



Ympäristöministeriölle

Lausuntopyyntö Dnro YM034:00/2013

LAUSUNTO TOISSIJAJAISIA YMPÄRISTÖVASTUJÄRJESTELMIÄ KEHITTÄVÄN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Ympäristöministeriö on pyytänyt Finanssialan Keskusliitolta (FK) ja Ympäristövakuutuskeskukselta (YVK) lausuntoa toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä kehittävän työryhmän mietinnöstä. FK ja YVK lausuvat yhdessä seuraavaa.

Yhteenveto:

- ympäristövahinkovakuutusta on mahdollista kehittää
- uusi vero on liian järeä ase esitettyihin ongelmiin
- vakuuksien valvontaa ja hallinnointia koskevaa osaamista tulee vahvistaa

1 Ympäristövahinkovakuutuksen reunaehdot ja kehittäminen

FK ja YVK näkevät mahdollisena vakuutuksen kehittämisen tietyin reunaehdoin. Tämä edellyttää sitä, että vakuutusjärjestelmä muiden tahojen osalta edelleen nähdään tarpeellisenä pitää voimassa. FK ja YVK pitävät tärkeänä, että vakuutukseen tehtävät uudistukset tehtäisiin tässä tapauksessa lain kokonaisuudistuksena.

Nykyisestä lakisääteisestä ympäristövahinkovakuutuksesta voidaan korvata toisille aiheutettuja ympäristövahinkoja ja niiden hoidossa syntyviä viranomaiskustannuksia sekä välittömästi uhkaavien vahinkojen torjuntakustannuksia. Mietinnössä on selvitetty keinoja ympäristövahinkovakuutuksen tehostamiseksi.

Jos vakuutuksen korvauspiirin soveltamisalaa halutaan laajentaa tilanteisiin, joissa ei ole aiheutunut ympäristövahinkoa, vaan kyse on esim. konkurssiin menneen yrityksen toimitilojen loppusiivouksesta (nk. TOVA-ennaltaehkäisytoimet), tulee ensin seuraavien reunaehtojen toteutua:

- määritellään millä viranomaisella on näissä tilanteissa toimintavelvollisuus. Näin on tehty esimerkiksi pelastuslaissa, jossa on tarkkaan määritelty pelastusviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet. Määrittely edellyttää niin yksittäisen viranomaisen toimivaltaan kuin myös viranomaisten keskinäisten toimivaltasuhteisiin liittyvien kysymysten nykyistä yksityiskohtaisempaa määrittelyä.

FK ja YVK pitävät erittäin hyvänä sitä, että työryhmässä on tunnistettu viranomaisen toimivaltaan liittyvät puutteet ja että työryhmä ehdottaa toimivaltasäännösten tarkempaa tarkastelua.

- vakuutustapahtuman perusteista sekä korvauslajeista ja -määristä on etukäteen määritellyt selkeät objektiiviset säännöt.
- sellaisilla toimialoilla, joiden haltuun maksukyvyttömyystilanteissa on vaarana jäädä kustannuksia vaativia jätteitä tai raaka-aineita, ympäristöluvissa käsitellään tätä riskiä



yhdennäköisesti ja valvonta on tehokasta. Viranomaisten ei pitäisi esimerkiksi työllisyyteen vaikuttavista syistä sivuuttaa ympäristölupavelvoitteita, jos tiedetään, että kustannukset katetaan vakuutuksesta.

Edellä mainittujen ehtojen täytyessä vakuutus voi olla toimiva ratkaisukomponentti kehitettäessä toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä.

Vakuutusta ei ole mahdollista laajentaa kattamaan kaikkia TOVA-ennaltaehkäisytoimia, mutta sen sijaan ympäristöturvallisuusmaksulla vakuutuksen korvauspiirin ulkopuolelle jäävät TOVA-toimet voitaisiin kattaa.

2 Muut huomiot työryhmän johtopäätöksistä

2.1 Merkittävä ympäristövahinko

Työryhmän tehtävänä oli selvittää merkittäviä ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä. Mietinnössä mainitaan pari tapausta, joissa valtio on joutunut huolehtimaan talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten ympäristövelvoitteista.

FK:n ja YVK:n käsityksen mukaan mietinnössä mainituissa tapauksissa ei oikeastaan ollut kyse sellaisista riskeistä, joita merkittävillä ympäristövahingoilla tarkoitetaan. Mainitut tapaukset ovat tavanomaiseen vahinkotapahtumaan verrattuna erittäin epätyypillisiä ja siksi eivät työryhmän työn lähtökohtana kovin edustavia.

