kuinka monta jäsentä kustakin mainitusta tahosta hallitukseen nimitettäisiin, jätettäisiin tarkoituksella määrittämättä, joten tässä ympäristöministeriö voisi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kokoonpanoa koskevalla sääntelyllä pyritään mahdollistamaan hallituksen tehtävien tehokas ja asiantunteva hoitaminen, mutta samalla sitouttamaan rahaston tehtävien kannalta tärkeät sidosryhmät.

Ympäristöministeriö määräisi omista virkamiehistään ympäristövahinkorahastolle pääsihteerin, tämän sijaisen ja tarvittavat esittelijät.

Ympäristövahinkorahaston hallitus voisi ottaa tarpeellisen määrän pysyviä asiantuntijoita tehtäviinsä liittyvän päätöksenteon tueksi eli täydentämään hallituksen osaamista erityisissä kysymyksissä. Pysyvät asiantuntijat otettaisiin yleensä hallituksen toimikauden ajaksi. Pysyvät asiantuntijat eivät toimisi rahaston hallituksen kokouksissa esittelijöinä. He voisivat ilmaista näkemyksensä hallituksen käsittelemiä asioihin joko hallituksen kokouksissa tai erikseen pyydetyn lausunnon kautta. Päätöksenteosta vastaisi rahaston hallitus, mutta pysyvillä asiantuntijoilla

olisi useissa tapauksissa tosiasiallisesti suuri merkitys rahaston hallituksen päätöksenteossa. Näin ollen pysyvien asiantuntijoiden tehtävässä olisi kyse tosiasiallista julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkisesta hallintotehtävästä. Pysyviä asiantuntijoita tarvittaisiin ainakin pelastustoimen alalta ja Rajavartiolaitoksesta. Pysyvien asiantuntijoiden nimeämisen lisäksi hallitus voisi tarpeen mukaan hankkia tehtäviensä kannalta tarpeellista asiantuntemusta myös erikseen tilattavilla selvityksillä ja asiantuntija-arvioilla. Kun rahaston hallituksella olisi käsiteltävänä Ahvenanmaan maakuntaa koskeva asia, olisi hallituksen kuultava asiantuntijana Ahvenanmaan maakunnan edustajaa. Kun rahaston hallituksella olisi käsiteltävänä saamelaiden kotiseutualuetta koskeva asia, olisi hallituksen kuultava asiantuntijana saamelaiskäräjiä. Kun hallituksen käsiteltävänä olisi kolttaluuetta koskeva asia, olisi hallituksen kuultava saamelaiskäräjien lisäksi kolttien kyläkokousta. Velvollisuus saamelaiden ja kolttasaamelaiden asiantuntijakuulemiseen syntyisi jo sillä perusteella, että lain tarkoittamaa korvausta tai avustusta haettaisiin saamelaisalueelle tai kolttaluuealle. Saamelaiden ja kolttasaamelaiden asiantuntijakuulemisten kynnys olisi siten matalampi kuin saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaisen neuvotteluvelvollisuuden kynnys. Asiantuntijakuulemiset mahdollistaisivat avoimen tiedonvälityksen ja -vaihdon rahaston hallituksen ja saamelaiskäräjien sekä kolttien kyläkokouksen välillä. Asiantuntijakuulemisten kautta selvitetäisiin myös sitä, tulisiko asiassa käynnistää saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukainen neuvottelu.

Rahastolla olisi oikeus käyttää valtioneuvoston yhteisiä konsernipalveluita. Rahaston palkka- ja muut hallintomenot suoritetaan ympäristövahinkorahastosta. Ympäristöministeriö vahvistaa hallituksen puheenjohtajan, muiden jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden palkkiot.

Rahaston toiminnasta aiheutuvat palkka- ja muut menot suoritettaisiin kumottavan öljysuojarahastosta annetun lain tavoin ympäristövahinkorahastosta. Ympäristöministeriö ei vastaisi kustannuksista näiltä osin. Ympäristöministeriö vahvistaisi hallituksen puheenjohtajan, muiden jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden palkkiot. Ainakin ydinenergialaki (990/1987, 38 a §), laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992, 7 §) ja laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2009, 10 §) sisältävät vastaavan säännöksen palkkioiden vahvistamisesta. Ympäristöministeriö vahvistaisi palkkiot hyödyntäen valtiovarainministeriön suositusta valtion virastojen johtokuntien palkkiosta.

25 §. *Hallituksen tehtävät, päätösvaltaisuus ja asioiden ratkaiseminen.* Ympäristövahinkorahaston hallituksella olisi pääasiallinen vastuu rahaston toiminnasta.

Keskeinen ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtävä olisi päättää rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista. Hallitus päättäisi myös rahaston talouden ja toiminnan kannalta merkittävistä ja laajakantoisista asioista. Rahaston hallitus huolehtisi myös rahaston hallinnosta, talouden ja toiminnan järjestämisestä sekä kirjanpidon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallituksen tehtävänä olisi ratkaista rahaston hallituksen päätöksistä tehdyt oikeasuvaatimukset ja antaa vastine päätöksiä koskevissa valitusasioissa. Rahaston hallitus päättäisi myös rahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta, tekisi ympäristöministeriölle esityksen rahaston tulostavoitteiksi ja vuotuisiksi talousarvioksi ja huolehtisi rahaston maksuvalmiudesta. Hallituksen tehtävänä olisi vuosittain hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös ja toimittaa se ympäristöministeriölle.

Varsinkin rahaston toiminnan alkaessa hallituksen mahdollisuuksia suunnitella ja ennakoida ympäristövahinkorahaston taloutta todennäköisesti rajoittaa se, että korvattaviksi tulevien tilanteiden määrää ei ole mahdollista tarkasti arvioida vuodeksi tai pidemmäksi aikaa eteenpäin. Myös ympäristövahinkomaksuista kertyvien tulojen arvioiminen aivan toiminnan alussa saattaa

olla vaikeaa. Talouden suunnittelu ja maksuvalmiudesta huolehtiminen ovat kuitenkin olennaisia turvattaessa ja vakiinnutettaessa ympäristövahinkorahaston toimintaa. Lisäksi rahaston korvauskäytännön kautta tulkinta toissijaisista vastuista kehittyy.

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskeva vakiintunut sääntelykäytäntö viittaa siihen, että rahastot tai niiden toimielimet eivät ole perustuslain 124 §:n tarkoittamia viranomaisia. Rahastojen hallituksien ja johtokuntien jäsenet on säädetty rahastoon liittyviä tehtäviä hoitaessaan virkavastuun piiriin ja samalla huolehdittu hallinnon yleislakien soveltamisesta. Tällä perusteella ympäristövahinkorahaston hallitukselle säädettävät tehtävät olisivat perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä. Ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttöä, kuten rahastosta maksettavia korvauksia ja avustuksia koskevien päätösten tekeminen. Näin ollen ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtävissä olisi kyse julkista valtaa sisältävien julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.

Rahaston hallitus voisi pyytää tehtäviinsä liittyvän päätöksenteon tueksi lausunnon tarpeelliseksi katsomiltaan viranomaisilta ja muilta tahoilta. Aloite lausunnon pyytämisestä voisi tulla joko hallitukselta itseltään tai esimerkiksi hallituksen nimeämiltä pysyviltä asiantuntijoilta tai sihteeristöltä. Yleensä tarvittavat lausunnot pyydetäisiin rahaston sihteeristön toimesta niin, että ne olisivat valmiina, kun hallitus alkaa asiaa käsittelemään.

Rahaston hallituksen päätösvaltaisuutta ja asioiden ratkaisemista koskevat säännökset vastaisivat kumottavan öljysuojarahastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1409/2004) sääntelyä.

26 §. Ympäristövahinkorahaston neuvottelukunta. Ympäristöministeriö voisi nimittää ympäristövahinkorahaston neuvottelukunnan edistämään vuoropuhelua viranomaisten ja rahaston tehtäviin liittyvien toimialojen kesken. Neuvottelukunnassa olisi oltava edustettuina ainakin valtion ja kuntien viranomaiset, elinkeinoelämä sekä ympäristöjärjestöt, eli samat tahot, joiden on oltava edustettuina myös rahaston hallituksessa. Vuoropuhelun edistämiseksi neuvottelukunta voisi esimerkiksi käsitellä rahaston korvaamiin onnettomuuksiin liittyviä yleisiä ja periaatteellisia kysymyksiä, muita korvausasioita sekä edistää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa rahaston tehtäviin liittyvien tahojen välillä.

27 §. Pääomaratat. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että vuosittaisen ympäristövahinkomaksun kantaminen keskeytettäisiin sen vuoden lopussa, jona ympäristövahinkorahaston pääoma on marraskuun viimeisenä päivänä ylittänyt 30 miljoonaa euroa. Kantaminen aloitettaisiin uudelleen sen vuoden päätyttyä, jona järjestelmän pääoma on marraskuun viimeisenä päivänä alle 15 miljoonaa euroa.

Pykälän 1 momentissa säädetyt pääomaratat olisi mitoitettu aiempien yksittäisten ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotapausten sekä vahinkomääriä koskevien tilastotietojen perusteella vastaamaan ennakoitua tarvetta pidemmällä aikavälillä. Pääomaratajoilla turvattaisiin rahaston maksukyky, mutta samalla varmistettaisiin se, ettei rahastoon kerrytettäisi tarpeettomasti varoja, jos korvattavia vahinkoja tai kustannuksia ei ilmenisi tai niitä ilmenisi ennakoitua vähemmän.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion talousarviosta ympäristövahinkojen torjunnan kalustohankintojen avustamiseen myönnetty määräraha ei sisälly 1 momentissa tarkoitettuun pääomaan.

Pykälän 3 momentin mukaan vuosittainen ympäristövahinkomaksu kannettaisiin kuitenkin aina siltä kalenterivuodelta, jona ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta alkaa, vaikka vuosittaisen ympäristövahinkomaksun kantaminen olisi keskeytetty pääomaratajan ylittymisen vuoksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että ympäristöministeriön on viipymättä ilmoitettava maksunkantoviranomaiselle, jos järjestelmän pääomassa tapahtuu 1 momentissa tarkoitettu muutos.

28 §. Kirjanpito, maksuliike ja tilinpäätös. Ympäristövahinkorahaston taloudenpitoa koskevassa säännöksessä viitattaisiin valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988). Lain 21 a §:ssä säädetään, että talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja sen yhteydessä järjestettävään muuhun seurantaan, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja laskentatoimeen sekä palkanlaskentaan ja matkakustannusten korvausten tarkastamiseen sovelletaan, mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään tai määrätään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

29 §. Tilintarkastus. Pykälässä säädettäisiin ympäristövahinkorahaston tilintarkastuksesta ja tilintarkastuksen suorittamistavan perusteista. Tilintarkastus liittyy yleisesti ottaen tilivelvollisuuteen ja asianmukaisen taloudenhoidon vaatimukseen. Ympäristövahinkorahaston tilintarkastuksen hoitaminen ehdotetaan säädettäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi.

Pykälän 2 momentissa olisi perussäännökset tilintarkastajan tehtävistä ja velvollisuudesta antaa kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus. Momentissa säädettäisiin myös, mistä seikoista tilintarkastuskertomuksessa olisi lausuttava. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilinpäätökseen tehtävästä merkinnästä, joka koskisi tehtyä tilinpäätöstä. Merkinnässä olisi viitattava tilintarkastuskertomukseen sekä lausuttava siitä, onko tilinpäätös laadittu hyvän kirjanpitoivan mukaisesti. Pykälän 4 momentti koskisi ongelmatilanteita tilikauden aikana ja 5 momentti rahaston hallituksen ja henkilöstön avustamisvelvollisuutta tarkastuksessa.

30 §. Virkavastuu ja hallinnon yleislakien soveltaminen. Pykälässä säädettäisiin rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisesta virkavastuusta ja hallinnon yleislakien soveltamisesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään täsmentänyt, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluita ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Soveltettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava. Luettelo sisältäisi tässä tapauksessa myös tietosuojalain (1050/2018). Tietosuojalakia sovelletaan myös yksityisellä sektorilla ja sen soveltamisala määräytyy EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Tietosuojalain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan myös tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuun unionin lainsäädännön soveltamisalan ulkopuoliseen jäsenvaltion toimintaan. Ehdotetussa laissa on kyse puhtaasti kansallisiin syihin pohjautuvasta rahastosta, jota EU -lainsäädäntö ei edellytä. Kyse on siis unionin lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolisesta jäsenvaltion toiminnasta. Viittaussäännöksellä selvennettäisiin, että tietosuojalakia sovellettaisiin myös tältä osin.

5 luku. Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevaan lukuun otettavat säännökset tarkoittaisivat, että rahaston hallituksen päätökset avustuksista ja korvauksista sekä maksunkantoviranomaisen päätökset ympäristövahinkomaksuista olisivat kaikki hallintolain (434/2004) 7 a luvussa säädetyn oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä. Hallintolain mukaan oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu

tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen saa lisäksi vaatia oikaisua, jos laissa niin säädetään tai jos muutoksenhakuoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Hallintolain mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista kirjallisesti sille viranomaiselle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Hallintolaki sisältää myös säännökset oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta ja virheen korjaamisesta. Haettaessa muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sovelletaan hallintolain mukaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei muussa laissa toisin säädetä.

31 §. *Oikaisuvaatimus avustusta koskevaan päätökseen.* Valtionavustuslain muutoksenhakusääntelyn mukaan valtionapuviranomaisen päätökseen voidaan hakea oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Ehdotetussa laissa tarkoitettuja avustuksia koskevat rahaston hallituksen päätökset säädettäisiin vastaavasti hallintolaissa säädetyn oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin. Tämä olisi perusteltua, koska lain 23 §:n mukaan lain nojalla myönnettäviin avustuksiin sovellettaisiin valtionavustuslakia ja rahaston hallitus hoitaisi muut valtionavustuslaissa valtionapuviranomaiselle säädetyt tehtävät kuin avustusten takaisinperinnän ja maksatuksen keskeyttäminen.

32 §. *Oikaisuvaatimus ympäristövahinkomaksua ja korvausta koskevaan päätökseen.* Ehdotetussa laissa tarkoitetut ympäristövahinkomaksuja koskevat maksunkantoviranomaisen päätökset ja korvauksia koskevat hallituksen päätökset säädettäisiin hallintolaissa säädetyn oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin. Näin sääntely olisi yhdenmukaista avustuksia koskevan vastaavan sääntelyn kanssa.

6 Luku. Erinäiset säännökset

33 §. *Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot ja ympäristövahinkorahaston hallituksen tiedonsaantioikeus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka maksunkantoviranomaisena toimivan Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi talletettava ympäristönsuojelulain 222 §:ssä tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Talletettavat tiedot liittyisivät maksunkantoviranomaiselle säädettävään velvollisuuteen määrätä maksuvelvollisille toiminnanharjoittajille ympäristövahinkomaksut ja kantaa ne, sekä ympäristövahinkorahaston hallitukselle säädettäviin tehtäviin. Kyse olisi siis ehdotettavan ympäristövahinkorahastosta annettavan lain toimeenpanon edellyttämistä tiedoista ja tietotarpeista. Vastaavasti ympäristönsuojelulain 222 §:n sääntelyä muutettaisiin niin, että sen tietosisältöä koskevassa säännöksessä huomioitaisiin myös ympäristövahinkorahastosta annettavan lain nojalla tietojärjestelmään talletettavat tiedot.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedot talletettaisiin ”kunkin maksuvelvollisen toiminnanharjoittajan osalta”. Tällä viitattaisiin ehdotettavan lain liitteessä 1 ja 2 tarkoitettuihin toiminnanharjoittajiin, jotka harjoittavat ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa.

Maksuvelvolliset toiminnanharjoittajat yksilöitäisiin niiden tietojen perusteella, joita ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia tietoja sisältävään valvonta- ja kuormitustietojärjestelmään (YLVA) jo on talletettu ja talletetaan ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisista, ilmoituksenvaraisista ja rekisteröitävistä toiminnoista ja niiden toiminnanharjoittajista. Mainittujen tietojen talletusvelvollisuus koskee ympäristönsuojelulain 223 §:n perusteella valtion ympäristölupaviranomaisia ja valtion valvontaviranomaisia sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia. Maksuvelvollisten toiminnanharjoittajien yksilöimiseksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään jo nykyisin talletetut tiedot on käytävä läpi esimerkiksi siitä näkökulmasta, kuuluuko

samaan valvontakohteeseen useampia maksuvelvollisia toiminnanharjoittajia. Ehdotetun ympäristövahinkorahastolain toimeenpanon edellyttämä kyseisten tietojen hankeluonteinen päivitystarve on tunnistettu myös esityksen vaikutusarvioinnissa (luvussa 4.2.2).

Tarkoitus on, että ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tullaan osana uuden lain toimeenpanoa luomaan toiminto, jonka kautta maksunkantoviranomainen saisi automaattisesti tiedon aina kun järjestelmään talletetaan uusia luvanvaraisia, ilmoituksenvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja, joille tulee määrätä ympäristövahinkomaksu. Tiedonkulun ja maksujen kertymisen varmistamiseksi ehdotetussa 8 §:ssä säädettäisiin kuitenkin nimenomaisesti toiminnanharjoittajaa koskevasta velvollisuudesta tehdä maksunkantoviranomaiselle ilmoitus uuden ja muuttuneen toiminnan aloittamisesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa ympäristövahinkomaksun määräytymisen perusteilla tarkoitettaisiin lain 2 luvun 6 ja 7 §:n sääntelyä vuosittaisesta ja kertaluonteisesta ympäristövahinkomaksuvelvollisuudesta. Kyseisissä 6 ja 7 §:n säännöksissä säädettäisiin myös pykälän 1 kohdassa tarkoitettua maksujen suuruudesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta säädettäisiin lain 5 luvussa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan tarkoittamasta ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alkamisajankohdasta säädettäisiin lain 2 luvun 8 §:ssä ja päättymisajankohdasta säädettäisiin lain 2 luvun 9 §:ssä.

Pykälän 1 momentin 3 kohta antaisi mahdollisuuden tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tarpeen mukaan myös muita kuin pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdissa nimenomaisesti lueteltuja tietoja, mikäli ne olisivat välttämättömiä ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden ja sen toteuttamisen kannalta. Välttämättömyysarvioinnin tekisi maksunkantoviranomainen. Pykälän 1 momentin 3 kohta olisi tarpeen, koska osa maksuvelvollisuuden näkökulmasta välttämättömistä tiedoista saattaa konkretisoitua ja täsmentyä vasta myöhemmin, kun uuden lain soveltamisesta ja toimeenpanosta saadaan kokemusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ympäristönsuojelun tietojärjestelmän tietoihin kohdistuvasta ympäristövahinkorahaston hallituksen tiedonsaantioikeudesta. Momentin mukaan ympäristövahinkorahaston hallituksella olisi maksutta oikeus saada ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä ne tiedot ja tiedoista muodostetut tietoaineistot, jotka ovat välttämättömiä sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Momentti tarkoittaisi, että ympäristövahinkorahaston hallituksella olisi oikeus saada kyseiset tiedot ja tietoaineistot maksutta, mutta ei kuitenkaan salassapitosäonnösten estämättä. Rahaston hallituksen tiedonsaantioikeus olisi siis tarkoituksella rajoitetumpi kuin ympäristönsuojelulain 222 §:n 4 momentin soveltamisalaan kuuluville viranomaisille säädetty tiedonsaantioikeus, joka kattaa oikeuden saada tietojärjestelmän tietoja maksutta ja salassapitosäonnösten estämättä. Tämä olisi perusteltua, sillä rahaston hallituksen tietotarpeet eivät lähtökohtaisesti kohdistuisi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään mahdollisesti talletettaviin salassa pidettäviin tietoihin. Ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtäviin perustuvat hallituksen tietotarpeet liittyisivät esimerkiksi erityyppisiin ympäristövahinkomaksujen laskenta- ja tilastotietoihin, kuten esimerkiksi siihen, miten kertyneet ympäristövahinkomaksut jakautuvat eri toimialojen kesken.

Muilta osin ympäristövahinkorahaston hallituksen tiedonsaantioikeuksiin sovellettaisiin asiaa koskevaa yleislainsäädäntöä eli lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019).

