

Veli-Pekka Viljanen

HE 183/2022 vp ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.11.2022

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi ympäristövahinkorahasto, joka olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa. Lisäksi rahastosta voitaisiin myöntää harkinnanvaraisia avustuksia ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin (1 §).

Talousarvion ulkopuolisista rahastoista säädetään perustuslain tasolla perustuslain 87 §:ssä. Sen 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 kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tämän vuoksi katsottu, että talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytyksiä tulee tulkita tiukan pidätyvästi (PeVL 14/2012 vp, s. 5, PeVL 35/2014 vp, s. 4). Perustuslain esitöiden mukaan 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. Rahastojen etuina esitöissä mainitaan 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 on epävarmaa (HE 1/1998 vp, s. 139).

Perustuslakivaliokunta on viimeksi vuoden 2014 valtiopäivillä rahoitusvakauserahaston perustamisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että mahdollinen tarve luottolaitoksen kriisintarkaisuun, sen rahoittamiseen tai talletussuojan maksatukseen oli hyvin poikkeuksellista ja

tarvetta oli vaikea ennakoida. Rahoitusvakausrahastolle kuuluvat varautumistehtävät olivat luonteeltaan pysyviä valtion tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyvien mahdollisesti määrältään huomattavien menoerien ennakoiminen ja rahoittaminen budjettitalouden piiriin kuuluvien keinoin oli vaikeaa. Valiokunta katsoi näillä perusteilla, että perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle täyttyvät (PeVL 35/2014 vp, s. 4).

Perustettava ympäristövahinkorahasto muistuttaa luonteeltaan ja tehtäviltään nykyisistä rahastoista läheisesti öljysuojarahastoa, joka ehdotetaan samalla lakkautettavaksi ja sen tehtävät siirrettäväksi osittain perustettavalle ympäristövahinkorahastolle. Perustuslain esitöissä esimerkkinä talousarvion ulkopuolisille rahastolle sopivista tehtävistä mainitaan juuri erilaiset vakuumusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla ja niiden osalta puolestaan esimerkkinä mainitaan erikseen nykyinen öljysuojarahasto (HE 1/1998 vp, s. 139). Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain aikana käsitellyt eri yhteyksissä öljysuojarahaston laajentamista koskevia ehdotuksia, eikä se ole tässä yhteydessä kyseenalaistanut rahastomuodon käyttöä tällaisessa toiminnossa (ks. PeVL 31/2004 vp, PeVL 24/2009 vp, PeVL 26/2012 vp).

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan perustuslain 87 §:ää koskevan käytännön valossa on pääteltävissä, että ympäristövahinkorahastolle kaavaillut tehtävät soveltuvat lähtökohdaisesti talousarvion ulkopuolisen rahaston muodossa hoidettavaksi. Ympäristövahinkorahasto olisi olemassa valtion pysyviä tehtäviä varten. Perustettava ympäristövahinkorahasto toteuttaisi öljysuojarahaston tavoin ympäristövahinkojen viimesijaista vastuuta, vaikkakin sen toiminta-alue olisi laajempi ja kattaisi myös muut ympäristövahingot kuin öljyvahingot. Sen vuosittaiset menot olisivat hallituksen esityksen perustelujen mukaan siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisivat huonosti tehtävän hoitamiseen. Mahdollinen tarve vahinkojen sekä torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen ympäristövahinkorahastosta toissijaisissa vastuutilanteissa olisi poikkeuksellista ja tulisi kyseeseen vain tilanteissa, joissa korvausvelvollinen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa (ks. HE, s. 142).

Katson edellä esitetyillä perusteilla, että käsillä olevassa tilanteessa täyttyvät perustuslain 87 §:ssä uuden valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle asetut edellytykset. Kun kyseessä on uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen, edellyttää se 1. lakiehdotuksen hyväksymistä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

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.

Lain tarkoittama ympäristövahinkomaksu, joka perittäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta, on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, maksu ei olisi korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvollisille antamista eduista tai palveluista, vaan kertyneillä varoilla rahoitettaisiin viimesijaisesti vahinkojen korvaaminen sekä torjunta- tai ennallistamistoimet niissä ympäristön pilaantumistilanteissa, joissa korvauksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa (HE, s. 147-148).

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Vuosittaisen ympäristönsuojelumaksun osalta verovelvollisuus määräytyy 6 §:n 1 ja 2 momentin sekä liitteen 1 perusteella, jossa yksityiskohtaisesti luetellaan ne toiminnot, joiden harjoittajaan kohdistuu maksuvelvollisuus. Vahinkomaksun suuruus on euromääräisesti vahvistettu toiminnoittain liitteessä 1. Kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun osalta verovelvollisuus määräytyy vastaavasti 7 §:n 1 momentin ja liitteen 2 perusteella. Kertaluonteisen maksun suuruus on 7 §:n 2 momentissa vahvistettu euromääräisesti. Oikaisuvaatimuksesta ympäristövahinkomaksua koskevaan maksunkantoviranomaisen päätökseen säädetään 32 §:ssä, jossa viitataan muutoksenhaun osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Ehdotettu sääntely täyttää siten kaikki verolaille perustuslain 81 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset.

Muilta osin viitataan hallituksen esityksen varsin perusteelliseen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon (HE, s. 140-154), jossa esitettyihin kannanottoihin nähden minulla ei ole huomauttamista.