Toisessa on ollut kyse tahallisesta lupaehtojen rikkomisesta, joka moral hazard-näkökulmasta rapauttaa mitä tahansa kollektiivista korvausjärjestelmää. Toisessa taas on ollut kyse yrityksen toimintaan ja raaka-aineeseen liittyvästä tulipalo- ja räjähdysvaarasta, joka on ollut tiedossa toiminnan alusta lähtien. Näiden tapausten osalta on kyse n. 7 miljoonasta eurosta, joten toissijaista korvausjärjestelmää kehitettäessä FK ja YVK pitävät olennaisena myös sitä, että järjestelmä on tarkoituksenmukaisesti mitoitettu; paljonko tällaisia tapauksia voi olla eli mikä on nykyisin kattamatta olevan riskin suuruus. FK ja YVK katsovat lisäksi, että viranomaisen voi merkittävästi vaikuttaa siihen, millainen toiminnan loppumiseen liittyvä riski ja sen potentiaalinen määrä on.

FK ja YVK tuovat valtiolle aiheutuneiden kulujen rinnalla esiin sen, että valtiolle on kertynyt vuosina 1999–2013 vakuutuksesta vakuutusmaksuveroja yhteensä n. 10 miljoonaa euroa.

2.2 Ennaltaehkäisytoimet

Työryhmä on käyttänyt mietinnössä työkaluita ennaltaehkäisytoimet, TOVA-ennaltaehkäisytoimet ja TOVA-ennaltaehkäisykustannukset. FK ja YVK ymmärtävät käsitteiden määrittelytarpeen, koska jos ei määrittelyä pystytäkään tekemään, voi koko TOVA-rahoituksen laajentamisen kyseenalaistaa.

Uusien termien käyttämisessä pitää kuitenkin olla korostuneen varovainen, ettei lähdetä laajentamaan vahingonkorvausoikeuden yleisiä termejä ja oppeja. Termien tarpeellisuus, erityisesti miten TOVA-ennaltaehkäisykustannukset suhteutuvat nykyisiin



vahingonkorvausoikeuden käsitteisiin, tulee harkita jatkovalmistelussa vielä huolellisesti laajemmassa vahingonkorvausoikeudellisessa kokonaisuudessa.

2.3 Rahastomallit

Työryhmä katsoo toteuttamiskelpoisimmaksi vaihtoehdoksi kaikki TOVA-kustannukset kattavan, toiminnanharjoittajilta kerättävän verotulon kerryttämiseen talousarviossa perustuvan mallin.

FK ja YVK toteavat, että ns. budjetin sisäinen rahastovaihtoehto on mietinnössä vielä pintapuolisesti käsitelty. Pohtimatta on vielä mm. rahaston hallinnolliset kustannukset sekä korvausjärjestelmään oleellisesti liittyvät toiminnot, kuten mikä viranomaisen hoitaa korvaustoiminnan ja miten korvauspäätöksiin voi hakea muutosta.

Lisäksi TOVA-rahastolaskelma (liite 6) ei FK:n ja YVK:n käsityksen mukaan ole oikeudenmukainen, koska se ei ole riskivastaava. Rahastomaksujen laskelmassa huomioidaan vain yrityksen liikevaihto, mutta ei yritystoiminnasta ympäristölle aiheutuvan riskin luonnetta ja suuruutta. Oikeudenmukainen järjestelmä olisi sellainen, jossa veron määräytymisessä otettaisiin huomioon myös toiminnasta aiheutuva ympäristöriski.

Rahastolaskelmissa esitellään myös sitä vaihtoehtoa, että kunnan myöntämän ympäristöluvan varassa toimintaa harjoittavat yritykset ovat mukana. Tämä moninkertaistaa järjestelmään osallistuvien yritysten määrän verrattuna nykyiseen vakuutusjärjestelmään. Tämä vaihtoehto jää vähän epäselväksi vakuutuksia koskevien laskelmien osalta. Vakuutusala on kuitenkin jo pitkään tuonut esille, että vakuutusmaksuvelvollisuuden laajentaminen on tärkeää kustannusten oikeudenmukaisen jakautumisen kannalta.

2.4 Vakuusjärjestelmien kehittäminen

Työryhmä on tarkastellut myös ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaisia vakuuksia ja niiden toimivuutta sekä vakuuksien laajentamista koskemaan myös laitoksia, jotka käyttävät tai varastoivat merkittäviä määriä kemikaaleja.

FK ja YVK pitävät tärkeänä, että vakuusvaatimukset pannaan tehokkaasti toimeen ja niitä valvotaan, sekä kannattavat sitä, että työryhmä ehdottaa viranomaisten osaamisen vahvistamista vakuusasioissa.

Toissijaisen korvausjärjestelmän ja vakuusjärjestelmän suhde pitäisi määrittää tarkasti, sillä nimenomaan vakuuksilla pyritään huolehtimaan ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaisista toiminnan lopettamiskustannuksista, jos toimija itse ei niitä hoida. FK:n ja YVK:n näkemyksen mukaan vakuudet olisivat usein paras, helpoin ja oikeudenmukaisin järjestelmä korvaamaan yrityksen konkurssin jälkeen jääviä jätehuoltokustannuksia.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

YMPÄRISTÖVAKUUTUSKESKUS

Lea Mäntyniemi

Ulla Niku-Koskinen