34 §. *Ympäristövahinkorahastosta annetun lain rikkominen.* Pykälässä säädettäisiin rangaistavaksi lain 8 §:ssä toiminnanharjoittajalle säädetyn ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta. Uuden

tai muuttuneen toiminnan aloittamista koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei maksunkantoviranomainen saisi ympäristövahinkomaksun maksunkantoon vaikuttavaa tietoa, josta syystä laiminlyönti olisi perusteltua säätää rangaistavaksi. Rikkomus olisi rangaistavaa tahallisenä tai huolimattomuudesta tehtynä. Seuraamuksena säädettäisiin sakkorangaistus.

35 §. Viittaus rikoslakiin. Pykälä sisältäisi informatiivisen viittaussäännöksen niihin rikoslain säännöksiin, jotka voisivat yleisimmin tulla sovellettavaksi, kun ehdotetun lain säännöksiä rikotaan.

Esimerkiksi kertaluonteisen tai vuosittaisen ympäristövahinkomaksun välttäminen siten, että nimenomaan ympäristövahinkomaksun välttämistarkoituksessa laiminlyö velvollisuuden hakea toiminnalle ympäristönsuojelulain edellyttämän ympäristöluvan tai velvollisuuden tehdä ympäristönsuojelulain edellyttämän ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa koskevan ilmoituksen, voisi olla rangaistavaa rikoslain 29 luvun 1–3 §:n veropetossäännösten nojalla (veropetos, törkeä veropetos, lievä veropetos) kun veropetoksen tunnusmerkistö täyttyy myös muilta osin. Rikoslain 29 luvun 9 §:n mukaan verolla tarkoitetaan myös veroon rinnastettavaa julkista maksua, joten mainitut säännökset soveltuvat myös ympäristövahinkomaksuun. Toisaalta jo pelkästään mainittujen ilmoitusten laiminlyönti on säädetty rangaistavaksi ympäristönsuojelulain 225 §:ssä (ympäristönsuojelulain rikkominen) ja ympäristölupavelvollisuuden laiminlyönti on säädetty rangaistavaksi rikoslain 48 luvussa (ympäristörikokset). Joissain tilanteissa saattaa siis nousta esiin lain konkurrenssiin liittyviä kysymyksiä, joissa on kysymys siitä, että samaan tekoon voidaan periaatteessa soveltaa useampia rangaistussäännöksiä. Lainkonkurrenssin olemassaoloa arvioitaessa tulee ottaa huomioon mm. suojataanko rangaistussäännöksillä samaa vai eri oikeushyviä (esim. ympäristöä tai verotuksen oikeellisuutta) ja ovatko tunnusmerkistöt päällekkäisiä. Rikoslaki ei sisällä yleissäännöstä lainkonkurrenssista. Usein lainkonkurrenssia koskevat kysymykset jätetään oikeuskäytännössä ratkaistavaksi, kuten tässäkin tehtäisiin.

Esimerkiksi väärän tiedon antaminen 21 §:ssä tarkoitettua avustusta haettaessa tai avustuksen käyttäminen sen myöntämispäätöksen ehtojen tai määräysten vastaisesti voisi olla rangaistavaa rikoslain 29 luvun 5–7, 7 a ja 8 §:n avustusrikoksiin liittyvien säännösten nojalla (avustuspetos, törkeä avustuspetos, avustuksen väärinkäyttö, törkeä avustuksen väärinkäyttö ja avustusrikkomus), kun kyseisten rikosten tunnusmerkistöt täytyvät myös muilta osin.

Esimerkiksi väärän tiedon antaminen 13, 15 ja 19 §:ssä tarkoitettua korvausta haettaessa voisi olla rangaistavaa rikoslain 36 luvun 1–3 §:n petossäännösten nojalla (petos, törkeä petos, lievä petos), kun petoksen tunnusmerkistö täyttyy myös muilta osin.

Kaikki viittaussäännökseen sisällytetyt rikokset ovat sellaisia, että niihin sovelletaan rikoslain 9 luvun säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastausta.

7 luku. Voimaantulo

36 §. Voimaantulo. Ehdotettavan lain olisi tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025. Ennen lain voimaantuloa ympäristöhallinnon olisi tarkistettava ympäristönsuojelun valvonnan sähköiseen asiointijärjestelmään sisältyvät tiedot maksuvelvollisista ja tehtävä tietojärjestelmään maksujen kantamiseksi tarpeelliset muutokset.

Lailla ympäristövahinkorahastosta kumottaisiin sekä öljysuojarahastosta että ympäristövahinkovakuutuksesta annetut lait.

Öljysuojarahastosta annetusta laista kumottaisiin 1 päivä tammikuuta 2023 alkaen öljysuojamaksun kantamista koskeva luku 2 kokonaisuudessaan sekä torjuntakaluston hankkimista ja torjuntavalmiuden ylläpitoa koskevat 17 § ja 18 §. Öljysuojamaksua ei ole tarkoitus ryhtyä kantamaan enää uudelleen, sillä nykymuotoinen öljysuojamaksu ei ole yhteensopiva EU-oikeudellisten vaatimusten kanssa. 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. Edellä mainitut muutokset eivät vaikuttaisi öljysuojarahastosta maksettaviin korvauksiin, joihin on jo annettu ennakkohyväksyntä eli näitä korvauksia voitaisiin maksaa vuoden 2023 puolella. Lisäksi öljysuojarahastosta voitaisiin maksaa vuoden 2022 aikana syntyneet torjuntavalmiuden ylläpitoa koskevat korvaushakemukset, jotka tulevat öljysuojarahaston käsiteltäväksi vuoden 2023 aikana.

Lisäksi öljysuojarahastosta annetusta laista kumottaisiin 25 §:n 3 momentti, joka koskee talousarviosiirtoa öljyjättemaksun kertymisestä. Öljyjättemaksua koskeva laki on kumottu vuoden 2020 alusta lähtien, joten kyseistä maksua koskeva momentti ei ole enää tarpeen öljysuojarahastolaissa.

37 §. Siirtymäsäännös. Ehdotetulla lailla ei olisi taannehtivaa vaikutusta. Ennen lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneesta pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneiden vahinkojen ja torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, vaikka korvausta haettaisiin taikka vahinko tai ympäristön pilaantuminen tai muu häiriö ilmenisi vasta tämän lain tultua voimaan.

Ympäristön pilaantuminen tai muu häiriö voi aiheutua hitaasti pitkän ajan kuluessa. On myös mahdollista, että vahinko tai tarve torjunta- ja ennallistamistoimille havaitaan vasta vuosien kulluttua ympäristön tilan haitallisesta muutoksesta. Ehdotettua lakia sovellettaisiin niiden vahinkojen ja torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen, joiden syynä on lain voimaantulon jälkeen harjoitetusta toiminnasta johtunut pilaantumistapahtuma tai muu vastaava häiriö.

38 §. Öljysuojarahastoa koskevat siirtymäsäännökset. Ehdotetun lain voimaan tullessa öljysuojarahastolla olevat varat joko siirrettäisiin ympäristövahinkorahastoon tai palautettaisiin valtion talousarvioon. Öljysuojamaksun tuotolla kerätyt varat siirrettäisiin ympäristövahinkorahastoon. Sen sijaan valtion talousarviosta öljypilaantuneiden alueiden puhdistamiseen tai pelastustoimen alueiden öljyntorjuntavalmiuden ylläpitokustannuksiin myönnetty ja käyttämättä olevat määrärahat palautuisivat talousarvioon. Jos kuitenkin öljysuojarahastolle olisi myönnetty määräraha käytettäväksi tiettyihin korvauksiin, joita koskevien hakemusten käsitteleminen olisi vielä kesken, siirrettäisiin myös tämä määräraha ympäristövahinkorahastoon.

Öljysuojarahastosta ei tulisi siirrettäväksi merkittäviä varoja ympäristövahinkorahastoon. Öljysuojamaksun kantaminen on keskeytetty 1.3.2020 alkaen, koska öljysuojarahaston varat ylittivät öljysuojarahastosta annetun lain 8 §:n mukaisen ylimmän pääomarajan. Öljysuojarahaston varat on kuitenkin lähes kokonaan sidottu rahastolain 17 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuilla, pelastustoimen hankintoja koskevilla ennakkopäätöksillä tai valtion talousarviosta öljypilaantuneiden maa- ja pohjavesialueiden puhdistamiskustannuksiin myönnettyillä määrärahapäätöksillä. Öljysuojamaksun tuotosta on vuoden 2021 lopussa sitomattomia varoja noin 2,4 miljoonaa euroa. Summasta on katettava paitsi rahaston hallinnon noin 100 000 euron vuosittaiset kustannukset myös esimerkiksi öljyvahingoista ja niiden torjunnasta myönnettävät korvaukset. Öljysuojamaksuun liittyvien EU-oikeudellisten ongelmien vuoksi on tarkoitus, että jo

ennen öljysuojarahastosta annetun lain kumoamista öljysuojamaksun kantamista koskevat säännökset kumotaan. Ison öljyvahingon korvaaminen öljysuojarahastosta olisi tästä syystä mahdollista vain valtion talousarviosta myönnettävän määrärahan turvin, jos vahinko tapahtuisi ennen ehdotettavan lain voimaantuloa. Öljypilaantuneiden kohteiden kunnostamiseen myönnettyistä yhteensä 51,7 miljoonan euron määrärahoista öljysuojarahastossa on vielä jäljellä vajaat kaksi miljoonaa euroa, jotka hyvin todennäköisesti tulevat käytetyiksi kokonaan ennen rahaston toiminnan päättymistä.

Öljysuojarahaston taloudellisen tilanteen vuoksi valtion talousarviosta on vuonna 2021 siirretty neljä miljoonaa euroa käytettäväksi pelastustoimen alueiden öljyntorjunnasta ja öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta (laki öljysuojarahastosta 17 § 1 mom. 2 kohta) aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Määrärahasiirrolla on katettu pelastuslaitosten lakisääteisiä tehtäviä valmiuden ylläpitämiseksi. Vastaava määrärahasiirto sisältyy vuoden 2022 talousarvioon. Vuoden 2023 alussa pelastustoimi siirtyy hyvinvointialueiden hoidettavaksi ja myös öljyvahinkojen torjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannukset tulevat sisällyttämään hyvinvointialueiden pelastustoimen rahoitukseen. Määrärahasiirto valtion talousarviosta öljysuojarahastoon on kuitenkin tarpeellinen vielä vuonna 2023, jotta pelastustoimelle voidaan korvata öljyvahinkojen torjunnasta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta vuonna 2022 aiheutuneet kustannukset. Pelastustoimen alueille öljyvahinkojen torjuntavalmiuden ylläpitämisestä vuonna 2020 aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen vuoden 2021 talousarviossa myönnetty määräraha tuli käytetyksi lukuun ottamatta noin 50 000 euron osuutta. Tällä perusteella voidaan arvioida, että mahdolliset muut pelastuslaitosten öljyvahinkojen torjuntavalmiuden korvaamiseen myönnettävät määrärahat käytetään käytännössä kokonaan.

Pykälän 2 momentin mukaan öljysuojarahaston toiminnan päättyessä rahastossa kesken olevien asioiden käsittelyä jatketaan ympäristövahinkorahastossa. Siirrolla turvataan hakijoiden oikeus saada päätös asiaansa. Siirtyviä asioita ei todennäköisesti olisi paljon, koska pelastustoimelle ennakkopäätöksillä myönnetty korvaukset ja öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta myönnettävät korvaukset olisi jo kaikki todennäköisesti ehditty ratkaista. Keskeneräiset asiat olisivat pääasiassa viranomaisten öljyvahinkojen torjuntakustannusten ja vahinkoa kärsineiden vahingonkorvauksia ja ennallistamiskustannuksia koskevia hakemuksia. Asian siirtäminen ympäristövahinkorahaston ratkaistavaksi ei kuitenkaan tarkoittaisi muutosta sovellettavaan lakiin, vaan hakemukset ratkaistaisiin edelleen öljysuojarahastosta annetun lain nojalla.

Kaikista ennen ympäristövahinkorahastosta annetun lain voimaantuloa tapahtuneista öljyvahingoista ei välttämättä ehdittäisi hakea korvausta öljysuojarahastosta. Öljyvahingon syy- ja vastuukysymysten selvittäminen voisivat viivyttää hakemuksen tekemistä ja käytännön syistä myös loppuvuodesta tapahtuvista vahingoista tuskin ehdittäisiin tehdä hakemusta ajoissa. Näistä tilanteista säädettäisiin pykälän 3 momentissa. Hakemus öljyvahingon ja sen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta olisi tehtävä kahden vuoden kuluessa ympäristövahinkorahastosta annetun lain voimaantulosta. Hakemus olisi tehtävä määräaikaana, vaikka öljyvahingon vastuukysymysten käsittely oikeudessa olisi vielä kesken taikka kustannusten periminen vastuulliselta olisi ulosottomenettelyssä. Korvauksista kuitenkin päätettäisiin vasta sen jälkeen, kun sekä oikeus korvaukseen, että sen määrä olisi saatu selvitettyksi. Öljyvahingon korvaamisesta päätettäisiin öljysuojarahastosta annetun lain säännösten nojalla. Ehdotettu kahden vuoden määräaika olisi siirtymäaikaana kohtuullinen ottaen huomioon, että öljysuojarahastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan korvausta öljysuojarahastosta on haettava korvattavaksi tarkoitettua tapahtumaa seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että ympäristövahinkorahastosta annetun lain tultua voimaan, kaikki hakemukset öljyvahinkojen ja niiden torjunta- ja ennallistamiskustannusten kor-

vaamisesta olisi tehtävä ympäristövahinkorahastolle. Säännöksellä olisi tarkoitus välttää epäselvyys sen suhteen, mihin ennen lain voimaantuloa tapahtuneita öljyvahinkoja koskevat hakemukset olisi toimitettava öljysuojarahaston toiminnan päätyttyä.

Momentissa 5 olisi tarkentava säännös siitä, että jos muualla lainsäädännössä viitattaisiin öljysuojarahastosta annettuun lakiin, sovellettaisiin sen asemesta tätä lakia.

39 §. *Ympäristövahinkovakuutusta koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ennen ympäristövahinkorahastosta annetun lain voimaantuloa aiheutuneeseen, vakuutusjärjestelmästä korvattavaan eli ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa tarkoitettun ympäristövahingon ja sen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen sovellettaisiin ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain säännöksiä.

Ympäristövahinkovakuutuslain 5 §:n mukaan korvauksen myöntämisen edellytys on, että korvausvaatimus on tehty vakuutuskauden aikana. Vakuutuskausi on kalenterivuosi. Vakuutuskauden päättymisen jälkeen ilmoitetusta vahingosta vastaa uusi vakuutuksenantaja tai Ympäristövakuutuskeskuksen jäsenenä olevat vakuutusyhtiöt. Keskuksen jäsenyhtiöt vastaavat korvattavasta ympäristövahingosta esimerkiksi silloin, kun vakuutuksen ottaminen on laiminlyöty tai kun vakuuttamisvelvollisuus on lakannut. Korvausvaatimusten esittämiselle on lain 17 §:ssä säädetty erityinen vanhentumisaika. Kun vahinkoa kärsinyt on saanut tietää siitä, että hän ei saisi perityksi korvausta korvausvelvolliselta taikka siitä, että korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi, on hänen kolmen vuoden kuluessa tiedon saamisesta ilmoitettava vahingosta kirjallisesti vakuutuksenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle. Erityisestä syystä korvausvaatimus voidaan ottaa tutkittavaksi myöhemminkin. Korvausvaatimus on kuitenkin aina esitettävä viimeistään 10 vuoden kuluessa vahingon ilmenemisestä.

Ympäristövakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiöiden kannalta olisi tarpeen asettaa vakuutusperusteisille vastuille selkeä päättymisaika, jotta järjestelmän vakuutuskauden jälkeinen riski ja tulevat kulut pystyttäisiin arvioimaan. Vakuutukseen perustuvat vastuut päättyvät lähtökohtaisesti vakuutuskauden päättymiseen, minkä vuoksi ei ole katsottu asianmukaiseksi, että Ympäristövakuutuskeskus ja vakuutusyhtiöt joutuisivat odottamaan mahdollisesti jopa kymmenen vuotta ympäristövahinkorahastoa koskevan lainsäädännön voimaantulosta, ennen kuin ne tietäisivät varmasti kaikki vastuullaan olevat vahingot. Ottaen huomioon ympäristövahinkovakuutuksen nojalla tehdyt harvat korvaushakemukset, ei ole todennäköistä, että uusia vahinkoja ilmenisi enää viiden vuoden kuluttua ehdotettavan rahastojärjestelmän voimaantulosta.

Ympäristövahinkovakuutuslain mukaisessa vakuutuksessa on kyse vaatimisperusteisesta eli niin sanotusta *claims made* –vakuutuksesta, mikä tarkoittaa, että edellytyksenä vahingon korvaamiselle on se, että korvausvaatimus on tehty vakuutuskauden aikana. Tämä ilmenee ympäristövahinkovakuutuslain 5 §:n 1 momentin 2 virkkeestä. Tätä lähtökohtaa on kuitenkin ympäristövahinkovakuutuslaissa lievennetty, sillä vakuutuskauden päättymisestä ei ympäristövahinkovakuutuslain voimassa ollessa seuraa sitä, että oikeus vakuutuskauden aikana ilmoittamatta jääneeseen vahinkoon olisi menetetty riippumatta siitä, onko vahingonaiheuttaja ottanut uuden vakuutuskauden samalta vakuutuksenantajalta tai ei. Ympäristövahinkovakuutuslain 5 §:n 1 momentin esitöiden mukaan vakuutuskauden päättymisen jälkeen ilmoitetusta vahingosta vastaisi uusi vakuutuksenantaja tai Ympäristövakuutuskeskuksen jäsenenä olevat vakuutusyhtiöt. Oikeus korvaukseen päättyisi ajan kulumisen perusteella vasta, jos vahingosta ei ole ilmoitettu vakuutuksenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle ympäristövahinkovakuutuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetussa määräajassa.

Ehdotetun ympäristövahinkorahastoa koskevan lain mukaisen ympäristövahinkorahaston ajallinen soveltuvuus määräytyy puolestaan tapahtumisperiaatteen mukaan. Ehdotetun lain 37 §:n

siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen ympäristövahingon tai sen aiheuttamasta pilaantumisesta tai muusta häiriöstä johtuneiden torjuntajen ennallistamiskustannusten korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, vaikka vahinko tai ympäristön pilaantuminen tai muu häiriö ilmenisi vasta tämän lain tultua voimaan. Kun ympäristövahinkovakuutuslaki kumoutuisi ympäristövahinkorahastosta annetun lain voimaantulon myötä, aiheutuisi käytännössä tilanne, jossa ympäristövahinkovakuutuslain 17 §:ssä tarkoitetun kolmen vuoden määräajan jälkeen vahingonkärsijällä ei olisi enää mahdollisuutta saada korvausta, sillä ympäristövahinkovakuutuslain mukaisia vakuutuskausia ei enää myönnettäisi eikä mikään vakuutusyhtiö vakuutuksenantajana eikä Ympäristövakuutuskeskus 6 §:n nojalla olisi vakuutuksen perusteella vastuussa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vakuutuksenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle tehtävän korvausvaatimuksen esittämiselle asetettavasta lisäajasta. Korvausvaatimus olisi tehtävä kirjallisesti vakuutuksenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle viiden vuoden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt on saanut tietää siitä, että korvausta ei saada perityksi korvausvelvolliselta tai että korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Korvausvaatimus olisi joka tapauksessa tehtävä viimeistään viiden vuoden kuluessa ympäristövahinkorahastoa koskevan lain voimaantulosta.

Pykälässä määritellyssä lisäajassa tehty korvausvaatimus katsottaisiin tehdyksi ympäristövahinkovakuutuksen viimeisen vakuutuskauden aikana. Ympäristövahinkovakuutuslain 5 §:n mukaan vakuutuskausi on kalenterivuosi. Viimeisen vakuutuskauden ja pykälässä säädetyn lisäilmoitusajan aikana ympäristövahinkovakuutukseen ilmoitetuista yhdestä vakuutustapahtumasta maksettaisiin korvausta enintään 6 miljoonaa euroa. Kahdesta tai useammasta vakuutustapahtumasta maksetaan korvausta yhteensä enintään 10 miljoonaa euroa. Siten mikäli vahingonkärsijälle olisi maksettu jo korvauksen enimmäismäärä viimeisen vakuutuskauden aikana ennen ympäristövahinkovakuutuslain kumoamista, samalle vahingonkärsijälle ei voitaisi enää maksaa korvausta lisäilmoitusajan kuluessa.

