



20.10.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022 vp)

Eduskunnan käsittelyssä on otsikossa mainittu hallituksen esitys. Valtiovarainministeriö esittää kirjallisena lausuntonaan seuraavaa.

Taustana rakenteelliset ja välttämättömät muutostarpeet

Nykyinen Öljysuojarahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi rahastosta maksetaan korvauksia ja myönnetään avustuksia öljyntorjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin.

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

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

Lisäksi uudet hyvinvointialueet aloittavat toimintansa 1.1.2023. Öljyntorjunta siirtyy osana pelastustoimea hyvinvointialueiden toiminnan ja rahoituksen piiriin. Myös tämä vaikuttaa Öljysuojarahaston rakenteeseen, sillä Öljysuojarahastosta on toistaiseksi myönnetty rahoitusta myös pelastustoimen öljyntorjunnan ylläpitoon. Rahoituksen siirtyessä yleiskatteiseksi hyvinvointialueille ei Öljysuojarahastosta myönnettävälle öljyntorjunnan ylläpidon erillisrahoitukselle ole enää perusteita. Ylläpitorahoitus ei ylipäättään ole kestäväällä pohjalla, jos se on riippuvainen erillisrahoituksesta; öljyntorjunnan ylläpitorahoitus tulee rahoittaa osana normaalia pelastustoimen toimintaa.

Edellä mainitut rakenteelliset muutokset aiheuttavat välttämättömiä muutospaineita Öljysuojarahastolle.

Samaan aikaan on käynyt ilmeiseksi, että ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja torjuntaan tarvitaan sellainen järjestelmä, jossa rahoitus ei ole riippuvainen valtion

ja kuntien budjettirahoituksesta. Valtiovarainministeriö on kannattanut tällaisen järjestelmän luomista jo pidemmän aikaa.

Vuodesta 1998 lähtien yritykset ovat maksaneet voimassa olevaan ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään yhteensä 58 miljoonaa euroa ympäristövahinkovakuutusmaksuina, mistä vakuutusyhtiöt ovat saaneet noin 44 miljoonaa euroa ja valtio verotuloina noin 14 miljoonaa euroa. Korvauksia vakuutusjärjestelmästä on maksettu noin 0,5 miljoonaa euroa. Samaan aikaan valtion talousarviosta on jouduttu rahoittamaan vuosien 2013 ja 2021 välillä ympäristövahinkojen torjuntaa yhteensä noin 153 miljoonalla eurolla (sisältäen Talvivaara Sotkamo Oy:n kaivos). Lisäksi Öljysuojarahastosta on korvattu öljyntorjuntaan liittyviä menoja ja investointeja. Edellä mainitut luvut viittaavat selkeästi siihen, ettei nykyjärjestelmä ole rahoituksen suhteen tasapainossa, eivätkä sille asetetut tavoitteet toteudu riittävällä tasolla ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Ympäristövahinkorahaston tavoitteena on luoda ympäristövahinkojen toissijainen vastuujärjestelmä, jolla varaudutaan ympäristövahinkojen torjuntaan silloin, kun varsinainen vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Tavoitteena on luoda järjestelmä, jolla ympäristövahinkojen korvaaminen rahoitettaisiin toimialalla kollektiivisen vastuun puitteissa mahdollisimman pitkälti ilman valtion väliintuloa. Tällä hetkellä kaikki menot rahoitetaan käytännössä valtion talousarviosta ja hyvin pienten vahinkojen osalta kuntien talousarvioista.

Ympäristövahinkorahasto valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona

Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Perustuslain esitöiden mukaan valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto olisi poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa, mistä johtuen niiden perustamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti. Lähtökohtana on, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Perustuslain esitöiden mukaan rahastojärjestelmää voidaan pitää tarpeellisena erityisesti sellaisissa tilanteissa, jolloin on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Yhtenä esimerkkinä perustuslain esitöissä on mainittu erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot

ympäristönsuojelun alalla. Em. vakuutusluonteisia toimintoja ympäristönsuojelun alalla ei ole esitöissä tarkemmin avattu, mutta esimerkkinä olemassa olevista rahastoista mainitaan Öljysuojarahasto.

