



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi ympäristövahinkorahastosta

Ympäristövahinkorahastolakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti ja pääosin perusteellisesti. Esitysluonnoksessa on selostettu poikkeuksellisen kattavasti, miten lausuntopalaute on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa ja miten se on vaikuttanut esityksen sisältöön.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksen vaihtoehtojen tarkastelussa tulisi kirkastaa sitä, miksi nimenomaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen on paras vaihtoehto muihin toteuttamisvaihtoehtoihin verrattuna.
- ii) 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.
- iii) 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.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

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



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

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

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

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esityksen valmistelun taustalla on toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen, sillä esitysluonnoksen mukaan nykyiset järjestelmät eivät kata kaikkia tarvittavia tilanteita eivätkä toimi parhaalla mahdollisella tavalla. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista.

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksessa on selostettu poikkeuksellisen kattavasti ja yksityiskohtaisesti (lähes 20 sivua), millä tavalla lausuntopalautte on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa ja miten se vaikuttanut esityksen sisältöön.¹ **Arviointineuvosto katsoo**, että tiiviimmälläkin lausuntopalautteen ja sen huomioon ottamisen käsittelyllä saisi käsityksen siitä, mitkä näkökannat ovat olleet merkityksellisiä esityksen jatkovalmistelun kannalta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti vaihtoehtoisia keinoja varautua toissijaisiin vastuutilanteisiin. Vaihtoehtoja on selostettu siitä näkökulmasta, mitä erityisiä etuja tai haittoja

¹ Lausuntopalautteesta on saatavilla erillinen lausuntotiivistelmä valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM033:00/2019> tunnuksella YM033:00/2019.



niillä on ehdotettavaan ympäristövahinkorahaston perustamiseen verrattuna. Esitysluonnoksen mukaan Suomen ympäristökeskus on arvioinut muita toteuttamisvaihtoehtoja. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen vaihtoehtojen tarkastelussa tulisi kirkastaa sitä, miksi nimenomaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen on paras vaihtoehto muihin toteuttamisvaihtoehtoihin verrattuna.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin esitystapa poikkeaa vaikutusarviointiohjeen mukaisesta otsikoinnista. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi on otsikoitu esityksen keskeisten ehdotusten mukaisesti (pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen lakkauttaminen, ympäristövahinkorahaston perustaminen ja öljysuojarahaston lakkauttaminen), joiden alla on tarkasteltu eri vaikutuslajeja. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi käyttää vaikutusarviointiohjeen mukaista otsikointia. Tämä auttaisi lukijaa hahmottamaan paremmin ehdotetun sääntelyn vaikutusten suuruusluokkaa ja merkittävyyttä kokonaisuutena.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksen valmistelun aikana on tunnistettu tarve ympäristövahinkorahastojärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteiselle arvioinnille. Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettava uudistus on monitahoinen kokonaisuus, jonka kaikkia vaikutuksia ei pystytä täysin ennakoimaan.

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että esityksen valmistelun aikana on tehty yhteistyötä Ahvenanmaan viranomaisten kanssa sekä kuultu Ahvenanmaata esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että Ahvenanmaa on erityisen haavoittuvainen öljy- ja kemikaalipäästöille, sillä ahvenanmaalaiset vesialueet muodostavat suuren osan koko valtakunnan kokonaisvesipinta-alasta. Merialueiden öljy- tai kemikaalipäästöt ovat usein rajat ylittäviä ympäristövahinkoja, joiden hoitamisessa maakunnan ja valtakunnan välinen yhteistyö on erityisen tärkeää.²

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksen valmistelun tukena on ollut useita hankkeita ja selvityksiä. Esityksen valmistelun aikana on myös pyydetty asiantuntijalausuntoja oikeusoppineilta erinäisistä oikeudellisista kysymyksistä. Esitysluonnokseen sisältyy useita havainnollisia taulukoita ja diagrammeja. **Arviointineuvosto katsoo**, 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.

² Esitysluonnoksen mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus on ilmaissut aikovansa ryhtyä valmistelemaan blankettilakia, jolla valtakunnan ympäristövahinkorahastoa koskeva laki saatettaisiin sovellettavaksi Ahvenanmaalla.



2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa todetaan, että maksujen kantaminen ja muu maksumenettelyn toimeenpano edellyttäisi ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittämistä. Esitysluonnoksen mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittämis- ja käyttöönottokustannukset olisivat ehdotettavan ympäristövahinkorahaston valmisteluvaiheessa yhteensä arviolta 880 000 euroa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan vertailla olemassa olevan ympäristönsuojelun tietojärjestelmän laajentamisen kustannuksia suhteessa niihin kustannuksiin, joita syntyisi uudesta, erillisestä tietojärjestelmästä.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Ehdotetun sääntelyn mukaan ympäristövahinkorahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta veroluonteisella ympäristövahinkomaksulla. Rahastoon kannettavista ympäristövahinkomaksuista toiminnanharjoittajille syntyvän taloudellisen rasitteen katsotaan olevan varsin tarkasti ennakoitavissa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu pääosin riittävästi yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan maksuvelvollisiin toiminnanharjoittajiin kohdistuva taloudellinen rasite ei kokonaismäärältään muuttuisi rahastojärjestelmään siirryttäessä. Suurten yritysten maksurasite jopa kevenisi. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin yritykset, jotka eivät nykyisin kuulu ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän piiriin mutta jotka ehdotetun sääntelyn myötä tulisivat ympäristövahinkomaksun piiriin sekä sitä, millainen maksutaakka näihin yrityksiin kohdistuisi verrattuna niihin yrityksiin, jotka siirtyvät ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä ympäristövahinkomaksun piiriin.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan öljysuojarahaston lakkauttamisen myötä pelastuslaitosten kalustohankintojen ja torjuntavalmiuden ylläpidon rahoittaminen siirtyisi rahoitettavaksi pääosin hyvinvointialueiden yleiskatteisen, valtion talousarviosta siirrettävän rahoituksen kautta, sillä pelastustoiminnan järjestäminen siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle vuoden 2023 alusta. Öljyntorjuntakaluston sekä öljyntorjuntatehtäviin osallistuvien tahojen osaamisen ylläpitoa on tähän asti rahoitettu öljysuojarahastosta.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen vaikutuksia viranomaisiin on arvioitu pääosin riittävästi.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan siirtyminen valtion talousarvion varojen käytöstä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimialojen rahoittamaan järjestelmään lisäisi kansalaisten hyväksyntää sellaista



toimintaa kohtaan, josta saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu pääosin riittävästi esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen ympäristövaikutuksia on arvioitu pääosin riittävästi. Ehdotetun ympäristövahinkorahaston tarkoituksena on edistää ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) toteutumista.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ympäristövahinkorahastolakia koskevasta hallituksen esityksestä (YM033:00/2019), jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 30.6.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 15. elokuuta 2022

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
 2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *
- * Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.