Korvausvaatimus olisi tehtävä Ympäristövakuutuskeskukselle tai ympäristövahinkovakuutuksen myöntäneelle vakuutuksenantajalle viiden vuoden kuluessa ympäristövahinkorahastosta annetun lain voimaantulosta. Tämän jälkeen vakuutuksenantajalta tai Ympäristövakuutuskeskukselta ei enää olisi mahdollista saada vakuutukseen perustuvaa korvausta.

Laki ympäristövahinkovakuutuksesta kattaa ympäristövahingot, jotka aiheutuvat aikaisintaan 1 päivä tammikuuta 1999 harjoitetusta toiminnasta. Ainakin teoriassa voisi siis olla olemassa ympäristövahinkoja, jotka olisivat korvattavia ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain perusteella, mutta jotka eivät ilmenisi ennen 1 momentissa säädetyn viiden vuoden määräajan päättymistä. Jotta ympäristövakuutusjärjestelmästä siirtymisestä ympäristövahinkojärjestelmään ei syntyisi vastuukuilua tilanteissa, joissa vahinko on aiheutunut ennen ympäristövahinkolain voimaantuloa, mutta vahingonkärsijä on saanut tietää siitä vasta siirtymäajan jälkeen, 3 momentissa säädettäisiin ympäristövahinkorahaston vastuusta viiden vuoden siirtymäajan päätyttyä. Korvausvaatimus voitaisiin 2 momentissa tarkoitetun vakuutusyhtiölle tai Ympäristövakuutuskeskukselle tehtävän pidennetyn ilmoitusajan jälkeen esittää ympäristövahinkorahastolle. Korvausvaatimus ympäristövahinkorahastolle olisi kuitenkin tehtävä viimeistään kymmenen vuoden kuluessa ympäristövahinkorahastosta annetun lain voimaantulosta. Tämän jälkeen ympäristövahinkorahastosta ei enää olisi mahdollista saada vakuutukseen perustuvaa korvausta. Tällaisen tilanteen syntymistä voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä.

40 §. *Eräitä energiantuotantolaitoksia koskeva siirtymäsäännös.* Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin polttoaineteholtaan vähintään 1 mutta alle 5 megawatin energiantuotantolaitoksen ympä-

ristövahinkomaksuvelvollisuuden alkamisesta. Osa kyseisen kokoluokan energiantuotantolaitoksista on jo nykyisin ympäristöluvan tai rekisteröinnin piirissä. Valtaosa kyseisen kokoluokan energiantuotantolaitoksista tulee kuitenkin rekisteröinti- tai ympäristölupavelvollisiksi vasta 1.1.2029 alkaen. Tämä perustuu tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2015/2193. Sääntelyn selkeyden varmistamiseksi ympäristövahinkomaksuvelvollisuus säädettäisiin kaikille kyseisen kokoluokan energiantuotantolaitoksille alkamaan vasta 1.1.2029 alkaen.

41 §. Turvetuotantoa koskeva siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin turvetuotantoa koskevasta poikkeussäännöksestä, jonka mukaan kertaluonteista ympäristövahinkomaksua ei enää suoritettaisi sellaisesta turvetuotannosta ja siihen liittyvästä ojituksesta, jonka lopettamisesta on ilmoitettu ennen lain voimaantuloa toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta toimintaa koskeva lupa ei ole vielä rauennut. Kyse on luvista, jotka ovat vielä voimassa, mutta vain siltä osin, kun kyse on esimerkiksi vesien käsittelyä koskevista määräyksistä, jälkihoitotoimien kesken olosta tai jälkihoitovaihetta koskevan hakemuksen käsittelystä viranomaisessa, useimmiten aluehallintovirastossa.

7.2 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmää koskevan ympäristönsuojelulain 222 §:n 2 momenttia muutettaisiin vastaamaan ympäristörahas-
tosta annettavan lain sääntelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan ympäristönsuojelulain tietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään ympäristönsuojelulain 223 §:ssä, jätelaissa, vesilaissa ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa sekä niiden nojalla. Tähän ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavia tietoja koskevaan säädösluetteloon lisättäisiin myös ympäristövahinkorahastosta annettava laki. Vastaavasti ympäristövahinkorahastosta annettavassa laissa yksilöitäisiin ne tiedot, jotka sen nojalla tulisi tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Tiedot liittyisivät ympäristövahinkorahastosta annettavassa laissa Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle säädettävään velvollisuuteen määrätä ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden piiriin kuuluville toimintoille lain mukaiset ympäristövahinkomaksut ja ympäristövahinkorahaston hallitukselle säädettäviin tehtäviin. Myös ympäristövahinkorahaston hallituksen tiedonsaantioikeudesta ympäristönsuojelun tietojärjestelmän tietoihin säädettäisiin annettavassa ympäristövahinkorahastolaissa. Tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely poikkeaisi sisällöltään ympäristönsuojelulain 222 §:n 4 momentin sääntelystä.

7.3 Pelastuslaki

Pelastuslain 99 a §: n 2 momentin ja 111 a §:n 6 momentin viittaukset öljysuojarahastoon ja siitä annettuun lakiin korvattaisiin viittauksilla ympäristövahinkorahastoon ja siitä annettavaan lakiin.

Öljyvahinkojen torjunnasta vastaavilla pelastusviranomaisilla, virka-apuviranomaisilla ja muilla torjuntaan osallistuneilla olisi samanlainen oikeus hakea korvausta ympäristövahinkorahastosta kuin niillä on nykyisin öljysuojarahastosta. Myös öljyvahingon jälkitorjunnasta vastaava kunta voisi öljysuojarahaston sijaan hakea jatkossa korvausta ympäristövahinkorahastosta.

Ympäristövahinkorahastosta korvattaisiin myös aluskemikaalivahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset, jos korvausta ei saataisi täysimääräisesti perityksi siltä, joka muun lain nojalla vastaa torjunta- ja ennallistamiskustannuksista eikä kustannuksista vastaavan tahon asettamasta

vakuudesta tai vakuutuksesta tai torjuntakustannuksista vastaavaa tahoa ei saada selvitettyksi. Pelastuslain 99 a §:ään tehtäisiin tästä johtuvat tarpeelliset muutokset.

7.4 Valmisteverotuslaki

Valmisteverotuslain 1 §:n 2 momentin 8 kohdassa viitataan öljysuojarahastosta annettuun lakiin. Lainkohta liittyy öljysuojamaksun kantamiseen, ja se kumottaisiin. Kumoamissäädös on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti öljysuojarahastolain öljysuojamaksua koskevien säännösten kumoamisen ajankohtana.

7.5 Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1 §:n 1 momentin 19 kohdassa viitataan öljysuojarahastosta annettuun lakiin. Lainkohta liittyy öljysuojamaksun kantamiseen, ja se kumottaisiin. Kumoamissäädös on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti öljysuojarahastolain öljysuojamaksua koskevien säännösten kumoamisen ajankohtana.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuun lakiin sisältyy kaksi asetuksenantovaltuutta, joiden perusteella valtioneuvosto valtuutettaisiin antamaan asetuksella lakia täsmentäviä säännöksiä. Korvauksen hakemista ja hakemuksen sisältöä koskevassa 18 §:ssä mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen hakemuksen sisällöstä ja sen käsittelemiseksi vaadittavista selvityksistä sekä hakemusmenettelystä. Toinen asetuksenantovaltuus sisältyisi torjuntakaluston hankkimiseen myönnettävää avustusta koskevaan 21 §:ään. Siinä mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen avustuksen myöntämistä ja määrää koskevista harkintaperusteista, avustusta koskevan hakemuksen tekemisajankohdasta ja sisällöstä sekä avustusta koskevan hakemuksen ratkaisuaikajankohdasta.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki ympäristövahinkorahastosta sekä lait ympäristönsuojelulain ja pelastuslain muuttamisesta tulevat voimaan 1.1.2025. Samanaikaisesti kumottaisiin laki öljysuojarahastosta ja laki ympäristövahinkovakuutuksesta.

Voimaantuloajankohdan määräytymiseen vaikuttaisi lainsäädännön täytäntöönpanotoimien toteuttamiseksi tarvittava aika. Ehdotetun lain mukaisten ympäristövahinkomaksujen 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.

Laki valmisteverotuslain 1 §:n 2 momentin 8 kohdan kumoamisesta ja laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1 §:n 1 momentin 19 kohdan kumoamisesta ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuonna 2023 samanaikaisesti öljysuojarahastosta annetun lain öljysuojamaksua ja sen kantamista koskevien säännösten kumoamisen yhteydessä.

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. Viimesijaisten 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. Maksujen suuruutta ja niiden oikeaa tasoa arvioidaan vuonna 2027. Lisäksi laajempi järjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteinen arviointi toteutetaan, kun järjestelmän käyttöönotosta on saatu riittävää kokemusta, esimerkiksi seitsemän vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Maksujen osalta yksittäiseksi jälkitarkastelua vaativaksi asiakokonaisuudeksi on tunnistettu ainakin ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden ulottaminen kaivostoiminnan ja kaatopaikkojen jälkihoitovaiheen ajalle. Järjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteinen arviointi on edellä selostettujen seikkojen vuoksi aiheellista järjestää.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys sisältää ehdotuksen ympäristönsuojelulain 222 §:n 2 momentin muuttamisesta. Myös sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva hallituksen esitys laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sisältää ehdotuksen saman lainkohdan muuttamisesta. Molemmat esitykset tulevat eduskunnan käsiteltäviksi samaan aikaan.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia on kuvattu luvussa 4.2.2.

Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy ympäristöministeriön toimintamenoihin 0,68 milj. euron määräraha, jolla katettaisiin tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia kustannuksia. Vuosia 2023—2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vuotuinen 0,17 milj. euron määräraha vuosille 2024—2026. Lain voimaantulon jälkeen kustannukset katettaisiin rahaston menoista. Öljyntorjunnan harkinnanvaraisen avustuksen määrärahat otettaisiin huomioon vuosia 2024—2027 koskevan julkisen talouden suunnitelman valmistelussa.

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.

Suomessa on tällä hetkellä 11 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden toiminta on keskenään hyvin erilaista: Rahoitusvakausrahoisto (1195/2014), Valtion televisio- ja radiorahasto (745/1998), Palosuojelurahasto (306/2003), Maatilatalouden kehittämisrahasto (657/1996), Öljysuojarahasto (1406/2004), Valtion ydinjätehuoltorahasto (990/1987), Valtion-takuurahasto (444/1998), Valtion asuntorahasto (1144/1989), Valtion eläkerahasto

(1297/2006), Huoltovarmuusrahasto (1390/1992), Maatalouden interventiorahasto (1206/1994).

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, PeVL 14/2012 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 vakuumusluontoiset 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 (vrt. lakiehdotuksen 3 luku), jotta eduskunta voisi tällä tavoin lainsäädäntövaltaa käyttämällä ohjata rahaston varojen käyttöä. Eduskunnan päätösvaltaa voidaan myös esitöiden mukaan turvata kieltämällä rahastolta itsenäinen lainanotto (ks. lakiehdotuksen 4 §), jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Eduskunta voi myös ohjata rahastoon muita tuloja valtion talousarvion kautta (ks. lakiehdotuksen 4 ja 5 §). 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 päälinjoista. Talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä, minkä lisäksi rahastot ovat valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia (vrt. lakiehdotuksen 28 ja 29 §) (ks. 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 pidätyvästi. Rahastojen katsotaan poikkeuksina talousarvion täydellisyysperiaatteesta kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Valiokunta luonnehti rahaston varautumistehtäviä valtion pysyviksi tehtäviksi, joiden hoitamiseen liittyviä mahdollisesti määrältään huomattavia menoeria oli vaikea ennakoida 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). Perustuslakivaliokunta ei ole näissä kannanotoissaan pitänyt arvioimaansa lakiehdotusta perustuslain 87 §:n kannalta ongelmallisena.

Perustettava ympäristövahinkorahasto toteuttaisi öljysuojarahaston tavoin ympäristövahinkojen viimesijaista 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. Tilastollisesti onkin mahdotonta arvioida tarkasti tulevaisuudessa korvattavien ympäristön pilaantumistilanteiden tai niistä aiheutuvien korvattavien vahinkojen todennäköisyyttä, lukumäärää ja suuruusluokkaa, kuten edellä luvussa 2.6.4 kuvataan. 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 aiheutuva rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan vähentäisi rahastosta suoritettavien menojen määrittäminen tyhjentyvästi rahastoa koskevassa laissa (lakiehdotuksen luku 3). Ympäristövahinkomaksu olisi veronluonteinen maksu (lakiehdotuksen 6—9 §) eli eduskunnalla olisi päätösvaltaa myös rahaston tuloihin. Rahastolla ei olisi itsenäistä lainanotto-oikeutta tai oikeutta sijoittaa rahaston varoja (lakiehdotuksen 4 §). Rahasto olisi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alainen (lakiehdotuksen 28 ja 29 §). Rahaston pääomaraja 30 miljoonaa euroa tarkoittaisi sitä, että rahasto olisi volyymiltaan sekä budjettitalouden että rahastotalouden kokonaisuuteen nähden varsin pieni (lakiehdotuksen 27 §). 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.

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 koskevaan 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. Perustuslain 20 §:n säännös ei sen perusteluiden mukaan liity vain tällä hetkellä elävien ihmisten oikeuksiin tässä ajassa, vaan siihen kuuluu myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien 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 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. Lisäksi lakiehdotus toteuttaisi perustuslain 20 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan vastuuta terveellisestä ympäristöstä ja perusoikeuksien toteutumisesta. Ympäristövahinkorahaston tehtävillä olisi kytkentöjä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaamiin seikkoihin siltä osin kuin säännöksen mukaan julkisella vallalla on velvollisuus edistää väestön terveyttä.

Hallituksen esityksen mukaan ympäristövahinkorahastojärjestelmän ulkopuolelle jäisivät suur-onnettomuudet ja kaikkein suurimmat, yli 30 miljoonan euron korvauksia vaativat ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteet. Näissä poikkeuksellisissa tilanteissa syntyviin kustan-

nuksiin varautuminen lisäisi suhteettomasti järjestelmän ylläpitokustannuksia. Tällaisia tapauksia on mahdollista tarkastella erikseen yksittäistapauksina talousarvion ja erityislainsäädännön puitteissa.

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 säätämisaikankohdan ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen merkittävästi vahvistunut (ks. erityisesti PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp). Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, oikeus terveelliseen ympäristöön sekä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumisen laajat mahdollisuudet ovat painoarvoltaan vahvistuvia perus- ja ihmisoikeuksia niin kansainvälisessä ihmisoikeusajattelussa kuin Euroopan unionin ja kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmäntävän 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 yhteiskunnalliseen 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 lakiehdotuksen 6 tai 7 §:n mukaista ympäristövahinkomaksua perustuslain 15 §:ssä turvatus 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 turvatus omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp). Laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikku-

mavara 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. Viimesijaisten vastuutilanteiden ennakoimattomuus 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 oikeusturvajärjestelyistä. 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 turvatuin elinkeinovapauden toteutumista. Valtaosa maksuvelvollisista toiminnoista sijoittuisi pienintä ympäristövahinkomaksua maksavien toimintojen joukkoon eli kertamaksun piiriin. Ympäristövaikutuksiltaan merkittävämpiä ja pääosin myös laajamittaisempia toimintoja koskisi vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus erillisen maksuluokituksen mukaisesti (lakiehdotuksen liite, jossa on viisi maksuluokkaa). 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 muutoksenhakua koskevat säännökset. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden toteutumista takaisivat ehdotettavan lain 5 luvun säännösten ohella säännös ympäristövahinkorahaston hallituksen puheenjohtajaan, jäseneseen ja näiden varajäseneseen, katselmuslautakunnan puheenjohtajaan ja jäseneseen sekä pysyvään asiantuntijaan sovellettavasta rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisesta virkavastuusta sekä hallinnon yleislakien soveltamisesta (lakiehdotuksen 30 §).

Perustuslain 6 §:ssä säädettyä 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 kohutuuttomiksi (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 mielivaltainen. 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 harjoit-

tajien 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 saamelaiden kotiseutalueella ja aiheuttaisi vakavaa haittaa esimerkiksi saamelaiden 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 saamelaiden kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvia elinkeinoja ovat kalastus, poronhoito ja metsästyminen (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 saamelaiden elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992).

Edellä selostettuun perustuen myös esitykseen sisältyvä ehdotus rahaston hallituksen velvollisuudesta kuulla saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokousta asiantuntijoina saamelaiden kotiseutuetuetta ja kolttien aluetta koskevista asioista edistäisi osaltaan saamelaiden perustuslaillisia oikeuksia.

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 (3 §). Rahaston tehtävät ja toimivaltuudet määriteltäisiin laintasoin säännöksiin. Ympäristövahinkorahaston hallitus käyttäisi rahastossa ylintä päätösvaltaa (3 §). Hallituksen ja sen jäsenet nimittäisi ympäristöministeriö (24 §). Hallituksen kokoonpanosta ja toimikaudesta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin laintasoin säännöksiin (24

ja 25 §). Hallituksen tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttöä, kuten rahastosta maksettavia korvauksia ja avustuksia koskevien päätösten tekeminen. Ympäristövahinkorahaston hallituksen puheenjohtajaan, jäseneseen ja näiden varajäseneseen sovellettaisiin heidän hoitaessaan ehdotettavan lain mukaisia tehtäviä rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja rahaston hallituksen toiminnassa olisi noudatettava hallinnon yleislakeja (30 §) Oikaisuvaatimuksesta hallituksen antamaan päätökseen sovellettaisiin valtionavustusta koskevaa lakia tai hallintolakia sen mukaan, missä asiassa päätös on tehty. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädettäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin laintaosisin säännöksiin myös katselmuslautakunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja sen toimikauden määräaikaaisuudesta (22§). Tämä olisi perusteltua useammasta eri syystä. Katselmuslautakunta olisi osa ympäristövahinkorahastoa. Lautakunnan tehtävänä olisi selvittää ja arvioida kulloinkin kyseessä olevan vahinkotapahtuman ympäristövahinkokutuksia sekä korvausten ja torjuntakustannusten määrää rahaston hallituksen korvausasiaa koskevan päätöksenteon tueksi. Lautakunnan tehtäviin kuuluisi näin ollen tosiasiallista julkisen vallan käyttöä ja asia olisi huomioitu virkavastuuta ja hallinnon yleislakien soveltamista koskevassa säännöksessä (30 §). Lautakunta asetettaisiin tapauskohtaisesti yksittäisen korvausasian selvittämiseksi ja niin pitkäksi määräajaksi, kuin se kussakin tilanteessa arvioitaisiin tarkoituksenmukaiseksi.

Lisäksi ehdotettavassa laissa säädettäisiin myös ympäristövahinkorahaston neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta. Neuvottelukunnan tehtäviin ei kuuluisi julkisen vallan käyttöä, mutta sitä koskeva sääntely otettaisiin informatiivisuuden vuoksi laintasolle. Perustuslain 119 § ei estä tällaista ratkaisua.

Edellä selostetun perusteella esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen sääntely täyttäisi perustuslain 119 §:n vaatimukset.

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 olemainen ero liittyy maksujen vastikkeellisuuteen. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritus on valtiösääntöoikeudellisessa mielessä vero (ks. PeVL 61/2002, PeVL 66/2002, PeVL 67/2002). Merkitystä voi olla myös sillä, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa (PeVL 11/2014, PeVL 66/2002 vp).