Edellä mainituista syistä johtuen valtiovarainministeriö suhtautuu yleensä kriittisesti valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen. Käsillä olevan esityksen osalta olennaista on, ettei rahastojen kokonaismäärä kasva, koska Öljysuojarahastosta luovuttaisiin. Merkitystä on ollut myös valmistelun yhteydessä pyydetyillä perustuslakiasiantuntijoiden lausunnoilla. Viime kädessä perustuslakivaliokunnan käsittelyssä arvioidaan, täyttääkö esitys perustuslain mukaiset reunaehdot rahastojen perustamisesta.

Vaikka rahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen, ei se silti olisi valtiontaloudesta irrallinen. Ympäristövahinkorahaston kassa ei olisi itsenäinen, vaan sen kassavarat olisivat muiden valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen tavoin (pois lukien Valtion eläkerahasto) osa valtion kassaa ja siten osa valtion maksuvalmiutta. Kassavarojen pienentyessä myös valtion velanotto kasvaa. Näin ollen myös rahastojen käyttö lisää valtion alijäämää.

Ympäristövahinkomaksu järjestelmän rahoittajana

Ympäristövahinkorahasto ympäristövastuiden toissijaisena järjestelmänä rahoitettaisiin keräämällä varat ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavilta toiminnanharjoittajilta veroluonteisella maksulla. Maksut olisivat osin kertaluonteisia, mutta rahaston vuotuinen tulokertymä muodostuisi jatkuvista vuosittaisista ympäristövahinkomaksuista. Vuosimaksut olisi porrastettu siten, että suurimmat maksut kohdistuisivat niihin toimialoihin, joilla ympäristön pilaantumisen vaaran arvioidaan olevan suurin.

Valmistelun lähtökohtana on ollut, että kokonaisuudessaan yrityksille koitua maksurasite ei kasva, mutta alusta alkaen on tiedostettu, että toimialoittain ja yritysten välisissä maksuissa tulee väistämättä muutoksia. Joidenkin maksut kasvavat, kun taas toisten maksut alenevat. Tarkkoja yrityskohtaisia tietoja nykyisistä ympäristövahinkovakuutusmaksuista ei kuitenkaan ole käytettävissä, mikä heikentää tarkempaa yrityskohtaista vertailua siirryttäessä Ympäristövahinkorahastoon ja ympäristövahinkomaksuun.

Uuteen järjestelmään siirryttäessä luovuttaisiin kahdesta nykyisestä maksusta:

- 1) Öljysuojamaksun normaali tuotto on ollut 8 milj. euroa vuodessa, ja sitä ovat kantaneet ensisijaisesti öljy-yhtiöt
- 2) Ympäristövahinkovakuutusmaksu, jonka arvioitu tuotto on 2,7 milj. euroa vuodessa

Edellä mainitut maksut korvautuisivat vuosittaisella ympäristövahinkomaksulla, jonka tuotoksi arvioidaan noin 3,5 milj. euroa sekä kertaluonteisella ympäristövahinkomaksulla, jonka ensimmäisen vuoden tuotoksi arvioidaan noin 4

milj. euroa. Tämän jälkeen kertaluonteisten maksujen kertymä vähenee merkittävästi, sillä maksun piiriin seuraavina vuosina tulisivat ainoastaan uuden toiminnan aloittavat toiminnanharjoittajat. Näitä toiminnanharjoittajilta kerättäviä maksuja voidaan käyttää vain ympäristövahinkoihin, eikä niitä käytetä öljyntorjunnan kalustohankintojen avustamiseen.

Vuosittainen ympäristövahinkomaksu jakaantuisi seuraaviin maksuluokkiin:

1. maksuluokka 30 000 euroa
2. maksuluokka 20 000 euroa
3. maksuluokka 10 000 euroa
4. maksuluokka 2 700 euroa
5. maksuluokka 200 euroa

Yllä mainittujen maksuluokkien porrastamisella on pyritty huomioimaan eri toiminnanharjoittajien potentiaaliset ympäristön pilaantumista aiheuttavat riskit.