Ehdotetussa laissa säädettävä ympäristövahinkomaksu (lakiehdotuksen 2 luku ja liite) 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 torjunta- ja ennallistamistoimet niissä ympäristön pi-

laantumistilanteissa, 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 aiheutuviissa 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 vp, s. 134, esim. PeVL 44/2005 vp, PeVL 36/2005 vp). Ympäristövahinkomaksuvelvollisuudesta ja maksun suuruudesta säädetäisiin ehdotetun lain vuosittaista maksua koskevassa 6 §:ssä ja kertaluonteista maksua koskevassa 7 §:ssä. Maksuvelvollisuuden perustavat toiminnot luettelaisiin tyhjentävästi lain liitteissä 1 ja 2. Ympäristövahinkomaksun määräisi maksunkantoviranomaisena toimiva Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka harkinta maksua määrittäessä olisi sidottua harkintaa.

Verolaissa edellytetään säädettävän, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen (HE 1/1998, s. 134). Ympäristövahinkomaksua koskevasta oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta säädetäisiin ehdotetun lain 5 luvussa. Oikaisuvaatimukseen sovellettaisiin asian mukaan valtionavustusta koskevaa lakia tai hallintolakia ja muutoksenhakuun hallintotuomioistuimeen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

12.5 Esitys Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta

Ahvenanmaan erityisasema perustuu kansainväliseen tapa-oikeuteen. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan maakunnalla on 75 §:n 2 momentin ja Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan itsenäistä, eduskunnan lainsäädäntövallasta riippumatonta maakunnallista lainsäädäntövaltaa (HE 1/1998 vp, s. 75). Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

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 pelastustointa koskevissa asioissa (18 § 6 k.). Valtakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 27 §:ssä. Pykälän 3 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa. Pykälän 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen säännöksen mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevaa veroa. Koko muu verolainsäädäntö on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille. Tämä kattaa välittömien verojen lisäksi kaikki välilliset verot, tullit ja valmisteverot ynnä muut verot. Myös veronluonteiset maksut, joita ei nimenomaan ole pidätetty maakunnalle, säännellään valtakunnan lainsäädännössä (HE 73/1990, s.

80). Valtakunnalla on lainsäädäntövaltaa myös esimerkiksi asioissa, jotka koskevat muuta kuin 27 §:ssä erityisesti mainittua yksityisoikeudellista kysymystä, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan (Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 41 kohta).

Perustuslain säätämisen yhteydessä todettiin, että koska maakunnan lainsäädäntövallan ala on lueteltu tyhjentävästi itsehallintolaissa, ei valtakunnalla ole tältä osin lainsäädännöllistä toimivaltaa. Maakunnan itsenäinen lainsäädäntövalta rajoittaa siten valtakunnan lainsäädäntövaltaa (HE 1/1998 vp, s. 127). Valtakunta ei voi käyttää sille yksinomaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa siten, että sillä puututtaisiin sisällöllisesti maakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluviin asioihin. Säädetävän lainsäädännön tarkoituksella voi olla merkitystä tässä arvioinnissa.

Esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolain esitöissä todettiin ensin kauppapoliittisiin syihin perustuvien tavaroiden tuonnin ja viennin rajoitusten kuuluvan lain 27 §:n 12 kohdan nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Mikäli sellaisiin toimiin ryhdytään muuten, esimerkiksi teknisten turvallisuusvaatimusten takia tai kulttuuripoliittisista syistä, toimivalta on ratkaistava sen mukaan, minkä oikeudenalan asiasta lähinnä on kyse (HE 73/1990). Lainsäädäntövallan käytön tavoitteiden ja tarkoituksen arvioinnilla voi olla merkitystä lainsäädäntötoimivallan määräytymisessä myös esimerkiksi silloin, kun kysymys on oikeudenalasta (esimerkiksi tietosuoja tai digitaaliset toiminnot), jota itsehallintolain säätämisen aikaan ei tunnettu.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntövallanjakoa esimerkiksi lausunnossaan PeVL 79/2018 vp, jonka mukaan ehdotettu tienkäyttövero ei ollut sellainen vero tai maksu, josta päättäminen Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan perusteella kuuluu maakunnan toimivaltaan. Lain soveltamisalan ulottamiseen koskemaan kuorma-autojen käyttöä Ahvenanmaan maakunnassa ei siten ollut itsehallintolaista aiheutuvaa estettä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyyn voitiin toisaalta Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdassa tarkoitetun lainsäädäntövallan huomioon ottamiseksi lisätä säännös siitä, ettei laki koskisi kuorma-autojen käyttöä Ahvenanmaan maakunnassa (ks. myös esim. PeVL 31/2012 vp, PeVL 9/1992 vp, PeVL 31/2012 vp).

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). Esitys koskee maakunnalle erityisen tärkeää lakia, josta on hankittu maakunnan 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu lausunto.

Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta itsehallintolain 56 §:n mukaisesti.

12.5.1 Ympäristövahinkomaksu

Ympäristövahinkorahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka toimisi ympäristöministeriön alaisena. Ympäristövahinkorahaston perustamista, järjestysmuotoa ja hallintoa koskeva sääntely kuuluu itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Verot ja maksut kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisesti, itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa säädetyn poikkeuksin. Maksuvelvollisuus ympäristövahinkorahastoon perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Maksu ei kohdistuisi

elinkeinon tuottoon, mikä on merkityksellistä arvioitaessa sitä, kuuluisiko ympäristövahinkomaksu maakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisena elinkeinoverona. Elinkeinoverolla tässä itsehallintolain kohdassa tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan yksityiskohtaisten arvioiden perusteella voimassa olevan itsehallintolain mukaan sellaista määrätyn elinkeinon tuottoon kohdistuvaa veroa, jollaisia vielä oli voimassa 1920-luvulla, koska myöhempien itsehallintolakien tarkoituksena ei ole ollut uudistaa käsitteen merkityssisältöä (PeVL 31/2012 vp, s. 2—3; PeVL 9/1992 vp, s. 2). Koska ympäristövahinkomaksu olisi valtio-sääntöoikeudellisesti vero ja koska kyseessä ei olisi itsehallintolaissa tarkoitettu elinkeinovero, jota koskeva lainsäädäntövalta on pidätetty maakunnalle, ympäristövahinkomaksun sääntely kuuluu lähtökohtaisesti valtakunnan lainsäädäntövallan alaan (ks. HE 73/1990 vp, s. 80).

Verolainsäädännön alaan ja siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan ehdotetun lain soveltamisalaa määriteltäessä on otettava huomioon maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat. Itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä vesioikeutta koskeissa asioissa.

Esityksen tavoitteena on vaikuttaa säädännäisesti ympäristönsuojeluun ympäristön hyvän tilan turvaamiseksi sekä turvata korvauksen maksaminen ympäristön pilaantumisesta tai muusta häiriöstä aiheutuneesta vahingosta viimesijaisissa vastuutilanteissa. Tätä tavoitetta toteutettaisiin ehdotettavalla rahastojärjestelmällä, jonka rahoitus perustuisi pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toiminnanharjoittajien kollektiiviseen vastuuseen kustannuksista. Ehdotetulla lailla olisi siten erityisesti ympäristövahinkomaksua koskevan sääntelyn osalta sisällöllisesti kiinteä yhteys ympäristönsuojeluun, jota koskevista asioista maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan lainsäädäntövalta. Ympäristövahinkomaksua koskeva maksuvelvollisuus koskisi siten perustuslaissa turvatussa Ahvenanmaan itsehallinnon vuoksi vain valtakunnassa toimivia ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajia.

Lakiehdotus ei sisällä sellaisia ympäristövahinkomaksun määräytymistä tai maksuvelvollisuuden perusteita koskevia säännöksiä, joiden soveltaminen olisi sidottu valtakunnan ympäristönsuojelulainsäädännön mukaan määräytyviin oikeuksiin, velvollisuuksiin tai toimivaltaan. Velvollisuus maksaa ympäristövahinkomaksua Ahvenanmaan maakunnassa harjoitetusta toiminnasta voisi siten perustua maakuntalakiin, esimerkiksi niin sanottuun blankettilakiin, joka säädettäisiin itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan perusteella. Itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella olisi mahdollista säätää muun muassa maakunnassa toimivilta tahoilta perittyjen maksujen ja niillä kerättyjen varojen hallinnoinnista maksunkantoviranomaisessa ja ympäristövahinkorahastossa.

12.5.2 Ympäristövahinkorahastosta maksettavat korvaukset ja avustukset

Ympäristövahinkomaksuina kertyneillä varoilla rahoitettaisiin viimesijaisesti vahinkojen korvaaminen sekä torjunta- ja ennallistamistoimet niissä tilanteissa, joissa korvauksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Ehdotetuissa säännöksissä vahinkoja, joista rahastosta suoritettaisiin korvauksia, ei sidottaisi alueellisesti maksuvelvollisten toimijoiden kotipaikkaan. Tämä olisi perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon vastaista. Sama koskisi sääntelymallia, jossa Ahvenanmaan maakunta jätettäisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle korvausoikeuden ja maksuvelvollisuuden alueellisen kohtaannon puuttumisen vuoksi.

Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvaus viranomaisille torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamisesta Ahvenanmaan maakunnan alueella aiheutuneista kustannuksista yhdenvertaisin perustein kuin muissa valtakunnan osissa ilmenevissä tilanteissa. Myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn öljysuojarahastosta annetun lain (PeVL 31/2004 vp)

mukaan öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia Ahvenanmaan maakunnan alueella tapahtuneista öljyvahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista samoin perustein kuin muissa valtakunnan osissa. Öljysuojarahastosta 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.

Edellä kuvatuin perustein ehdotettuun lakiin otettaisiin säännökset vahinkoa kärsineen oikeudesta ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneesta vahingosta ja viranomaisen oikeudesta korvaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ehdotettavan lain 13 §:n 4 momenttiin ja 15 §:n 4 momenttiin. Ehdotetun lain 21 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraista avustusta torjuntakaluston hankkimiseen voitaisiin myöntää myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja kunnille.

12.6 Muita esitykseen liittyviä näkökohtia

Esitys olisi merkityksellinen myös perustuslain 80 §:n, 8 §:n ja 124 §:n kannalta.

Asetusten antaminen (PL 80 §)

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. Tällöinkin edellytyksenä on, että oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla (HE 1/1998 vp).

Ympäristövahinkorahastoa koskevaan lakiehdotukseen on sisällytetty ne säännökset, joissa asiallisesti on kyse perustuslain 80 §:n tarkoittamista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Näihin säännöksiin liitetyistä tarvittavista asetuksenantovaltuuksista on säädetty korvauksen hakemista ja hakemuksen sisältöä koskevassa lakiehdotuksessa (18 §) ja torjuntakaluston hankkimiseen myönnettävää avustusta koskevassa lakiehdotuksessa (21 §). Nämä asetuksenantovaltuudet on muotoiltu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siten, että sääntely täyttää perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Säännöksen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta (HE 309/1993 vp, s. 50). Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 48/2017 vp, s. 9, PeVL 10/2016 vp, s. 8—9, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II ja niissä viitatu lausunnot).

Ympäristövahinkorahastoa koskevaan lakiehdotukseen sisältyy yksi rangaistussäännös (34 §), jossa säädettäisiin rangaistavaksi lain 8 §:ssä toiminnanharjoittajalle säädetyn ilmoitusvelvollisuuden rikkominen. Seuraamuksena tästä teosta olisi sakkorangaistus. Kyseinen rangaistussäännös on muotoiltu siten, että se täyttää rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen sisältyvät täsmällisyys- ja muu vaatimukset.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp) julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaiselle. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää perustuslain 124 §:n mukaan ensinnäkin sitä, että tehtävän antaminen on sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeellista. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden tarpeiden lisäksi kiinnittää huomiota hallintotehtävän luonteeseen sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskeva vakiintunut sääntelykäytäntö viittaa siihen, että rahastot tai niiden toimielimet eivät ole perustuslain 124 §:n tarkoittamia viranomaisia. Rahastojen hallituksien ja johtokuntien jäsenet on säädetty rahastoon liittyviä tehtäviä hoitaessaan virkavastuun piiriin ja samalla huolehdittu hallinnon yleislakien soveltamisesta. Tämä vakiintunut sääntelykäytäntö viittaa siihen, että kyse on perustuslain 124 §:n tarkoittamista julkisista hallintotehtävistä. Tällä perusteella myös ympäristövahinkorahaston hallitukselle säädettäviä tehtäviä on arvioitava perustuslain 124 §:n tarkoittamina julkisina hallintotehtävinä.

Esityksessä ehdotetaan (25 §), että ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttöä, kuten rahastosta maksettavia korvauksia ja avustuksia koskevien päätösten tekeminen. Näin ollen ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtävissä olisi kyse julkista valtaa sisältävien julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Edellä mainitun vakiintuneen sääntelykäytännön perusteella tämä olisi tarkoituksenmukainen tapa järjestää ympäristövahinkorahastoon liittyvien tehtävien hoitaminen.

Erityisesti ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtäviin kuuluva korvauksista ja avustuksista päättäminen edellyttää monialaista osaamista ja syvällistä perehtymistä niitä koskeviin oikeudellisiin ja muihin kysymyksiin. Hallituksen henkilömäärä ja kokoonpano ovat suppeat ja on selvää, että hallitus tarvitsee joissakin asioissa päätöksentekonsa tueksi laajempaa asiantuntija-apua täydentämään hallituksen osaamista erityisissä kysymyksissä. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että hallitus voisi asettaa määrääjäksi katselmuslautakunnan (22 §), jonka tehtävänä olisi selvittää rahastosta maksettavia korvauksia koskevaa hallituksen päätöksentekoa varten kulloinkin kyseessä olevan yksittäisen vahinkotapahtuman ympäristövaikutuksia sekä korvausten ja torjuntakustannusten määrää. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että rahaston hallitus voisi nimetä päätöksentekonsa tueksi pysyviä asiantuntijoita (24 §). Päätöksenteosta vastaisi rahaston hallitus, mutta katselmuslautakunnalla ja pysyvillä asiantuntijoilla olisi useissa tapauksissa tosiasiallisesti suuri merkitys rahaston hallituksen päätöksenteossa. Näin ollen katselmuslautakunnan ja pysyvien asiantuntijoiden tehtävässä olisi kyse tosiasiallista julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkisesta hallintotehtävästä. Edellä selostetun perusteella tämä järjestely olisi taroituksenmukainen tapa järjestää ympäristövahinkorahaston hallitukselle riittävä asiantunteumus sen päätöksenteon edellyttämän selvitysvetollisuuden näkökulmasta.

Edellä selostetun perusteella ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida kokonaisuutena tarkasteltuna täyttävän perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää toiseksi, että tehtävän antaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVL 5/2014 vp, s. 3—4, PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 4—5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tämentänyt, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluita ja yksityisen kielellistä palveluvetollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (Ks. esim. PeVL 27/2014 vp, s. 2—3, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 10/2013 vp, s. 2/II, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I, PeVL 13/2010 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Sovelletavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava.

Esityksessä ehdotetaan (30 §), että ympäristövahinkorahaston hallituksen puheenjohtajaan, jäseneseen ja näiden varajäseneseen, katselmuslautakunnan puheenjohtajaan ja jäseneseen sekä pysyvään asiantuntijaan sovellettaisiin rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista virkavastuusta heidän hoitaessaan ehdotetun lain mukisia julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan (30 §), että hallitukseen, katselmuslautakuntaan ja pysyvään asiantuntijaan tulisi soveltaa hallinnon yleislakeja heidän hoitaessaan ehdotetun lain mukaisia julkisia hallintotehtäviä. Hallinnon yleislait olisi ehdotuksessa lueteltu kattavasti. Lisäksi esityksessä ehdotetaan (31—32 §), että rahaston hallituksen korvauksia ja avustuksia koskeviin päätöksiin voisi hakea oikaisua.

Edellä selostetun perusteella voidaan arvioida, että ehdotettu sääntely ei kokonaisuutena tarkasteltuna vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia ja täyttää myös tältä osin perustuslain 124 §:n vaatimukset.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään katsonut, että

muulle kuin viranomaiselle ei voida siirtää toimivaltaa pakkokeinojen käyttämiseen (PeVL 11/2013 vp ja PeVL 23/2000 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään pitänyt mahdollisena antaa muulle kuin viranomaiselle esimerkiksi toimivaltaa päättää avustuksen takaisinperinnästä (PeVL 45/2006 vp).

Esityksessä ehdotetaan (23 §), että valtionavustuslaissa valtionapuviranomaiselle säädetyt avustuksen takaisinperintään ja maksatuksen keskeyttämiseen liittyvät tehtävät hoitaisi ympäristöministeriö. Kyse olisi perustuslain 124 §:n tarkoittamista merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä. Muut valtionavustuslaissa säädetyt avustuksiin liittyvät valtionapuviranomaisen tehtävät hoitaisi kuitenkin rahaston hallitus.

Edellä selostetun perusteella ehdotettu sääntely täyttäisi myös perustuslain 124 §:n vaatimukset merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtämisestä.

Edellä esitetyn perusteella arvioidaan, että lakiehdotukset eivät sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä. Lakiehdotukset voidaan hyväksyä perustuslain 87 §:n mukaisessa järjestyksessä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ympäristövahinkorahastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 87 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Ympäristövahinkorahaston tarkoitus

Ympäristön hyvän tilan turvaamista varten on ympäristövahinkorahasto, josta maksetaan korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa. Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää harkinnanvaraisia avustuksia ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

2 §

Soveltamisala ja sen raja

Tässä laissa säädetään ympäristövahinkorahastosta ja sen toiminnasta, ympäristövahinkomaksusta ja rahaston varoista sekä rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista.

Tätä lakia ei sovelleta öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1992 pöytäkirjan (SopS 41 ja 42/1996) sekä siihen liittyvän vuoden 2003 pöytäkirjan (SopS 20 ja 21/2005) mukaan korvattavaksi kuuluviin vahinkoihin.

3 §

Ympäristövahinkorahaston hallinto

Ympäristövahinkorahasto on ympäristöministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Ministeriöllä on oikeus antaa rahaston hallinnon järjestämistä ja rahaston talouden hoitoa koskevia yleisiä määräyksiä. Ministeriöllä on oikeus saada rahastolta tarvitsemansa tiedot ja selvitykset.

Ympäristöministeriö hyväksyy rahaston tulostavoitteet rahaston hallituksen esityksestä.

Ylintä päätösvaltaa ympäristövahinkorahastossa käyttää rahaston hallitus.

4 §

Ympäristövahinkorahaston varat

Ympäristövahinkorahaston varat muodostuvat ympäristövahinkomaksuista, jotka tuloutetaan ympäristövahinkorahastoon. Ympäristövahinkorahaston varat muodostuvat lisäksi edellisiltä tilikausilta kertyneistä ylijäämistä sekä rahastosta maksettujen korvausten palautuksista niihin liittyvine korko- ja muine erineen.

Jäljempänä 21 §:ssä tarkoitettuihin avustuksiin käytetään vain valtion talousarviosta ympäristövahinkorahastoon siirrettävää määrärahaa.

Ympäristövahinkorahastolla ei ole itsenäistä lainanotto-oikeutta eikä oikeutta sijoittaa rahaston varoja.

5 §

Varojen siirto valtion talousarviosta eräissä tilanteissa

Jos ympäristövahinkorahaston ympäristövahinkomaksuna kerätyt varat eivät riitä korvausten suorittamiseen, voidaan tarvittavat varat siirtää valtion talousarviosta ympäristövahinkorahastoon. Kun rahastoon on kertynyt riittävästi varoja ympäristövahinkomaksuista, tuloutetaan valtiolta saadut varat takaisin valtion talousarvioon.

Ympäristöministeriön on tehtävä esitys varojen siirtämiseksi valtion talousarviosta ympäristövahinkorahastoon ympäristövahinkorahaston hallituksen esityksestä, jos siihen on 1 momentin nojalla tarvetta.

Ympäristövahinkorahaston hallituksen on viipymättä ilmoitettava ympäristöministeriölle, kun rahastoon on kertynyt riittävästi varoja siirrettyjen varojen tulouttamiseksi takaisin valtion talousarvioon. Ministeriö huolehtii valtiolta saatujen varojen tulouttamisesta takaisin valtion talousarvioon.

2 luku

Ympäristövahinkomaksu

6 §

Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus

Toiminnanharjoittajan, joka harjoittaa liitteessä 1 tarkoitettua ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa on suoritettava mainitun liitteen mukaista vuosittaista ympäristövahinkomaksua.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, velvollisuus suorittaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua ei koske valtion virastojen tai laitosten taikka valtion liikelaitosten harjoittamaa toimintaa, eikä myöskään kuntien tai kuntayhtymien taikka kunnallisten liikelaitosten harjoittamaa toimintaa. Maksuvelvollisuus ei koske myöskään Suomen evankelis-luterilaisen kirkon tai Suomen ortodoksisen kirkkokunnan taikka niiden seurakuntien harjoittamaa toimintaa.

Jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta sijoittuu useampaan kuin yhteen liitteessä 1 tarkoitettuun maksuluokkaan, vuosittainen ympäristövahinkomaksu on suoritettava suurinta maksua vastaavan maksuluokan mukaisesti. Jos samalla toiminnanharjoittajalla on

usea erilliseksi katsottava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta, ympäristövahinkomaksu on maksettava kustakin toiminnasta erikseen.

Vuosittaisesta ympäristövahinkomaksusta Ahvenanmaalla ei säädetä tässä laissa.

7 §

Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus

Toiminnanharjoittajan, joka harjoittaa liitteen 2 mukaista ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, on suoritettava kertaluonteinen ympäristövahinkomaksu. Maksuvelvollisuus ei koske 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimintaa.

Kertaluonteinen ympäristövahinkomaksu on 400 euroa.

Jos toiminnasta on maksettava vuosittainen ympäristövahinkomaksu, kertaluonteista ympäristövahinkomaksua ei kanneta.

Kertaluonteisesta ympäristövahinkomaksusta Ahvenanmaalla ei säädetä tässä laissa.

8 §

Ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alkaminen

Ympäristövahinkomaksua on suoritettava sen kalenterivuoden alusta, jona toiminta aloitetaan. Ympäristövahinkomaksuvelvollinen on se, joka on vuoden alussa ollut merkittynä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään maksuvelvollisuuden alaisesta toiminnasta vastaavaksi toiminnanharjoittajaksi. Toiminnanharjoittajan on ilmoitettava uuden ja muuttuneen toiminnan aloittamisesta maksunkantoviranomaiselle.

Maksunkantoviranomaisen on talletettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden loppuun mennessä toiminnanharjoittajan ilmoittamat uuden tai muuttuneen toiminnan tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

9 §

Vuosittaisen ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden päättyminen

Velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua päättyy sen vuoden lopussa, jona toiminta on päättynyt ja toiminnanharjoittaja on ilmoittanut tästä maksunkantoviranomaiselle. Maksunkantoviranomaisen on tehtävä toiminnan päättymisestä rekisterimerkintä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään mahdollisimman pian tiedon saatuaan, kuitenkin viimeistään vuoden loppuun mennessä.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, velvollisuus maksaa vuosittaista ympäristövahinkomaksua kaivostoiminnasta ja kaatopaikasta päättyy sen vuoden lopussa, jona kaivannaisjätteen jätealueiden tai kaatopaikan sulkeminen ja muut jätteen käsittelytoiminnalle määrätyt sulkemista koskevat toimet on toteutettu siten kuin ympäristönsuojelulaissa ja jätelaissa (646/2011) sekä niiden nojalla säädetään, ja toiminnanharjoittaja on ilmoittanut tästä maksunkantoviranomaiselle.

10 §

Maksunkantoviranomainen

Vuosittaisen ja kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun määrää Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (*maksunkantoviranomainen*).

11 §

Ympäristövahinkomaksun kantaminen ja korko

Ympäristövahinkomaksu erääntyy maksettavaksi maksunkantoviranomaisen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan toiminnan aloittamista tai muuttamista seuraavan vuoden huhtikuun viimeisenä päivänä ja viimeistään vuoden loppuun mennessä. Maksupäätös lähetetään maksuvelvolliselle viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää.

Eräpäivän jälkeen suoritetulle ympäristövahinkomaksulle on maksettava viivästyskorkoa. Viivästyskoron laskemisesta säädetään veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa (1556/1995).

3 luku

Korvaukset ja avustukset

12 §

Korvauksen maksamisen edellytykset

Ympäristövahinkorahastosta maksetaan korvaus 13 §:ssä tarkoitetusta vahingosta ja 15 §:ssä tarkoitetuista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista, jos:

1) korvausta ei saada täysimääräisesti perityksi siltä, joka on muun lain nojalla velvollinen maksamaan korvauksen vahingosta, tai siltä, joka vastaa torjunta- ja ennallistamiskustannuksista; tai

2) muun lain nojalla korvausvelvollista tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaavaa tahoa ei saada selvitettyksi.

Korvauksen maksamisen edellytyksenä on lisäksi se, että korvausta vahingosta tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ei täysimääräisesti makseta korvausvelvollisen tai kustannuksista vastaavan tahon asettamasta vakuudesta, lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta vakuutuksesta taikka muusta laissa säädetystä korvausjärjestelmästä.

13 §

Vahinkoa kärsineelle maksettava korvaus

Ympäristövahinkorahastosta maksetaan vahinkoa kärsineelle korvausta:

1) ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994) tarkoitetusta Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä mainitun lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksista ja 3 kohdassa tarkoitetuista välttämättömistä selvityksistä aiheutuneista kustannuksista;

2) ajoneuvosta tai sen käyttämisestä Suomessa johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena ajoneuvon ulkopuolella Suomessa aiheutuneesta vahingosta;

3) raidekulkuneuvosta tai sen käyttämisestä Suomessa johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena raidekulkuneuvon ulkopuolella Suomessa aiheutuneesta vahingosta;

4) aluksesta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aluksen ulkopuolella Suomessa aiheutuneesta vahingosta.

Vahinkoa kärsineelle ei makseta ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettua etukäteiskorvausta eikä ympäristövahinkorahastolla ole mainitun lain 10 §:ssä tarkoitettua lunastamisvelvollisuutta.

Korvausta ei suoriteta korvausvelvolliselle eikä sille, jonka hallussa tai hallinnassa vahingon tai sen vaaran aiheuttanut öljy, muu kemikaali tai häiriön lähde on vahinkohetkellä ollut taikka jonka toimeksiannosta sitä on vahingon sattuessa kuljetettu.

Vahinkoa kärsineellä on vastaava oikeus ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneesta vahingosta.

14 §

Vahinkoa kärsineen myötävaikutus

Jos vahinkoa kärsinyt on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen, korvausta maksetaan ai-noastaan siltä osin kuin muut syyt ovat vaikuttaneet vahingon syntymiseen. Jos vahinkoa kärsi-nyt on luonnollinen henkilö, hänen myötävaikutuksensa voidaan ottaa korvausta alentavana te-kijänä huomioon kuitenkin vain, jos myötävaikutus on ollut tahallista tai törkeän huolimaton-ta.

15 §

Viranomaiselle aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksettava korvaus

Ympäristövahinkorahastosta maksetaan viranomaiselle korvausta:

1) pelastuslain (379/2011) 99 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista öljy- ja aluskemikaalivahin-gon torjuntakustannuksista;

2) pelastuslain 111 a §:n 6 momentissa tarkoitetuista jälkitorjunnasta aiheutuneista kustan-nuksista;

3) ympäristönsuojelulain (527/2014) 182 a §:ssä tarkoitetuista ympäristön pilaantumisen eh-käisemiseksi ja rajoittamiseksi välttämättömistä toimista aiheutuneista kustannuksista.

Torjunta- ja ennallistamiskustannuksina korvattavia ovat myös kustannukset niistä selvityk-sistä, jotka ovat olleet välttämättömiä 1 momentissa tarkoitettujen toimien suorittamiseksi.

Ympäristövahinkorahastosta maksetaan viranomaiselle korvausta myös sellaisista muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista, joiden korvaamisesta säädetään ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa, sekä mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitetuista välttämättömistä selvityksistä aiheutuneista kus-tannuksista.

Viranomaisella on vastaava oikeus ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista.

16 §

Korvauksen enimmäismäärä

Yhdestä pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneista vahingoista ja torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksetaan korvauksia enintään 30 miljoonaa euroa.

17 §

Omavastuu

Luonnolliselle henkilölle maksetaan korvaus, jos korvauksen määrä ylittää 300 euroa. Yksi-tyisoikeudelliselle oikeushenkilölle maksetaan korvaus, jos korvauksen määrä ylittää 3 000 eu-roa.

18 §

Korvauksen hakeminen ja hakemuksen sisältö

Korvausta ympäristövahinkorahastosta haetaan kirjallisella hakemuksella kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt tai torjunta- ja ennallistamistoimet toteuttanut viranomainen on saanut tietää siitä, että korvausta tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksia ei saada perityksi korvausvelvolliselta tai kustannuksista vastaavalta taholta taikka että korvausvelvollista tai kustannuksista vastaavaa tahoa ei ole saatu selvitettyksi. Erityisestä syystä voidaan määräajan jälkeenkin tehty hakemus ottaa käsiteltäväksi. Hakemus on kuitenkin aina tehtävä kymmenen vuoden kuluessa vahingon taikka ympäristön pilaantumisen tai muun häiriön ilmenemisestä.

Jos samaa vahinkoa tai kustannuksia koskeva korvausasia on vireillä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, korvausta ympäristövahinkorahastosta voidaan 1 momentissa säädetyn estämättä hakea vuoden kuluessa siitä, kun asiassa annettu tuomio tai muu ratkaisu on saanut lainvoiman.

Ympäristövahinkorahastosta maksettavaa korvausta koskevassa hakemuksessa on esitettävä selvitys korvattavasta vahingosta tai korvattavista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista sekä siitä, että 12 §:ssä säädetyt edellytykset korvauksen maksamiselle ympäristövahinkorahastosta täyttyvät. Selvityksen riittävyttä arvioitaessa otetaan huomioon korvauksen hakijan mahdollisuudet korvausten perintään sekä korvausvelvollisen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaavan tahon selvittämiseen.

Tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä ja sen käsittelemiseksi vaadittavista selvityksistä sekä hakemusmenettelystä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

19 §

Ennakkokorvaus

Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää viranomaiselle ennakkokorvausta 15 §:n 1 ja 4 momenteissa tarkoitetuista kustannuksista vastuukysymysten epäselvyyden, kustannusten suuruuden tai toimien kiireellisyyden vuoksi.

Ennakkokorvausta koskevassa hakemuksessa viranomaisen on esitettävä selvitys korvattavista kustannuksista ja ennakkokorvauksen maksamisen perusteesta.

Lopullinen korvaus myönnetään sen jälkeen, kun viranomainen on esittänyt 18 §:n 3 momentissa tarkoitetun selvityksen aiheutuneista kustannuksista ja siitä, että 12 §:ssä säädetyt edellytykset korvauksen maksamiselle ympäristövahinkorahastosta täyttyvät. Liikaa maksettu ennakkokorvaus on viivytyksettä palautettava ympäristövahinkorahastoon.

20 §

Takautumisoikeus

Ympäristövahinkorahastosta korvausta saaneen oikeus saada korvausta korvausvelvolliselta tai kustannuksista vastaavalta taholta siirtyy rahastolle siltä osin kuin korvausta on maksettu.

Erityisestä syystä ympäristövahinkorahasto voi luopua korvauksen perimisestä kokonaan tai osittain.

21 §

Avustus torjuntakaluston hankkimiseen

Ympäristövahinkorahastosta voidaan valtion talousarviosta siirretyn määrärahan puitteissa myöntää avustusta ympäristövahinkojen torjuntaan pelastustoiminnassa käytettävän kaluston hankkimisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten osittaiseen kattamiseen. Avustusta voidaan myöntää hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja Ahvenanmaan kunnille.

Avustuksen myöntämistä ja sen määrää harkittaessa otetaan huomioon kalustohankinnan sisältäminen pelastustoimea koskevaan investointisuunnitelmaan, pelastustoimen torjuntavalmiuden taso ja sen kehittämistarpeet, alueen ympäristövahinkojen riskit ja kansalliset tavoitteet ympäristövahinkojen torjunnassa.

Avustusta ympäristövahinkorahastosta haetaan kirjallisella hakemuksella rahastolta. Avustusta haetaan kalustohankinnan toteuttamista edeltävän kalenterivuoden ensimmäisellä puolivuotiskaudella. Kaikki samaan kalenterivuoteen kohdistuvat hakemukset on ratkaistava samaan aikaan toisella puolivuotiskaudella. Avustusta koskevassa hakemuksessa on esitettävä arvio kalustohankinnan kokonaiskustannuksista ja niiden muodostumisesta, selvitys kalustohankinnan kokonaisrahoituksesta ja samaan kalustohankintaan saadusta tai haetusta muusta avustuksesta tai julkisesta tuesta, sekä hakijan selvitys avustuksen harkintaperusteiden arvioimiseksi.

Tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisestä ja määrää koskevista harkintaperusteista, avustusta koskevan hakemuksen tekemisajankohdasta ja sisällöstä sekä avustusta koskevan hakemuksen ratkaisujankohdasta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

22 §

Katselmuslautakunta

Ympäristövahinkorahaston hallitus voi asettaa katselmuslautakunnan, jonka tehtävänä on selvittää rahastosta maksettavia korvauksia koskevaa hallituksen päätöksentekoa varten kulloinkin kyseessä olevan yksittäisen vahinkotapahtuman ympäristövaikutuksia sekä korvausten ja torjuntakustannusten määrää. Katselmuslautakunta voidaan asettaa, jos vahinkojen tai torjuntakustannusten voidaan arvioida nousevan yli 100 000 euroon ja vahingon selvittäminen sitä edellyttää. Katselmuslautakunta asetetaan vahingon selvittämisen edellyttämäksi määräajaksi.

Katselmuslautakuntaan kuuluu vähintään puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä. Puheenjohtaja on siitä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, jonka alueella vahinkotapahtuma on ensiksi todettu. Lautakunnalla tulee olla sen tehtävän kannalta tarpeellinen ympäristö- ja luonnontieteen sekä vahinkojen ja torjuntatoimien arviointiin liittyvä asiantuntemus sekä riittävä alueen paikallistuntemus.

Katselmuslautakunnan kustannukset suoritetaan ympäristövahinkorahastosta ympäristövahinkomaksuista kertyvillä tuotoilla.

4 luku

Ympäristövahinkorahaston hallinto ja talous

23 §

Valtionavustuslain soveltaminen

Ympäristövahinkorahastosta myönnettäviin harkinnanvaraisiin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), jollei tästä laista muuta johdu. Ympäristöministeriö hoitaa valtionavustuslaissa säädetty avustusten takaisinperintään ja maksatuksen keskeyttämiseen liittyvät tehtävät. Ympäristövahinkorahaston hallitus hoitaa muut valtionavustuslaissa säädetty avustuksiin liittyvät tehtävät.

24 §

Ympäristövahinkorahaston hallitus ja sihteeristö

Ympäristövahinkorahaston hallituksessa on puheenjohtajan lisäksi varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, joilla jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Puheenjohtaja on ympäristöministeriöstä. Muiden jäsenten on edustettava valtion ja kuntien viranomaisia, elinkeinoelämää sekä ympäristöjärjestöjä siten, että hallituksessa on sen tehtävien kannalta tarpeellinen oikeudellisten ja taloudellisten asioiden asiantuntemus. Ympäristöministeriö nimittää hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä muut jäsenet ja varajäsenet kerrallaan kolmen vuoden toimikaudeksi. Ympäristöministeriö vapauttaa hallituksen tai sen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, muun jäsenen taikka varajäsenen tehtävästään.

Rahastolla on pääsihteeri, tämän sijainen ja esittelijöitä. Nämä ovat ympäristöministeriön rahaston tehtäviin määrittämiä ministeriön virkamiehiä.

Rahaston hallitus voi ottaa tehtäviinsä liittyvän päätöksenteon tueksi yhden tai useamman pysyvän asiantuntijan, joka edustaa rahaston hallituksen tehtävien kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Ahvenanmaan maakunnan edustajaa on kuultava asiantuntijana silloin, kun käsiteltävänä on Ahvenanmaan maakuntaa koskeva asia. Saamelaiskäräjiä on kuultava asiantuntijana silloin, kun käsiteltävänä on saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettua saamelaisten kotiseutualuetta koskeva asia. Lisäksi on kuultava kolttien kyläkokousta asiantuntijana silloin, kun käsiteltävänä on kolttalaissa (253/1995) tarkoitettua koltta-aluetta koskeva asia.

Rahastolla on oikeus käyttää valtioneuvoston yhteisiä konsernipalveluita.

Rahaston palkka- ja muut hallintomenot suoritetaan ympäristövahinkorahastosta. Ympäristöministeriö vahvistaa hallituksen puheenjohtajan, muiden jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden palkkiot.

25 §

Hallituksen tehtävät, päätösvaltaisuus ja asioiden ratkaiseminen

Ympäristövahinkorahaston hallituksen tehtävänä on:

- 1) päättää ympäristövahinkorahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista;
- 2) päättää rahaston talouden ja toiminnan kannalta merkittävistä ja laajakantoisista asioista;
- 3) huolehtia rahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä;
- 4) huolehtia rahaston kirjanpidon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä;

5) ratkaista rahaston hallituksen päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset ja antaa vastine hallituksen päätöksiä koskevissa valitusasioissa;

6) päättää rahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä tehdä ympäristöministeriölle esitys rahaston tulostavoitteiksi ja vuotuisiksi talousarvioksi;

7) huolehtia rahaston maksuvalmiudesta;

8) hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös ja siihen kuuluva toimintakertomus sekä toimittaa se ympäristöministeriölle.

Rahaston hallitus voi pyytää tehtäviinsä liittyvän päätöksenteon tueksi lausunnon tarpeelliseksi katsomiltaan viranomaisilta ja muilta tahoilta.

Hallitus kokoontuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan kutsusta. Hallitus on päätösvaltainen, kun kokoukseen osallistuu hallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään kolme muuta jäsentä tai varajäsentä.

Hallituksen päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, jota hallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja on kannattanut.

26 §

Ympäristövahinkorahaston neuvottelukunta

Ympäristöministeriö voi nimittää ympäristövahinkorahaston toimintaan liittyvän vuoropuhelun edistämiseksi ympäristövahinkorahaston neuvottelukunnan. Neuvottelukunnassa on oltava edustettuina ainakin vuoropuhelun edistämisen kannalta keskeiset valtion ja kuntien viranomaiset, elinkeinoelämä sekä ympäristöjärjestöt.

27 §

Pääomarajat

Vuosittaisen ympäristövahinkomaksun kantaminen keskeytetään sen vuoden lopussa, jona ympäristövahinkorahaston pääoma on marraskuun viimeisenä päivänä ylittänyt 30 miljoonaa euroa. Kantaminen aloitetaan uudelleen sen vuoden päätyttyä, jona järjestelmän pääoma on marraskuun viimeisenä päivänä alle 15 miljoonaa euroa.

Valtion talousarviosta ympäristövahinkojen torjunnan kalustohankintojen avustamiseen myönnetty määräraha ei sisälly 1 momentissa tarkoitettuun pääomaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua keskeytyksestä huolimatta vuosittainen ympäristövahinkomaksu kannetaan kuitenkin aina siltä kalenterivuodelta, jona ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta alkaa.

Ympäristöministeriön on viipymättä ilmoitettava maksunkantoviranomaiselle, jos järjestelmän pääomassa tapahtuu 1 momentissa tarkoitettu muutos.

28 §

Kirjanpito, maksuliike ja tilinpäätös

Ympäristövahinkorahaston kirjanpitoon, maksuliikkeeseen, muuhun laskentatoimeen ja tilinpäätökseen sovelletaan valtion talousarviosta annettua lakia (423/1988) ja sen nojalla annettuja säädöksiä.

29 §

Tilintarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa vuosittain ympäristövahinkorahaston tilintarkastuksen.

Tilintarkastajien on tarkastettava rahaston hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on annettava kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus, jossa on erityisesti lausuttava:

1) siitä, onko tilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

2) siitä, antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot rahaston toiminnan tuloksesta ja tulokselisuudesta sekä sen taloudellisesta asemasta;

3) siitä, onko rahaston hallintoa ja toimintaa hoidettu sitä koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

4) tilinpäätöksen vahvistamisesta;

5) rahaston tuloksen käsittelystä rahaston hallituksen ehdottamalla tavalla.