Nimestään huolimatta ympäristövahinkomaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Veroluonteisuus edellyttää maksun suuruuden määräytymiseltä sellaista tarkkarajaisuutta, joka mahdollistaa sen, että verovelvollinen ymmärtää suoraan kyseisen lakipykälän perusteella syntyvän maksun suuruuden. Vero ei mahdollista toiminnanharjoittajaan, toimialaan, yksittäiseen laitokseen tai muuhun tapauskohtaisuuteen perustuvaa viranomaisharkintaa. Siten yksittäiseen toimijaan kohdistuva harkinta, maksun lievennys tai tiukennus joidenkin tapauskohtaisten kriteerien perusteella, ei ole mahdollista.

Hallituksen esityksen perustelujen sivulla 47 on esitetty arvioita maksujen toimialakohtaisesta kertymästä. On syytä huomata, että maksut eivät ole yrityskohtaisia, vaan toimintokohtaisia. Siten niiden toimialojen kertymä, joiden toiminnot ovat laaja-alaisia, kasvaa suuremmaksi. Suurimmat toimialakohtaiset kertymät olisivat arvion mukaan: jätteenkäsittely (640 000 euroa vuodessa), jakeluasemat (520 000 euroa vuodessa) sekä malmien tai mineraalien kaivaminen ja maaperän ainesten otto (500 000 euroa vuodessa). On kuitenkin tarpeen kiinnittää huomiota myös keskimääräiseen maksuun. Jätteenkäsittelyn toimialan keskimääräinen maksu on 1 700 euroa, jakeluasemien 200 euroa ja malmien tai mineraalien kaivamisen osalta 3 700 euroa. Siten yksittäinen maksu jää varsin pieneksi, vaikka toimialan kokonaiskertymä olisikin suuri. Suhteessa yritysten liikevaihtoon edellä mainitut maksut ovat hyvin maltillisia.

Öljyntorjunnan rahoittaminen tulevassa Ympäristövahinkorahastossa

Valtio on voinut nykyisen Öljysuojarahastolain puitteissa saada harkinnanvaraisesti korvausta Öljysuojarahastosta valtion öljyntorjuntalaitteiston hankinnasta. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hankintojen yhteydessä määrärahat on budjetoitu bruttona siten, että koko hankinnan edellyttämä määrärahaso on budjetoidaan kehystä sitovasti etukäteen. Mahdollinen Öljysuojarahastosta saatu tuotto on tuloutettu jälkikäteen osaksi sekalaisia tuloja (mom. 12.35.10), jolloin tulot ovat olleet osa valtion yleiskatteisia tuloja. Siten yksikään valtion virasto ei ole saanut suoraan Öljysuojarahastosta varoja, eikä uusi järjestely poista rahoitusta esim. Rajavartiolaitokselta. Jatkossakin valtion oma öljyntorjuntakalusto rahoitetaan normaalisti valtion talousarviosta, mutta valtion yleiskatteisesta budjetista jää saamatta öljysuojamaksulla aiemmin kannettuja tuloja. Valtion oman kaluston hankintaan ei jatkossa olisi enää hyödynnettävissä ulkopuolista tulonlähdettä.

Hallituksen esityksen mukaan Ympäristövahinkorahastoon voitaisiin siirtää valtion yleiskatteisesta talousarviosta määrärahaa. Tätä määrärahaa voitaisiin käyttää harkinnanvaraisesti öljyntorjunnan kalustohankintojen avustamiseen hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja Ahvenanmaalle. Määrärahan suuruudesta päätettäisiin julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevien menettelyjen yhteydessä. Öljyntorjunnan harkinnanvaraisen avustuksen määrärahat otettaisiin teknisellä tasolla huomioon vuosia 2024–2027 koskevan julkisen talouden suunnitelman valmistelussa. Mitoituksesta linjaisi käytännössä vaalien jälkeen työnsä aloittava hallitus, ja päätöksen tekisi eduskunta vuosittain osana talousarviomenettelyä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää öljyntorjunnan kalustohankintojen avustusmäärärahan mitoituksessa huomiota erityisesti siihen, että kyseessä on valtionavustuslain mukainen avustus, joka ei luonteeltaan eroa talousarviosta myönnettävistä avustuksista. Avustuksen myöntäminen ei sellaisenaan täyttäisi perustuslain välttämättömyysedellytystä punnittaessa talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen edellytyksiä. Siksi valtiovarainministeriö katsoo, että perustuslain reunaehtojen täytyminen edellyttää myös sitä, ettei torjuntakaluston myöntämiseen liittyvän harkinnanvaraisen avustuksen mittaluokka ylitä ympäristövahinkoihin varautumista, vaan Ympäristövahinkorahastosta muodostuu nimenomaan ympäristövahinkojen varautumiseen keskittyvä rahasto. Tämä tarkoittaisi konkreettisesti sitä, että öljyntorjunnan harkinnanvaraisiin kalustoinvestointeihin käytettäisiin vähemmän rahoitusta kuin rahastoon kertyy vuosittaista ympäristövahinkomaksua (keskimäärin 3,5 miljoonaa euroa vuodessa). Kuten todettua, eduskunta kuitenkin päättää asiasta vuosittain talousarvion yhteydessä. Vuosittainen tarve voi myös vaihdella.