Kun tilintarkastus on tehty, tilintarkastajien on tehtävä siitä tilinpäätökseen merkintä, jossa viitataan tilintarkastuskertomukseen sekä lausutaan siitä, onko tilinpäätös laadittu hyvän kirjanpitoavan mukaisesti

Jos tilintarkastaja kesken tilikauden havaitsee merkittävää huomauttamista rahaston hallinnosta ja taloudesta, on asiasta viipymättä ilmoitettava rahaston hallitukselle ja ympäristöministeriölle.

Rahaston hallituksen ja henkilöstön on tarvittaessa avustettava tilintarkastajaa tarkastuksen suorittamisessa.

30 §

Virkavastuu ja hallinnon yleislakien soveltaminen

Ympäristövahinkorahaston hallituksen puheenjohtajaan ja varapuheenjohtajaan, muuhun jäseneseen ja varajäseneseen, katselmuslautakunnan puheenjohtajaan ja muuhun jäseneseen sekä pysyvään asiantuntijaan sovelletaan heidän hoitaessaan 22—25 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallinto-tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ympäristövahinkorahaston hallituksen, katselmuslautakunnan ja pysyvän asiantuntijan on 22—25 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003), arkistolaissa (831/1994), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) ja tietosuojalaissa (1050/2018) säädetään.

5 luku

Muutoksenhaku

31 §

Oikaisuvaatimus avustusta koskevaan päätökseen

Edellä 21 §:ssä tarkoitettua avustusta koskevaan rahaston hallituksen päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistui-meen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

32 §

Oikaisuvaatimus ympäristövahinkomaksua ja korvausta koskevaan päätökseen

Edellä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettua ympäristövahinkomaksua koskevaan maksunkantoviranomaisen päätökseen sekä 13, 15 ja 19 §:ssä tarkoitettua korvausta koskevaan rahaston hallituksen päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

6 luku

Erinäiset säännökset

33 §

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot ja ympäristövahinkorahaston hallituksen tiedonsaantioikeus

Maksunkantoviranomaisen on talletettava ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kunkin maksuvelvollisen toiminnanharjoittajan osalta:

- 1) ympäristövahinkomaksun määräytymisen perusteet ja maksun suuruus sekä tieto siitä, onko niitä muutettu oikaisuvaatimuksen tai muutoksenhaun vuoksi;
- 2) ympäristövahinkomaksuvelvollisuuden alkamis- ja päättymisajankohta;
- 3) ympäristövahinkomaksuvelvollisuuteen ja sen toteuttamiseen liittyvät välttämättömät muut kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Ympäristövahinkorahaston hallituksella on oikeus maksutta saada ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä ne tiedot ja tiedoista muodostetut tietoaineistot, jotka ovat välttämättömiä sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

34 §

Ympäristövahinkorahastosta annetun lain rikkominen

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 8 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *ympäristövahinkorahastosta annetun lain rikkomisesta* sakkoon.

35 §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistus veropetoksesta, törkeästä veropetoksesta, lievästä veropetoksesta, avustuspetoksesta, törkeästä avustuspetoksesta, avustuksen väärinkäytöstä, törkeästä avustuksen väärinkäytöstä ja avustusrikkomuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 29 luvun 1—3, 5—7, 7 a ja 8 §:ssä. Rangaistus petoksesta, törkeästä petoksesta ja lievästä petoksesta säädetään rikoslain 36 luvun 1—3 §:ssä.

7 luku

Voimaantulo

36 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan öljysuojarahastosta (1406/2004) ja ympäristövahinkovakuutuksesta annettu laki (81/1998). Öljysuojarahastosta annetun lain 5—7, 7 a, 8, 9, 17 ja 18 §:n sekä 25 §:n 3 momentin kumoaminen tulee kuitenkin voimaan jo 1 päivänä tammikuuta 2023. Ennen kumoamisen voimaantuloa vireille tulleet hakemukset käsitellään ennen mainittua ajankohtaa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

37 §

Siirtymäsäännös

Ennen tämän lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneesta pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneiden vahinkojen ja torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, vaikka korvausta haettaisiin taikka vahinko tai ympäristön pilaantuminen tai muu häiriö olisi ilmennyt vasta tämän lain tultua voimaan.

38 §

Öljysuojarahastoa koskevat siirtymäsäännökset

Öljysuojamaksun kantamisesta kertyneet varat, jotka öljysuojarahastolla on 31 päivänä joulukuuta 2024, siirretään ympäristövahinkorahastoon. Valtion talousarviosta rahastoon siirretty määräraha palautetaan talousarvioon, ellei sitä ole tarkoitettu käytettäväksi sellaisiin korvauksiin, joista päättäminen on öljysuojarahastossa kesken rahaston toiminnan päättyessä.

Öljysuojarahaston toiminnan päättyessä rahastossa vireillä olevat asiat käsitellään ja ratkaistaan ympäristövahinkorahastossa tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneesta öljyvahingosta kärsimään joutuneen oikeus korvauksiin ja oikeus öljyvahingon torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvauksiin ratkaistaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Korvausta tällaisesta vahingosta on haettava kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain tultua voimaan toimitetaan öljyvahinkoja ja niiden torjunta- ja ennallistamiskustannuksia koskevat korvaushakemukset ympäristövahinkorahastolle.

Jos muualla lainsäädännössä viitataan öljysuojarahastosta annettuun lakiin, sovelletaan sen asemesta tätä lakia.

39 §

Ympäristövahinkovakuutusta koskevat siirtymäsäännökset

Ennen tämän lain voimaantuloa aiheutuneen, ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain soveltamisalaan kuuluvan ympäristövahinkoon sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksiin

ja kustannuksiin vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ellei 2 tai 3 momentista muuta johdu.

Tämän lain tultua voimaan ympäristövahinkovakuutuksesta annetussa laissa tarkoitettu korvausvaatimus on tehtävä kirjallisesti vakuutuksenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle viiden vuoden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt on saanut tietää siitä, että korvausta ei saada perityksi korvausvelvolliselta tai että korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi, ja viimeistään viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Korvausvaatimus katsotaan tällöin tehdyksi ympäristövahinkovakuutuksen viimeisen vakuutuskauden aikana. Viimeisen vakuutuskauden ja tämän lain voimaantuloa seuraavan viiden vuoden kuluessa esitetyistä korvausvaatimuksista yhdestä vakuutustapahtumasta maksetaan korvausta enintään 6 miljoonaa euroa ja kahdesta tai useammasta vakuutustapahtumasta maksetaan korvausta yhteensä enintään 10 miljoonaa euroa.

Jos ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain soveltamisalaan kuuluva ympäristövahinko sekä tällaisen vahingon torjuntakustannukset ja kustannukset vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen ovat aiheutuneet toiminnasta, jota on harjoitettu aikaisintaan 1 päivän tammikuuta 1999 mutta ennen tämän lain voimaantuloa, ja jos ympäristövahinko on ilmennyt tai vahinkoa kärsinyt on saanut tietää vasta viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta, että korvausta ei saada perityksi korvausvelvolliselta tai että korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi, korvausvaatimus voidaan 2 momentissa tarkoitetun ajan jälkeen esittää ympäristövahinkorahastolle. Korvausvaatimus ympäristövahinkorahastolle on kuitenkin tehtävä viimeistään kymmenen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

40 §

Eräitä energiantuotantolaitoksia koskeva siirtymäsäännös

Polttoaineteholtaan vähintään 1 megawatin mutta alle 5 megawatin energiantuotantolaitos on velvollinen maksamaan ympäristövahinkomaksua vasta 1 päivästä tammikuuta 2029.

41 §

Turvetuotantoa koskeva siirtymäsäännös

Kertaluonteista ympäristövahinkomaksua ei tarvitse suorittaa turvetuotannosta ja siihen liittyvästä ojituksesta, jos toiminnan lopettamisesta on tehty ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle ennen tämän lain voimaantuloa.

VUOSITTAINEN YMPÄRISTÖVAHINKOMAKSU

<i>A. Maksuluokka 1</i>	<i>30 000 euroa</i>
--------------------------------	----------------------------

1. MALMIEN TAI MINERAALIEN KAIVAMINEN

- a) Kaivostoiminta, johon kuuluu yksi tai useampi suuronnettomuuden vaaraa aiheuttava kaivannaisjätteen jätealue
- b) Rikastamo tai muu toiminta, jonka yhteydessä on yksi tai useampi suuronnettomuuden vaaraa aiheuttava rikastusjätteen jätealue
- c) Kaivostoiminta tai rikastamo, johon kuuluu kaatopaikka, jonka toiminnassa käsitellään tai varastoidaan ammattimaisesti tai laitospäisesti vaarallisia jätteitä ja johon tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä vuorokaudessa tai jonka kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkaa

<i>B. Maksuluokka 2</i>	<i>20 000 euroa</i>
--------------------------------	----------------------------

1. MALMIEN TAI MINERAALIEN KAIVAMINEN

Rikastamo tai muu toiminta, jonka yhteydessä on yksi tai useampi muun kuin pysyvän kaivannaisjätteen jätealue, ei kuitenkaan kohdassa A. tarkoitettu toiminta

2. JÄTTEIDEN AMMATTIMAINEN TAI LAITOSMAINEN KÄSITTELY

Kaatopaikka, johon tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä vuorokaudessa tai jonka kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkaa, ja toiminnassa käsitellään tai varastoidaan vaarallisia jätteitä, ei kuitenkaan kohdassa A. tarkoitettu toiminta

<i>C. Maksuluokka 3</i>	<i>10 000 euroa</i>
--------------------------------	----------------------------

1. MALMIEN TAI MINERAALIEN KAIVAMINEN

Kaivostoiminta, johon kuuluu yksi tai useampi muun kuin pysyvän jätteen kaivannaisjätteen jätealue, ei kuitenkaan kohdassa A. tai B. tarkoitettu toiminta

2. JÄTTEIDEN AMMATTIMAINEN TAI LAITOSMAINEN KÄSITTELY

Vaarallisten jätteiden käsittely, kun kapasiteetti ylittää 10 tonnia vuorokaudessa ja joka sisältää yhden tai useamman seuraavista toiminnoista:

- biologinen käsittely
- fysikaalis-kemiallinen käsittely
- yhdistäminen tai sekoittaminen ennen:
 - jätteiden käsittelyä jätteenpolttolaitoksissa tai jätteen rinnakkaispolttolaitoksissa, joiden kapasiteetti muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta ylittää 3 tonnia tunnissa ja vaarallisten jätteiden osalta ylittää 10 tonnia vuorokaudessa, tai

- tässä kohdassa C. alakohdassa 2. lueteltuja muita toimintoja
- uudelleenpakkaaminen ennen:
 - jätteiden käsittelyä jätteenpolttolaitoksissa tai jätteen rinnakkaispolttolaitoksissa, joiden kapasiteetti muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta ylittää 3 tonnia tunnissa ja vaarallisten jätteiden osalta ylittää 10 tonnia vuorokaudessa, tai
 - tässä kohdassa C. alakohdassa 2. lueteltuja muita toimintoja
- liuottimien talteenotto tai regenerointi
- muun epäorgaanisen materiaalin kuin metallien tai metalliyhdisteiden kierrätys tai talteenotto
- happojen tai emästen regenerointi
- pilaantumisen torjumiseksi käytettyjen aineiden hyödyntäminen
- katalyyttien ainesosien hyödyntäminen
- öljyn uudelleenjalostaminen tai muu uudelleenkäyttö
- maanvarainen allastaminen

ei kuitenkaan kohdassa A. tai B. tarkoitettu vaarallisten jätteiden käsittelytoiminta

<i>D. Maksuluokka 4</i>	<i>2 700 euroa</i>
--------------------------------	---------------------------

1. METSÄTEOLLISUUS

- a) Teollisuuslaitos, jossa valmistetaan massaa puusta tai muista kuitumateriaaleista
- b) Teollisuuslaitos, jossa valmistetaan paperia tai kartonkia, kapasiteetin ylittäessä 20 tonnia vuorokaudessa
- c) Teollisuuslaitos, jossa valmistetaan yhtä tai useampia seuraavista puulevyistä: suurlastulevy, lastulevy tai kuitulevy kapasiteetin ylittäessä 600 m³ vuorokaudessa
- d) Puun ja puutuotteiden suojaus kemikaaleilla tuotantokapasiteetin ylittäessä 75 m³ vuorokaudessa lukuun ottamatta pelkkää sinistäjäsiemen torjuntakäsittelyä

2. METALLITEOLLISUUS

- a) Malmien, mukaan lukien sulfidimalmit, pasutus ja sintraus
- b) Raakaraudan tai teräksen tuotanto (primääri- tai sekundäärisulatus), mukaan lukien jatkuva valu, kapasiteetin ylittäessä 2,5 tonnia tunnissa
- c) Muiden kuin rautametallien tuotanto malmista, rikasteista tai sekundaarisista raaka-aineista metallurgisilla, kemiallisilla tai elektrolyysimenetelmillä
- d) Rautametallivalimo, jonka tuotantokapasiteetti ylittää 20 tonnia vuorokaudessa
- e) Muu valimo tai sulatto, jonka sulatuskapasiteetti ylittää 4 tonnia vuorokaudessa lyijyn ja kadmiumin osalta ja 20 tonnia vuorokaudessa muiden kuin rautametallien osalta
- f) Rautametallien jalostus suojakäsittelmällä sulalla metallilla käsittelykapasiteetin ylittäessä 2 tonnia raakaterästä tunnissa

g) Rautametallien kuumavalssaamo, jonka kapasiteetti ylittää 20 tonnia tunnissa, tai takomo, jossa vasaroiden iskutyö ylittää 50 kilojoulea vasaraa kohti ja lämmitysteho ylittää 20 megawattia

h) Metallien tai muovien pintakäsittely elektrolyyttistä tai kemiallista menetelmää käyttäen käsittelyaltaiden yhteenlasketun tilavuuden ollessa yli 30 m³

3. ENERGIAN TUOTANTO

a) Polttoaineita polttava laitos, jonka polttoaineteho on 50 megawattia tai enemmän; laitoksen polttoainetehoa määritettäessä lasketaan yhteen kaikki samalla laitosalueella sijaitsevat energiantuotantoyksiköt

b) Teollisuuden päästöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU mukaisista direktiivilaitoksista tulevien hiilidioksidivirtojen talteenotto geologista varastointia varten hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivin 85/337/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY, 2006/12/EY ja 2008/1/EY ja asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/31/EY nojalla

4. KEMIANTEOLLISUUS

Teollisessa mittakaavassa tapahtuva, alla mainittujen aineiden tai aineryhmien kemiallinen tai biologinen jalostaminen

a) Epäorgaanisten kemikaalien valmistus, kuten:

- kaasut, kuten ammoniakki, kloori tai kloorivety, fluori tai fluorivety, hiilen oksidit, rikkiyhdisteet, typen oksidit, vety, rikkidioksidi, karbonyylikloridi
- hapot, kuten kromihappo, fluorivetyhappo, fosforihappo, typpihappo, kloorivetyhappo, rikkihappo, oleum, rikkihapokkeet
- emäkset, kuten ammoniumhydroksidi, kaliumhydroksidi, natriumhydroksidi
- suolat, kuten ammoniumkloridi, kaliumkloraaatti, kaliumkarbonaatti, natriumkarbonaatti, perboraatti, hopeanitraatti
- epämetallit, metallioksidit tai muut epäorgaaniset yhdisteet, kuten kalsiumkarbidi, pii, piikarbidi

b) Orgaanisten kemikaalien valmistus, kuten:

- yksinkertaiset hiilivedyt (suoraketjuiset tai rengasrakenteiset, tyydyttyneet tai tyydyttämättömät, alifaattiset tai aromaattiset)
- happea sisältävät hiilivedyt, erityisesti alkoholit, aldehydit, ketonit, karboksyylihapot, esterit ja esterien seokset, asetaatit, eetterit, peroksidit ja epoksihartsit
- rikin hiilivedyt
- typen hiilivedyt, erityisesti amiinit, amidit, typpipitoiset yhdisteet tai nitraatit, nitrilit, syanaatit, isosyanaatit
- fosforia sisältävät hiilivedyt
- halogenoidut hiilivedyt
- organometalliyhdisteet
- muovit (polymeerit, synteettiset kuidut, selluloosapohjaiset kuidut)
- synteettiset kumit
- väriaineet ja pigmentit
- pinta-aktiiviset aineet

- c) Öljyn- tai kaasunjalostamo
- d) Kasvinsuojeluaineiden tai biosidien tuotanto
- e) Räjähdeiden tuotanto
- f) Fosfori-, typpi- tai kaliumpohjaisiin raaka-aineisiin perustuvien lannoitteiden (lannoitteet sisältävät joko yhtä ainetta tai niiden seosta) valmistus
- g) Lääkeaineita sisältävien tuotteiden, myös välituotteiden, tuotanto

5. POLTTOAINEIDEN VALMISTUS TAI KEMIKAALIEN TAI POLTTOAINEIDEN VARASTOINTI TAI KÄSITTELY

- a) Hiilen kaasuttaminen tai nesteyttäminen tai muiden polttoaineiden kuin hiilen kaasuttaminen tai nesteyttäminen laitoksissa, joiden polttoaineteho on vähintään 20 megawattia
- b) Kovahiilen tai sähkögrafiitin tuotanto polttamalla tai hiilettämällä
- c) Koksen tuotanto

6. ORGAANISIA LIUOTTIMIA KÄYTTÄVÄ TOIMINTA

Aineiden, esineiden ja tuotteiden pintakäsittely, erityisesti kiillotus, painatus, pinnoittaminen, rasvanpoisto, vedenpitäviksi käsittely, liimaus, maalaus, puhdistaminen tai kyllästys käytettäessä orgaanisia liuottimia liuottimen kulutuskapasiteetin ylittäessä 150 kg tunnissa tai 200 tonnia vuodessa

7. MALMIEN TAI MINERAALIEN KAIVAMINEN

Rikastamo tai muu toiminta, jonka yhteydessä on yksi tai useampi pysyvän kaivannaisjätteen jätealue, johon sijoitetaan rikastusjätettä

8. MINERAALITUOTTEIDEN VALMISTUS

- a) Sementtiklinkkerin tuotanto kiertouuneissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 500 tonnia vuorokaudessa, tai muun tyyppisissä uuneissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 50 tonnia vuorokaudessa
- b) Kalkin tuotanto uuneissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 50 tonnia vuorokaudessa
- c) Mineraalien sulatus, mukaan lukien mineraalikuidut, kun sulatuskapasiteetti ylittää 20 tonnia vuorokaudessa
- d) Lasin valmistus, mukaan lukien lasikuidut, kun sulatuskapasiteetti ylittää 20 tonnia vuorokaudessa
- e) Asbestin tai asbestipohjaisten tuotteiden valmistus

f) Keraamisten tuotteiden valmistus polttamalla, erityisesti kattotiilet, tiilet, tulenkestävät rakennuskivet, laatat, hiekkakivi tai posliini, kun tuotantokapasiteetti ylittää 75 tonnia vuorokaudessa ja/tai uunikapasiteetti ylittää 4 m³ ja lastauskapasiteetti ylittää 300 kg/m³ uunia kohden

g) Magnesiumoksidin tuotanto uuneissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 50 tonnia vuorokaudessa

9. NAHAN TAI TEKSTILIEN LAITOSMAINEN TUOTANTO TAI KÄSITTELY

a) Tekstiilikuitujen tai tekstiilien esikäsittely (kuten pesu, valkaisu, merserointi) tai värjäys käsittelykapasiteetin ylittäessä 10 tonnia vuorokaudessa

b) Nahanparkitus käsittelykapasiteetin ylittäessä 12 tonnia valmiita tuotteita vuorokaudessa

10. ELINTARVIKKEIDEN TAI REHUJEN VALMISTUS

a) Teurastamotoiminta tuotantokapasiteetin ylittäessä 50 tonnia ruhoja vuorokaudessa

b) Elintarvikkeiden tai rehujen tuotantoon tarkoitettujen seuraavien raaka-aineiden käsittely ja jalostus, riippumatta siitä, onko niitä aikaisemmin jalostettu vai ei, pelkkää pakkaamista lukuun ottamatta:

Pelkästään eläinperäiset raaka-aineet (paitsi pelkkä maito) valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetin ylittäessä 75 tonnia vuorokaudessa

c) Elintarvikkeiden tai rehujen tuotantoon tarkoitettujen seuraavien raaka-aineiden käsittely ja jalostus, riippumatta siitä, onko niitä aikaisemmin jalostettu vai ei, pelkkää pakkaamista lukuun ottamatta:

Pelkästään kasviperäiset raaka-aineet valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetin ylittäessä 300 tonnia vuorokaudessa tai 600 tonnia vuorokaudessa, jos laitos toimii kaikkina vuosina enintään 90 peräkkäisenä vuorokautena

d) Elintarvikkeiden tai rehujen tuotantoon tarkoitettujen seuraavien raaka-aineiden käsittely ja jalostus, riippumatta siitä, onko niitä aikaisemmin jalostettu vai ei, pelkkää pakkaamista lukuun ottamatta:

Eläin- ja kasviperäiset raaka-aineet sekä yhdistettyinä että erillisinä tuotteina valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetin ylittäessä vuorokaudessa:

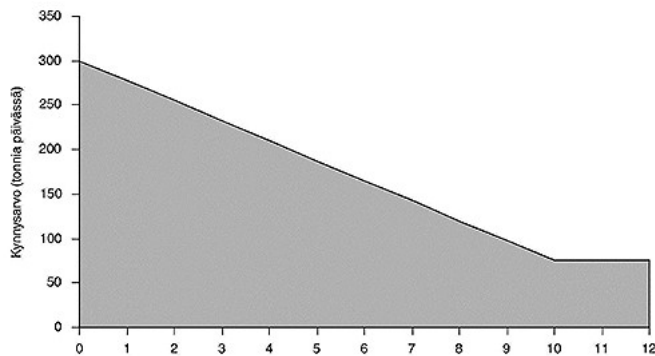
— 75 tonnia, jos A yhtä suuri tai suurempi kuin 10 tai

— 300 - (22,5 A), jos A on pienempi kuin 10

joissa "A" on valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetin eläinperäisen raaka-aineen osuus painoprosenteina.

Pakkauksen painoa ei saa sisällyttää tuotteen lopulliseen painoon. Tätä kohtaa ei sovelleta tapauksiin, joissa ainoa raaka-aine on maito.

10. d) kohtaan liittyvä kuva:



(A) Eläinperäisen raaka-aineen osuus (% valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetista)

e) Pelkän maidon käsittely ja jalostus vastaanotetun maidon määrän ylittäessä 200 tonnia vuorokaudessa (vuosittain laskettavan keskiarvon perusteella)

11. JÄTTEIDEN AMMATTIMAINEN TAI LAITOSMAINEN KÄSITTELY SEKÄ JÄTEVESIEN KÄSITTELY

a) Jätteiden käsittely jätteenpolttolaitoksissa tai jätteen rinnakkaispolttolaitoksissa, joiden kapasiteetti muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta ylittää 3 tonnia tunnissa ja vaarallisten jätteiden osalta ylittää 10 tonnia vuorokaudessa

b) Ruhojen tai eläinperäisen jätteen loppukäsittely tai kierrätys käsittelykapasiteetin ylittäessä 10 tonnia vuorokaudessa

c) Teollisuuden päästöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU mukaisen direktiivilaitoksen jätevesien erillinen jätevedenpuhdistamo, joka ei kuulu yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY soveltamisalaan

d) Muiden kuin vaarallisten jätteiden loppukäsittely, kun kapasiteetti ylittää 50 tonnia vuorokaudessa, mukaan luettuna yksi tai useampi seuraavista toiminnoista ja lukuun ottamatta yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettuun neuvoston direktiiviin 91/271/ETY kuuluvia toimintoja:

- biologinen käsittely
- fysikaalis-kemiallinen käsittely
- jätteen esikäsittely polttoa tai rinnakkaispolttota varten
- kuonan ja tuhkan käsittely
- metallijätteen käsittely leikkureilla, mukaan lukien sähkö- ja elektroniikkalaiteromu sekä romuajoneuvot ja niiden osat

e) Muiden kuin vaarallisten jätteiden hyödyntäminen tai hyödyntämisen ja loppukäsittelyn yhdistelmä, kun kapasiteetti ylittää 75 tonnia vuorokaudessa, mukaan luettuna yksi tai useampi seuraavista toiminnoista ja lukuun ottamatta yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettuun neuvoston direktiiviin 91/271/ETY kuuluvia toimintoja:

- biologinen käsittely
- jätteen esikäsittely polttoa tai rinnakkaispolttota varten
- kuonan ja tuhkan käsittely
- metallijätteen käsittely leikkureilla, mukaan lukien sähkö- ja elektroniikkalaiteromu sekä romuajoneuvot ja niiden osat

Jos ainoa jätteidenkäsittelytoiminta on anaerobinen käsittely (mädätys), tämän toiminnan kapasiteettia koskeva raja-arvo on 100 tonnia vuorokaudessa

f) Kaatopaikat, joihin tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä vuorokaudessa tai joiden kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia muuta kuin vaarallista jätettä, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkoja

g) Vaarallisen jätteen väliaikainen varastointi, johon ei sovelleta säännöstä 11. f) kaatopaikasta, johon tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä vuorokaudessa tai jonka kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkaa, jos väliaikainen varastointi tapahtuu ennen seuraavan luettelon mukaista toimintaa, kun kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 50 tonnia lukuun ottamatta väliaikaista varastointia keräilyn aikana paikassa, jossa jäte tuotetaan:

— Jätteiden käsittely jätteenpolttolaitoksissa tai jätteen rinnakkaispolttolaitoksissa, joiden kapasiteetti muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta ylittää 3 tonnia tunnissa ja vaarallisten jätteiden osalta ylittää 10 tonnia vuorokaudessa

— Vaarallisten jätteiden käsittely, jonka kapasiteetti ylittää 10 tonnia vuorokaudessa ja joka sisältää yhden tai useamman seuraavista toiminnoista:

— biologinen käsittely

— fysikaalis-kemiallinen käsittely

— yhdistäminen tai sekoittaminen ennen:

— jätteiden käsittelyä jätteenpolttolaitoksissa tai jätteen rinnakkaispolttolaitoksissa, joiden kapasiteetti muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta ylittää 3 tonnia tunnissa ja vaarallisten jätteiden osalta ylittää 10 tonnia vuorokaudessa, tai

— tässä vaarallisten jätteiden käsittelyä koskevassa kohdassa lueteltuja muita toimintoja

— uudelleenpakkaaminen ennen:

— jätteiden käsittelyä jätteenpolttolaitoksissa tai jätteen rinnakkaispolttolaitoksissa, joiden kapasiteetti muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta ylittää 3 tonnia tunnissa ja vaarallisten jätteiden osalta ylittää 10 tonnia vuorokaudessa, tai

— tässä vaarallisten jätteiden käsittelyä koskevassa kohdassa lueteltuja muita toimintoja

— liuottimien talteenotto tai regenerointi

— muun epäorgaanisen materiaalin kuin metallien tai metalliyhdisteiden kierrätys tai talteenotto

— happojen tai emästen regenerointi

— pilaantumisen torjumiseksi käytettyjen aineiden hyödyntäminen

— katalyyttien ainesosien hyödyntäminen

— öljyn uudelleenjalostaminen tai muu uudelleenkäyttö

— maanvarainen allastaminen

— Kaatopaikat, johon tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä vuorokaudessa tai joiden kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkoja

— Vaarallisen jätteen maanalainen varastointi, kun kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 50 tonnia

h) Vaarallisen jätteen maanalainen varastointi, kun kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 50 tonnia

<i>E. Maksuluokka 5</i>	<i>200 euroa</i>
--------------------------------	-------------------------

1. METSÄTEOLLISUUS

- a) Kuorellisen puutavaran vesivarasto, jossa pidetään puutavaraa samanaikaisesti vähintään 20 000 m³, ei kuitenkaan vesivarasto, jossa on suljettu vesienkäsittelyjärjestelmä
- b) Suurlastulevyä, lastulevyä tai kuitulevyä valmistava tehdas, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 10 000 m³ vuodessa, taikka vaneria tai muita puulevyjä valmistava tai pinnoittava tehdas, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 10 000 m³ vuodessa
- c) Puun kyllästämö, jonka tuotantokapasiteetti on enintään 75 m³ vuorokaudessa

2. METALLITEOLLISUUS

- a) Rauta- tai terästehdas taikka rautalejeerinkejä valmistava tehdas
- b) Muiden kuin rautametallien valssaamo, takomo tai vetämö, ei kuitenkaan kylmäprosessit langanveto, valssaus ja syväveto
- c) Rautametallivalimo, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 200 tonnia vuodessa
- d) Muu kuin c alakohdassa tarkoitettu valimo tai sulatto, jonka sulatuskapasiteetti on vähintään 200 tonnia vuodessa, sulatettaessa lyijyä tai kadmiumia enintään 4 tonnia vuorokaudessa
- e) Rautametallien jalostus suojakäsittelmällä sulalla metallilla
- f) Rautametallien kuumavalssaamo tai takomo
- g) Laivatelakka
- h) Akkutehdas
- i) Metallien tai muovien pintakäsittely elektrolyyttistä tai kemiallista menetelmää käyttäen käsittelyaltaiden yhteenlasketun tilavuuden ollessa vähintään 5 ja enintään 30 m³

3. ENERGIAN TUOTANTO

Ydinvoimalaitos

4. KEMIANTEOLLISUUS

- a) Pesuaineita valmistava tehdas, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 50 tonnia vuodessa
- b) Kumitehdas, jossa on vulkanointi- tai mastisointiprosessi
- c) Mineraaliöljytuotteita valmistava tehdas, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 10 000 tonnia vuodessa
- d) Tärkkelysjohdannaisia valmistava tehdas

e) Entsyymitehdas

5. POLTTOAINEIDEN VALMISTUS TAIKKA KEMIKAALIEN TAI POLTTOAINEIDEN VARASTOINTI, KÄSITTELY TAI JAKELU

a) Muiden polttoaineiden kuin hiilen kaasuttaminen tai nesteyttäminen laitoksissa, joiden polttoaineteho on alle 20 megawattia ja joissa valmistetaan polttoainetta vähintään 3 000 tonnia vuodessa

b) Kiinteän, nestemäisen tai kaasumaisen polttoaineen valmistuslaitos, jossa valmistetaan polttoainetta vähintään 5 000 tonnia vuodessa, ei kuitenkaan pellettien puristustoiminta

c) Polttonesteiden tai terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varasto, jossa voidaan varastoida tällaista kemikaalia vähintään 100 m³, ei kuitenkaan sellaisen nestemäisten polttoaineiden jakeluaseman tai energiantuotantolaitoksen, jonka polttoainetehoon lasketaan yhteen kaikki samalla laitosalueella sijaitsevat polttoaineteholtaan vähintään yhden megawatin energiantuotantoyksiköt ja jonka polttoaineteho on vähintään 5 megawattia mutta alle 50 megawattia ja jossa jokaisen kiinteää polttoainetta käyttävän energiantuotantoyksikön polttoaineteho on alle 20 megawattia, polttonestesäiliö, voimansiirron suurmuuntaja-asema tai vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen ulkopuolella sijaitseva valmiiksi pakattujen tuotteiden kappalevarasto

d) Edellä mainittu E. kohdan 5. alakohdan c) mukainen terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin varasto pienempänäkin, jos varaston toiminnasta saattaa aiheutua seuraavia seurauksia:

- vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain (587/2011) mukaan luvanvaraisesta hankkeesta;
- jätevesien johtamisesta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilaissa tarkoitetun noron pilaantumista;
- eräistä naapurussuhteista annetussa laissa (26/1920) tarkoitettua kohtuutonta rasitusta;
- jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa

e) nestemäisen polttoaineen jakeluasema, jonka polttoainesäiliöiden kokonaistilavuus on vähintään 10 m³

f) Nestemäisen polttoaineen jakeluasema E. kohdan 5. alakohdan e) mukaista pienempänäkin, jos toiminnasta saattaa aiheutua seuraavia seurauksia:

- vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta
- jätevesien johtamisesta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilaissa tarkoitetun noron pilaantumista;
- eräistä naapurussuhteista annetussa laissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta;
- tai toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle

6. ORGAANISIA LIUOTTIMIA KÄYTTÄVÄ TOIMINTA

a) Pintojen puhdistus orgaanisilla liuottimilla, jotka sisältävät vaaralausekkeella H340, H341, H350, H350i, H351, H360D tai H360F merkittyjä aineita ja seoksia, kun liuottimien kulutus on yli 1 tonni vuodessa, mutta enintään 200 tonnia vuodessa

b) Seuraavat toiminnot, jos orgaanisten liuottimien kulutus on yli 50 tonnia vuodessa mutta enintään 200 tonnia vuodessa:

- muu kuin a alakohdassa tarkoitettu pintojen puhdistus
- ajoneuvojen alkuperäinen maalaus sekä tuotantolaitoksessa että sen ulkopuolella
- metallin, muovin, tekstiilien, folion ja paperin pinnoitus tai maalaus
- puupintojen maalaus
- nahan viimeistely
- lankalakkaus
- jalkineiden valmistus
- puun ja muovin laminointi
- liimaus
- seuraavat painatustoiminnot: heatset-rainaoffset -painatus, julkaisusyväpainot, muu syväpaino, fleksopaino, rotaatioseripaino mukaan lukien tekstiilien ja kartongin rotaatioseripaino, laminointi- ja lakkausyksiköt
- kumin jalostus

c) Seuraavat toiminnot, jos orgaanisten liuottimien kulutus on yli 25 tonnia vuodessa mutta enintään 200 tonnia vuodessa:

- jatkuvatoiminen nauhapinnoitus
- puun kyllästäminen

d) Seuraavat toiminnot, jos orgaanisten liuottimien kulutus on yli 50 tonnia vuodessa:

- kylmäoffset- painatustoiminta
- kasviöljyjen sekä eläinrasvojen uutto ja kasviöljyjen jalostustoiminnot
- maalien, lakkojen, liimojen ja painovärien valmistus
- lääketeknologia

e) Laitos, jossa käytetään orgaanisia liuottimia ja jossa niiden kulutus on, kun siitä vähennetään tuotteisiin sitoutuva osuus, vähintään 50 tonnia vuodessa tai vastaava huippukulutus vähintään 100 kiloa tunnissa, mukaan lukien toiminnot, joissa haihtuvia orgaanisia yhdisteitä vapautuu raaka-aineiden sisältämästä ponne- tai paisunta-aineesta

7. MALMIEN TAI MINERAALIEN KAIVAMINEN TAI MAAPERÄN AINESTEN OTTO

a) Muu kuin kohdassa A. – D. tarkoitettu kaivostoiminta ja muu kuin liitteessä 2 tarkoitettu koneellinen kullankaivuu

b) Malmin tai mineraalin rikastamo

8. MINERAALITUOTTEIDEN VALMISTUS

a) Sementtitehdas

b) Kalkin tuotanto

c) Mineraalivillatehdas, jonka sulatuskapasiteetti on yli 6 000 tonnia vuodessa

d) Lasia tai lasikuitua valmistava tehdas, jonka sulatuskapasiteetti on yli 6 000 tonnia vuodessa

e) Kipsilevytehdas

9. NAHAN TAI TEKSTIILIEN LAITOSMAINEN TUOTANTO TAI KÄSITTELY

a) Tekstiilikuitujen tai tekstiilien esikäsittelyä tai värjäystä suorittava laitos, jonka käsittelykapasiteetti on vähintään 1 tonni vuorokaudessa

b) Nahkatehdas tai turkismuokkaamo, ei kuitenkaan tuotteiden valmistus valmiiksi käsitellyistä nahoista

c) Kuitukangastehdas

10. ELINTARVIKKEIDEN TAI REHUJEN VALMISTUS

a) Panimo, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 5 miljoonaa litraa vuodessa

b) Siiderin ja viinin valmistus käymisteitse, kun tuotantokapasiteetti on vähintään 10 miljoonaa litraa vuodessa

c) Margariinia tai muita kasvi- ja eläinperäisiä rasvoja tai öljyjä valmistava laitos, jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on vähintään 15 tonnia vuorokaudessa

d) Rehua tai rehuvalkuaista valmistava tai sekoittava teollinen laitos, jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on vähintään 22 500 tonnia vuodessa

e) Eineksiä valmistava laitos, jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on vähintään 30 000 tonnia vuodessa

f) Liivatteen valmistus vuodista, nahoista ja luista

11. ELÄINSUOJAT

a) Siipikarjakasvattamot, kun siipikarjapaikkoja on yli 40 000 ja sikalat, kun tuotantosikojen (yli 30 kg:n painoisia) paikkoja on yli 2 000 tai kun emakkopaikkoja on yli 750; siipikarjalla tarkoitetaan kanoja, kalkkunoita, helmikanoja, ankoja, sorsia, hanhia, viiriäisiä, kyyhkysiä, fasaaneja, peltopyitä ja muita lintuja

b) Eläinsuoja, joka on tarkoitettu vähintään 300 lypsylehmälle, vähintään 500 lihanaudalle, vähintään 600 emolehmälle, yli 750 täysikasvuiselle emakolle, yli 2 000 lihasialle, yli 40 000 munituskanalle tai yli 40 000 broilerille

c) Eläinsuoja, joka on tarkoitettu usealle b alakohdassa tai liitteessä 3 tarkoitettulle eläinlajille, jonka kokonaiseläinyksikkömäärä mainitun liitteen eläinyksikkökertoimilla laskettuna on vähintään 3 000 ja joka ei ole maksuvelvollinen b alakohdassa mainitun tuotantoeläimen eläinmäärän perusteella

d) Turkistarha, joka on tarkoitettu vähintään 2 800 siitosnaarasminkille tai -hillerille taikka 1 400 siitosnaarasketulle tai -supikoiralle, taikka muu turkistarha, jonka kokonaiseläinyksikkömäärä liitteen 3 eläinyksikkökertoimilla laskettuna on vähintään 560 ja joka ei ole maksuvelvollinen edellä mainitun tuotantoeläimen eläinmäärän perusteella

12. LIIKENNE

a) Pääosin kauppamerenkulun käyttöön tarkoitettu ja kantavuudeltaan yli 1 350 tonnin aluksille soveltuva satama tai lastaus- taikka purkulaituri

b) Lentopaikka, joka on lentoasema

c) Kemikaalirataapiha tai terminaali, jossa siirretään terveydelle tai ympäristölle vaarallisia kemikaaleja, ei kuitenkaan kappaletavaraa, kuljetusvälineestä toiseen tai varastoon taikka varastosta kuljetusvälineeseen

13. JÄTTEIDEN AMMATTIMAINEN TAI LAITOSMAINEN KÄSITTELY SEKÄ JÄTEVESIEN KÄSITTELY

a) Sellaisen jätteenpolttolaitoksen tai jätteen rinnakkaispolttolaitoksen toiminta, jonka kapasiteetti muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta alittaa 3 tonnia tunnissa ja vaarallisten jätteiden osalta alittaa 10 tonnia vuorokaudessa

b) Muu kuin teollisuuden päästöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU mukaisen direktiivilaitoksen jätevesien erillinen jätevedenpuhdistamo, joka ei kuulu yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY soveltamisalaan, ja jossa käsitellään maksuvelvollisten, mutta ei direktiivin 2010/75/EU mukaisten laitosten prosessijätevesiä

c) Yhdyskuntajätevesien käsittely ja johtaminen, kun kyse on asukasvastineluvultaan vähintään 100 henkilön jätevesien käsittelemisestä

d) Kaivannaisjätteen jätealue

e) Kaatopaikka, mukaan lukien pysyvän jätteen kaatopaikka ja vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettu maankaatopaikka

f) Pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on vähintään 50 000 tonnia vuodessa

g) Laitos tai paikka, jossa käsitellään muualla syntynyttä vaarallista jätettä ammattimaisesti tai laitosmaisesti tai jätevesien käsittely, ei kuitenkaan seuraava toiminta:

— kotitaloudessa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa syntyneen vaarallisen jätteen varastointipaikka tai vaaralliseksi jätteiksi luokiteltavien romuajoneuvojen tai käytöstä poistettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden varastointipaikka, jonka varastointikapasiteetti on enintään 50 tonnia