Öljyntorjuntainvestointien avustusten kohdentamisesta päättäisi viime kädessä Ympäristövahinkorahaston hallitus, ja sen tehtävänä olisi pohtia vaikuttava ja

kustannustehokas strategia ja kriteerit, joiden pohjalta avustusta myönnettäisiin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että avustusta myönnettäisiin keskeisesti sellaisiin suurehkoihin tai muutoin poikkeuksellisiin investointeihin, joissa valtion avustuksella voi syntyä lisäarvoa, esimerkiksi hyvinvointialueiden yhteistyön tuoman synergian kautta. Järjestelmän muuttuessa on syytä tarkastella myös totuttuja toimintatapoja.

Esityksen budjettivaikutukset ja yhteys talousarvioesitykseen 2023

Esitys liittyy vuoden 2023 talousarvioesitykseen, ja on sen yhteydessä käsiteltäväksi tarkoitettu ns. budjettilaki. Välittömin vaikutus vuoden 2023 talousarvioesitykseen on ympäristöministeriön toimintamenoihin (mom. 35.01.01) sisältyvä 0,68 miljoonan euron määräraha, jolla katettaisiin tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia kustannuksia. Vuosia 2023–2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vuotuinen 0,17 miljoonan euron määräraha vuosille 2024–2026. Lain voimaantulon jälkeen syntyvät kustannukset katettaisiin rahaston menoista.

Muita näkökohtia

Hallituksen esityksessä Ympäristövahinkorahastolle asetettaisiin pääomarajat, joiden ylittyessä vuosimaksun kerääminen keskeytettäisiin. Lisäksi yksittäiselle vahinkotapaukselle asetettaisiin tapauskohtainen maksukatto. Molemmiksi rajoiksi ehdotetaan 30 miljoonaa euroa. Edellä mainitut rajaukset tehtäisiin sen vuoksi, että erittäin suuriin ja harvinaisiin vahinkoihin varautuminen ei olisi kustannustehokasta. Jos vahinkoja ei tapahdu, ei ole mielekäästä jatkaa rahaston kassan kerryttämistä.

Jos rahastossa ei olisi riittävästi varoja ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvien korvausten myöntämiseen, voitaisiin valtion talousarviosta siirtää määrärahaa rahastoon. Tämä määräraha tulisi palauttaa takaisin talousarvioon siinä vaiheessa, kun rahastoon olisi kertynyt riittävästi varoja normaalin maksukertymän puitteissa. Edellä mainitulla järjestelyllä ei ole tarkoitus muuttaa valtion talousarvion ja rahaston välistä työnjakoa sellaisissakaan tapauksissa, joissa rahaston varat olisivat poikkeuksellisesti liian vähäisellä tasolla.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö toteaa lopuksi, että kaikkien näkökulmasta optimaalisinta olisi, ettei ympäristövahinkoja tapahdu lainkaan. Tällöin myöskään rahastolle ei olisi tosiasiallista käyttöä. Mennyt vuosikymmen on kuitenkin osoittanut, että ympäristövahinkoihin varautumiselle on perusteet. Valtiovarainministeriö pitää siksi tärkeänä, että Suomessa olisivat nykyistä kattavammat ja valtion budjettirahoituksesta nykyistä vähemmän riippuvaiset järjestelmät, joilla toissijaisiin ympäristövastuutilanteisiin varaudutaan.

Budjettineuvos

Armi Liinamaa

Valtiovarainministeriö

budjettiosasto