— autopurkamo

h) Muu kuin yllä a ja d—g alakohdissa tai seuraava jätelain soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitospaikkaista ja jossa käsitellään jätettä vähintään 20 000 tonnia vuodessa:

- alle 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettu maankaatopaikka
- pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on alle 50 000 tonnia vuodessa
- kotitaloudessa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa syntyneen vaarallisen jätteen varastointipaikka tai vaarallisiksi jätteiksi luokiteltavien romuajoneuvojen tai käytöstä poistettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden varastointipaikka, jonka varastointikapasiteetti on enintään 50 tonnia
- autopurkamo
- laitos, jonka ruhojen tai eläinperäisen jätteen käsittelykapasiteetti on enintään 10 tonnia vuorokaudessa

14. MUU TOIMINTA

- a) Muu kuin fosfori-, typpi- tai kaliumpohjaisiin raaka-aineisiin perustuvien lannoitteiden (lannoitteet sisältävät joko yhtä ainetta tai niiden seosta) lannoitetehdas
- b) Öljyn ja kaasun etsintäporaus ja esiintymän hyväksikäyttö sekä muu niihin liittyvä toiminta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä

KERTALUONTEINEN YMPÄRISTÖVAHINKOMAKSU

1. METSÄTEOLLISUUS

- a) Sahalaitos, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 20 000 m³ sahatavaraa vuodessa
- b) Muu puunsuojakemikaaleja käyttävä laitos kuin puun kyllästämö, kun laitoksessa käytetään puunsuojakemikaaleja yli 1 tonni vuodessa

2. ENERGIAN TUOTANTO

- a) Polttoaineita polttava laitos, jossa on yksi tai useampi polttoaineteholtaan vähintään 20 megawatin kiinteää polttoainetta polttava energiantuotantoyksikkö ja laitosalueen kaikkien energiantuotantoyksiköiden yhteenlaskettu polttoaineteho on alle 50 megawattia
- b) Energiantuotantolaitos, jonka polttoaineteho on vähintään 1 mutta alle 50 megawattia ja jossa jokaisen kiinteää polttoainetta käyttävän energiantuotantoyksikön polttoaineteho on alle 20 megawattia; energiantuotantolaitoksen polttoainetehoa määritettäessä lasketaan yhteen kaikki samalla laitosalueella sijaitsevat vähintään yhden megawatin mutta alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköt

3. POLTTOAINEIDEN VALMISTUS TAI KEMIKAALIEN TAI POLTTIAINEIDEN VARASTOINTI TAI KÄSITTELY

- a) Puuta raaka-aineena käyttävä grillihiilen valmistuslaitos, jossa valmistetaan hiiltä vähintään 3 000 tonnia vuodessa
- b) Kivihiihivarasto

4. ORGAANISIA LIUOTTIMIA KÄYTTÄVÄ TOIMINTA

- a) Seuraavat toiminnot ja laitokset, joissa orgaanisten liuottimien kulutus on enemmän kuin 5 mutta enintään 50 tonnia vuodessa:
- muu pinnoitus kuin puupintojen maalaus, mukaan lukien metallin, muovin, tekstiilien, folion ja paperin pinnoitus tai maalaus
 - lankalakkaus
 - jalkineiden valmistus
 - puun ja muovin laminointi
 - liimaus
- b) Seuraavat toiminnot ja laitokset, joissa orgaanisten liuottimien kulutus on enemmän kuin 10 tonnia mutta enintään 50 tonnia vuodessa:
- puupintojen maalaus
 - nahan viimeistely
 - seuraavat painatustoiminnot: heatset-rainaoffset-painatus, julkaisusyväpainot, muu syväpaino, fleksopaino, rotaatioseripaino mukaan lukien tekstiilien ja kartongin rotaatioseripaino, laminointi- ja lakkausyksiköt
 - kumin jalostus
 - kasviöljyjen sekä eläinrasvojen uutto ja kasviöljyjen jalostustoiminnot

c) Toiminnot ja laitokset, joissa orgaanisten liuottimien kulutus on enintään 50 tonnia vuodessa:

- ajoneuvojen alkuperäinen maalaus sekä tuotantolaitoksessa että sen ulkopuolella
- muu pintojen puhdistus kuin puhdistus orgaanisilla liuottimilla, jotka sisältävät vaarallaisluokalla H340, H341, H350, H350i, H351, H360D tai H360F merkittyjä aineita ja seoksia, kun liuottimien kulutus on enemmän kuin 2 tonnia vuodessa

d) Laitos, jossa käytetään orgaanisia liuottimia ja jossa niiden kulutus on, kun siitä vähennetään tuotteisiin sitoutuva osuus, vähintään 10 ja alle 50 tonnia vuodessa tai vastaava huippukulutus vähintään 20 ja alle 100 kiloa tunnissa, mukaan lukien toiminnot, joissa haihtuvia orgaanisia yhdisteitä vapautuu raaka-aineiden sisältämästä ponne- tai paisunta-aineesta

5. MALMIEN TAI MINERAALIEN KAIVAMINEN TAI MAAPERÄN AINESTEN OTTO

a) Kivenlouhimo tai sellainen muu kuin maanrakennustoimintaan liittyvä kivenlouhinta, jossa kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää

b) Kiinteä murskaamo tai kalkkikiven jauhatus tai sellainen tietyllä alueella sijoitettava siirrettävä murskaamo tai kalkkikiven jauhatus, jonka toiminta-aika on yhteensä vähintään 50 päivää

c) Turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus

d) Koneellinen kullankaivuu, kun kaivettavien maamassojen määrä on alle 500 m³ vuodessa pintamaat mukaan lukien ja työskentelyaika enintään 50 vuorokautta vuodessa eikä toimintaan tarvita vesilain mukaista lupaa tai oikeutta

6. MINERAALITUOTTEIDEN VALMISTUS

a) Kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat;

b) Seuraavien keraamisten tuotteiden valmistus polttamalla, kun tuotantokapasiteetti on enintään 75 tonnia vuorokaudessa ja/tai uunikapasiteetti on enintään 4 m³ ja lastauskapasiteetti enintään 300 kg/m³ uunia kohden:

- keramiikka- tai posliinitehdas, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 200 tonnia vuodessa
- kevytsoratehdas, jonka tuotantokapasiteetti on yli 3 000 tonnia vuodessa

7. NAHAN TAI TEKSTIILIEN LAITOSMAINEN TUOTANTO TAI KÄSITTELY

a) Kemiaallinen pesula

b) Tekstiilien vesipesula, jonka kapasiteetti on vähintään 1 tonni vuorokaudessa ja jonka jätevesiä ei johdeta asianmukaisesti jätevedenpuhdistamolle

8. ELINTARVIKKEIDEN TAI REHUJEN VALMISTUS

a) Kalaa tai kalastustuotteita käsittelevä tai jalostava laitos, joka käyttää eläinperäisiä raaka-aineita vähintään 100 tonnia vuodessa ja jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on enintään 75 tonnia vuorokaudessa

b) Seuraavat elintarvike- ja rehuteollisuuden toiminnot:

- teurastamo, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 5 ja enintään 50 tonnia ruhoja vuorokaudessa
- lihaa tai lihatuotteita käsittelevä tai jalostava laitos, joka käyttää eläinperäisiä raaka-aineita vähintään 1 000 tonnia vuodessa ja jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on enintään 75 tonnia vuorokaudessa
- perunaa tai juureksia käsittelevä tai niistä tuotteita jalostava laitos, joka käyttää kasvipärsäisiä raaka-aineita vähintään 2 000 tonnia vuodessa ja jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on enintään 300 tonnia vuorokaudessa
- vihanneksia, öljykasveja, melassia tai mallasohraa käsittelevä tai niistä tuotteita jalostava laitos, joka käyttää kasvipärsäisiä raaka-aineita vähintään 5 000 tonnia vuodessa ja jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on enintään 300 tonnia vuorokaudessa, ei kuitenkaan kylmäpuristettua kasviöljyä valmistava laitos
- muu kuin kahdessa edeltävässä kohdassa tarkoitettu kasvipärsäisiä raaka-aineita käsittelevä tai niistä tuotteita jalostava laitos, joka käyttää kasvipärsäisiä raaka-aineita vähintään 10 000 tonnia vuodessa ja jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on enintään 300 tonnia vuorokaudessa, ei kuitenkaan kylmäpuristettua kasviöljyä valmistava laitos tai leipomo;
- panimo, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 250 000 mutta alle 5 miljoonaa litraa vuodessa ja enintään 300 000 litraa vuorokaudessa
- siiderin ja viinin valmistus käymisteitse, kun tuotantokapasiteetti on vähintään 750 000 mutta alle 10 miljoonaa litraa vuodessa ja enintään 300 000 litraa vuorokaudessa
- muu kuin kahdessa edeltävässä kohdassa tarkoitettu virvoitus- tai alkoholijuomia valmistava laitos, kun virvoitus- ja alkoholijuomien tuotantokapasiteetti on yhteensä vähintään 50 miljoonaa litraa vuodessa ja enintään 300 000 litraa vuorokaudessa
- rehua tai rehuvalkuaista valmistava tai sekoittava teollinen laitos, jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on alle 22 500 tonnia vuodessa ja vähintään 15, mutta enintään 75 tonnia vuorokaudessa, jos valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetin eläinperäisen raaka-aineen osuus on vähintään 10 painoprosenttia; muuten enintään $300 - (22,5 \times A)$ tonnia vuorokaudessa, kun A on valmiiden tuotteiden eläinperäisen raaka-aineen osuus painoprosentteina
- jäätelötehdas tai juustomeijeri, jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on vähintään 1 000 tonnia vuodessa, mutta enintään 75 tonnia vuorokaudessa, jos valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetin eläinperäisen raaka-aineen osuus on vähintään 10 painoprosenttia; muuten $300 - (22,5 \times A)$ tonnia vuorokaudessa, kun A on valmiiden tuotteiden eläinperäisen raaka-aineen osuus painoprosentteina
- eineksiä valmistava laitos, jonka valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetti on vähintään 5 000 ja alle 30 000 tonnia vuodessa, mutta enintään 75 tonnia vuorokaudessa, jos valmiiden tuotteiden tuotantokapasiteetin eläinperäisen raaka-aineen osuus on vähintään 10 painoprosenttia; muuten $300 - (22,5 \times A)$ tonnia vuorokaudessa ja alle 30 000 tonnia vuodessa, kun A on valmiiden tuotteiden eläinperäisen raaka-aineen osuus painoprosentteina
- pelkän maidon keräily-, käsittely- tai jalostuslaitos, jossa vastaanotetun maidon määrä on vähintään 100 ja enintään 200 tonnia vuorokaudessa
- makeistehdas, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 15 tonnia vuorokaudessa
- mallas-, alkoholi- tai virvoitusjuomien pakkaamo, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 50 miljoonaa litraa vuodessa

9. KALANKASVATUS

Kalankasvatus- tai kalanviljelylaitos, jossa käytetään vähintään 2 000 kg vuodessa kuivarehua tai sitä ravintoarvoltaan vastaava määrä muuta rehua taikka jossa kalan lisäkasvu on vähintään 2 000 kg vuodessa, taikka kooltaan vähintään 20 hehtaarin luonnonravintolammikko tai lammikkoryhmä

10. LIIKENNE

- a) Muu lentopaikka kuin lentoasema, ei kuitenkaan pelastustoiminnan helikopterilentopaikka
- b) Ulkona sijaitseva moottoriurheilurata
- c) Yli 50 linja-auton tai kuorma-auton varikko tai vastaavan kokoinen työkonevarikko

11. JÄTTEIDEN AMMATTIMAINEN TAI LAITOSMAINEN KÄSITTELY SEKÄ JÄTEVESIEN KÄSITTELY

- a) Alle 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettu maankaatopaikka
- b) Pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on alle 50 000 tonnia vuodessa
- c) Kotitaloudessa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa syntyneen vaarallisen jätteen varastointipaikka tai vaarallisiksi jätteiksi luokiteltavien romuajoneuvojen tai käytöstä poistettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden varastointipaikka, jonka varastointikapasiteetti on enintään 50 tonnia
- d) Autopurkamo
- e) Laitos, jonka ruhojen tai eläinperäisen jätteen käsittelykapasiteetti on enintään 10 tonnia vuorokaudessa
- f) muu kuin a—e alakohdassa tai liitteen 1 kohdan E alakohdan 13 kohdassa a) tarkoitettu jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitospaikkaista ja jossa käsitellään jätettä alle 20 000 tonnia vuodessa

12. MUU TOIMINTA

- a) Ulkona sijaitseva ampumarata
- b) Pysyvä, ulkona sijaitseva laitosmainen suihkupuuhalluspaikka
- c) Krematorio tai lemmikkieläinten polttolaitos
- d) Kiinteä eläintarha tai huvipuisto
- e) Asfalttiasema

ELÄINSUOJAN JA TURKISTARHAN MAKSUVELVOLLISUUDEN LASKEMISESSA KÄYTETTÄVÄT ELÄINYKSIKKÖKERTOIMET

Eläinsuojan ja turkistarhan kokonaiseläinyksikkömäärän laskemiseen käytettävät eläinyksikkökertoimet. Eläinsuojan kokonaiseläinyksikkömäärä saadaan kertomalla eläinsuojan eläinlajien lukumäärät niiden eläinyksikkökertoimilla ja laskemalla saadut eläinyksikkömäärät yhteen.

Muiden eläinlajien kohdalla on käytettävä vuotuiselta typeneritykseltään lähinnä vastaavan eläimen eläinyksikkökerrointa.

Eläin	Eläinyksikkökerroin
Lypsylehmä	10,8
Emolehmä	4,3
Hieho (12—24 kk)	4
Lihanauta (sonni 12—24 kk)	5,7
Siitossonni (sonni > 2 v)	8,1
Vasikka 6—12 kk	3,4
Vasikka < 6 kk	1,7
Emakko porsaineen	2,6
Lihasika*	1
Karju	1,8
Joutilas emakko ydinsikalassa	1,8
Vieroitettu porsas, 5—11 vko, jos tilalla ei ole emakoita*	0,24
Hevonen 2v–	3,9
Poni** 2v—, hevonen 1v	2,8
Pienponi** 2v–, poni** 1v, hevonen <1v	2
Pienponi **1–2v, poni** <1v	1,2
Pienponi** <1v	0,8
Aasi (ponin ja pienponin tavoin säkäkorkeuden ja iän mukaan)	0,8–2,8
Lammas (uuhi karitsoineen, pässi)	0,6
Vuohi (kuttu kileineen, pukki)	0,6
Munituskana	0,07
Broileriemmo	0,07
Kukko	0,1

Eläin	Eläinyksikkökerroin
Emokalkkuna	0,14
Lihakalkkuna*	0,12
Broileri*	0,03
Kananuorikko*	0,04
Emoankka, liha-ankka*, emohanhi, lihahanhi*, emofasaani, li- hafasaani*	0,07
Emosorsa, lihasorsa*	0,06
Viiriäinen, helmikana	0,04
Kaninaaras poikasineen***	0,19
Strutsi	0,9
Biisoni	2,5
Villisika	0,9
Minkki ja hilleri, siitosnaaras pentuineen	0,18
Minkki ja hilleri, pentu	
Minkki ja hilleri, siitosuros	
Kettu ja supikoira, siitosnaaras pentuineen	0,41
Kettu ja supikoira, pentu	
Kettu ja supikoira, siitosuros	

* eläinpaikkaa kohti

** poni: eläimen säkäkorkeus täysikasvuisena 120—140 cm; pienponi: eläimen säkäkorkeus täysikasvuisena <120 cm

*** Kaninaaraan elopaino noin 5 kg. Poikasien lisäksi kaniuros sisältyy naaraan eläinyksikkö-kertoimeen.

2.

Laki

ympäristönsuojelulain 222 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 222 §:n 2 momentti seuraavasti:

222 §

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä muodostuu tiedoista, jotka talletetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, aluehallintovirastojen, Ilmatieteen laitoksen, Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön ylläpitämiin tietojärjestelmiin, rekistereihin ja tiedostoihin. Tietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään 223 §:ssä, jätelaissa, vesilaissa, merenkulun ympäristönsuojelulaissa ja ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa (/) sekä niiden nojalla. Tietojen tallettaminen voidaan tehdä konekielisenä tiedonsiirtona teknisen käytöthyötyden avulla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

pelastuslain 99 a ja 111 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pelastuslain (379/2011) 99 a §: n 2 momentti sekä 111 a §:n 6 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1353/2018, seuraavasti:

99 a §

Öljy- ja aluskemikaalivahingon torjuntakustannusten korvaaminen

Öljy- ja aluskemikaalivahingon torjumisesta vastaavan viranomaisen sekä siihen osallistuneen tai siihen virka-apua antaneen viranomaisen oikeudesta saada korvaus vahingon torjuntakustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa (/). Torjumisesta vastaavan viranomaisen sekä siihen osallistuneen tai siihen virka-apua antaneen viranomaisen oikeuteen saada korvaus kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahas-
tosta sovelletaan, mitä siitä on Suomea sitovasti sovittu.

111 a §

Öljyvahinkojen jälkitorjunta

Mitä 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnan kustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

valmisteverotuslain 1 §:n 2 momentin 8 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan valmisteverotuslain (182/2010) 1 §:n 2 momentin 8 kohta sellaisena kuin se on laissa 766/2020.

2 §
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1 §:n 1 momentin 19 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 1 §:n 1 momentin 19 kohta.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

2.

Laki

ympäristönsuojelulain 222 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 222 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

222 §

Ympäristönsuojelu tietojärjestelmä

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä muodostuu tiedoista, jotka talletetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, aluehallintovirastojen, Ilmatieteen laitoksen, Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön ylläpitämiin tietojärjestelmiin, rekistereihin ja tiedostoihin. Tietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään 223 §:ssä, jätelaissa, vesilaissa ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa sekä niiden nojalla. Tietojen tallettaminen voidaan tehdä konekielisenä tiedonsiirtona teknisen käyttöyhteyden avulla.

222 §

Ympäristönsuojelu tietojärjestelmä

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä muodostuu tiedoista, jotka talletetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, aluehallintovirastojen, Ilmatieteen laitoksen, Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön ylläpitämiin tietojärjestelmiin, rekistereihin ja tiedostoihin. Tietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään 223 §:ssä, jätelaissa, vesilaissa, merenkulun ympäristönsuojelulaissa ja ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa (/) sekä niiden nojalla. Tietojen tallettaminen voidaan tehdä konekielisenä tiedonsiirtona teknisen käyttöyhteyden avulla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

pelastuslain 99 a ja 111 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pelastuslain (379/2011) 99 a §: n 2 momentti ja 111 a §:n 6 momentti, sellaisina
kuin ne ovat laissa 1353/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

99 a §

99 a §

Ölly- ja aluskemikaalivahingon torjuntakustannusten korvaaminen

Ölly- ja aluskemikaalivahingon torjuntakustannusten korvaaminen

Öllyvahingon torjumisesta vastaavan viranomaisen sekä siihen osallistuneen tai siihen virka-apua antaneen viranomaisen oikeudesta saada korvaus öljyvahinkojen torjuntakustannuksista öljysuojarahastosta säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004). Torjumisesta vastaavan viranomaisen sekä siihen osallistuneen tai siihen virka-apua antaneen viranomaisen oikeuteen saada korvaus kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahastosta sovelletaan, mitä siitä on Suomea sitovasti sovittu.

Ölly- ja aluskemikaalivahingon torjumisesta vastaavan viranomaisen sekä siihen osallistuneen tai siihen virka-apua antaneen viranomaisen oikeudesta saada korvaus vahingon torjuntakustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa (/). Torjumisesta vastaavan viranomaisen sekä siihen osallistuneen tai siihen virka-apua antaneen viranomaisen oikeuteen saada korvaus kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahastosta sovelletaan, mitä siitä on Suomea sitovasti sovittu.

111 a §

111 a §

Öljyvahinkojen jälkitorjunta

Öljyvahinkojen jälkitorjunta

Mitä 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnan kustannuksista öljysuojarahastosta säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa.

Mitä 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnan kustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .