

**HE laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (YM9/400/2015)
YVK:n ja FK:n lausunto ympäristöministeriön lausuntopyyntöön 3.7.2015**

Ympäristöministeriö on pyytänyt Ympäristövakuutuskeskusta (YVK) ja Finanssialan Keskusliittoa (FK) antamaan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta. YVK ja FK esittävät yhteisenä lausuntonaan seuraavan.

Yhteenveto

- Viranomaisten toimivaltuuksien lisääminen ja määrittely on kannatettavaa.
- Lainmuutoksella ei katsota olevan välitöntä vaikutusta ympäristövahinkovakuutuksen korvauspiiriin.
- Toimivaltuuksien ja vastuunjaon sekä päätöksentekomenettelyn ehdotettu tarkempi rajaaminen johtaisivat yhdenmukaisempaan ratkaisukäytäntöön ja helpottavat toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistä jatkossa.
- Vahinkovakuutukseen perustuvan korvausjärjestelmän on jatkossakin perustuttava yhdenvertaisuuteen ja ennakoitavuuteen.
- Viranomaisten nykyisen toimivallan (lupavalvonta) käyttöä tulisi tehostaa.
- Moral hazard – ilmiön torjumiseen tulee kiinnittää enemmän huomiota.

1. Ehdotettu ympäristönsuojelulain 182 a §

YVK yhtyy ympäristöministeriön kantaan siitä, että viranomaisella tulee olla tehokkaat keinot puuttua toimintaan, josta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle tai vakavia ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle.

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 182 a §:n soveltuvuuden edellytyksenä olisi, että jokainen seuraavista kriteereistä täyttyy:

- Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle tai siitä uhkaa aiheutua vakavia ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle;
- viranomaisen suorittamat ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä tai rajoittamista koskevat toimenpiteet ovat välttämättömiä terveyden tai ympäristön suojelemiseksi eivätkä ne pelastuslain (379/2011) 32 §:n nojalla kuulu pelastustoimintaan;
- se, jonka velvollisuutena toimenpiteiden suorittaminen on, on ilmeisesti maksukyvytön tai;
- sitä, jonka velvollisuutena toimenpiteiden suorittaminen on, ei viivytyksettä saada selville.

Edelleen toimivaltaa rajaisi HE:n perustelujen mukaan suhteellisuusperiaate ja vaaran konkreettisuuden vaatimus. Omaisuusvahinkoon tai sen uhkaan säännös ei soveltuisi. HE-luonnoksen terminologiaa voisi olla syytä selventää tältä osin, sillä juridisesti myös

ympäristövahingot voivat olla ainakin osaksi omaisuusvahinkoja (VahL:n mukainen esinevahinko).

Säännöksen tarkoitus on täydentää viranomaisten toimivaltaa silloin, kun pelastuslaki eikä ympäristövastuulaki sovellu eikä hallintopakkomenettely ole riittävän tehokas. Nyt ehdotettu säännös tulisi HE-luonnoksenkin mukaan sovellettavaksi vain harvoin. YVK katsoo, että koska kyseessä on poikkeuksellinen toimivaltasäännös, joka puuttuu voimakkaasti asianosaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin, tulee soveltamiskynnyksen olla korkealla. Erityissäännöstä tulee tulkita suppeasti siten, ettei sen soveltuvuudesta yksittäistapauksessa ole epäselvyyttä.

Ehdotettu säännös antaisi valtion valvontaviranomaiselle oikeuden toimia säännöksen mukaisissa tilanteissa mutta velvollisuutta tähän ei olisi. Tämä poikkeaa esimerkiksi ympäristönsuojelulain hallintopakkomenettelystä, jossa viranomaiselle on asetettu velvollisuus toimia. Toimivaltasäännökselle asetettujen kriteerien perusteella kyse on kuitenkin aina vakavasta vaarasta joko ihmisten terveydelle tai ympäristölle, jolloin voidaan kyseenalaistaa, onko viranomaiselle syytä jättää oikeus olla toimimatta.

Lisäksi toteamme, että säännöksessä mainittu aikamääre päätöksen tekemisestä "viivytyksettä" jää myös merkityksettömäksi, jos kyse on vapaaehtoisesta toiminnan aloittamisesta.

2. Ympäristöluvan noudattamiseen liittyvä viranomaisten ennako- ja jälkivalvonnan tehostaminen sekä vakuusjärjestelmän kehittäminen

HE-luonnoksessa todetaan, että ympäristölupavelvollisuuteen perustuva pilaantumisen vaara aiheuttavan toiminnan ennakovalvonta täydennettynä ympäristönsuojelulain mukaisilla jälkivalvontakeinoilla yleensä riittää toiminnasta johtuvien vaaratilanteiden hallitsemiseen. Esityksen mukaan viranomaisten ympäristönsuojelulakiin perustuvat toimivaltuudet ryhtyä välttämättömiin toimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi ovat kuitenkin eräissä tilanteissa puutteellisia.

YVK:n käsiteltävänä olevat tapaukset ovat osoittaneet, että ympäristövahinkoon tai sen konkreettiseen uhkaan on usein myötävaikuttanut jälkivalvonnan puutteellisuus ja erityisesti lupamääräysten ehtojen laiminlyönti (esim. vaarallisten kemikaalien ylikapasiteetti). Katsomme, että lupavalvontaa tehostamalla ympäristövahinkoja voidaan ennaltaehkäistä ja näin säästää myös viranomaisten resursseja.

YVK kiinnitti jo toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä kehittävän työryhmän mietintöä koskevassa lausunnossaan huomiota toissijaisen korvausjärjestelmän ja vakuusjärjestelmän suhteen tarkempaan määrittelyyn. YVK:n näkemyksen mukaan vakuudet olisivat usein toimivin ja oikeudenmukaisin järjestelmä yrityksen liiketoimintaan kuuluviin tyypillisiin kustannuksiin varautumiseen kuten korvaamaan konkurssiin ajautuneen yritystoiminnan lopettamis-

kustannuksia. Huomattavaa on, että vakuusvaatimusten tulee olla riittävät, ne tulee panna tehokkaasti toimeen ja niitä tulee myös valvoa tehokkaasti.

3. Aiheuttajavastuu ja moral hazard - ilmiö

Kuten HE-luonnoksessa todetaan, tulee aiheuttamisperiaatteen olla pääsääntö myös jatkossa. Ympäristönsuojelulain voimassaolevien säännösten mukaisesti valvontaviranomaisen tulee kehottaa ja tarvittaessa velvoittaa toiminnanharjoittaja tai muun vastuutaho täyttämään velvollisuutensa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Jos tämä laiminlyö velvollisuuksiaan, määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämisuhalla. Edelleen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti viranomaisille aiheutuneet kustannukset perittäisiin mahdollisuuksien mukaan jälkikäteen takaisin siltä, jonka velvollisuutena toimenpiteiden suorittaminen olisi ollut.

Toimivaltasäännös tulisi kuitenkin sovellettavaksi ainoastaan tapauksissa joissa toiminnanharjoittaja/vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tavoittamattomissa tai jää kokonaan tuntemattomaksi. Näissä tilanteissa aiheuttajavastuu ei lähtökohtaisesti voi toteutua.

Luonnoksen mukaan kustannusten takaisinperintää koskevan säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa kustannusvastuun oikea kohdentuminen ja se, ettei sääntely johda toimijoiden riskinoton lisääntymiseen ja ansiottoman hyödyn tavoitteluun. Muutoin säännös tai sen perustelut eivät huomioi mahdollista yleisestäävyyden heikentymistä ja riskinoton lisääntymistä.

Lainsäädännöllä on varmistettava, ettei ympäristövahinkoriskin sisältävää toimintaa harjoittava vakuutuskenottaja tai muu taho voi hyötyä ympäristövelvollisuuksien laiminlyönnistä. Toimivaltasääntöjen on oltava täsmällisesti rajattuja ja kynnyksen säännösten mukaisten toimien aloittamiseen ja kustannusten perimiseen toissijaisesta ympäristövastuujärjestelmästä on oltava riittävän korkealla. Edelleen jälkikäteisten perimistoimien esimerkiksi konkurssiin menneeltä yhtiöltä tulee olla tehokkaita (toiminnan myöhempi jatkuminen, omaisuuden realisointi, kiinteistön arvon nousu).

4. Säännöksen asettamat toimivaltakriteerit, vaikutus ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään ja jatkokehitys

HE-luonnoksen mukaan ehdotetun pykälän mukaiset toimet rahoitettaisiin ensisijaisesti valtion varoista (kappale ilmeisesti kesken). Lopullinen vastuunjako säännöksen mukaisen toiminnan kustannuksista jätetään pääosin avoimeksi. Luonnoksen mukaan "...todennäköisesti ainakin osa näistä viranomaistoimista johtuvista kustannuksista olisi perittävässä vastuutaholta ympäristövahinkolain mukaisessa järjestyksessä. Jos kustannuksista vastaava taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, kustannukset ympäristövahinkolain mukaan korvattavista vahingoista sekä ympäristövahinkojen torjunnasta ja ennallistamisesta katetaan

tietyin edellytyksin pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuvasta toissijaisesta ympäristövastuujärjestelmästä.”

Ympäristövakuutuskeskus katsoo, ettei nyt ehdotetulla sääntelyllä ole välitöntä vaikutusta ympäristövahinkovakuutuksen korvauspiiriin eikä se laajenna esim. ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 6 §:n soveltamisalaa. Kysymys on toimivaltasäännöksestä, jonka tarkoitus on mahdollistaa viranomaisten välttämättömät toimet säännöksessä kuvatuissa tarkasti rajatuissa tilanteissa. Viranomaistoimet ovat samat tai vastaavat, kuin mitä viranomaisella olisi oikeus vaatia hallintopakomenettelyssä toiminnanharjoittajan itse tekemään. Ehdotuksen mukaan vastuukysymysten selvittely voidaan tehdä sen jälkeen, kun akuutti vaaratilanne on ohi.

Luonnoksessa viitataan vastuunjaon osalta toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien keskeneräiseen uudistamistyöhön: ”Viranomaisten toimivaltasäännösten täydentäminen on edellytys mahdolliselle vakuutusjärjestelmän kehittämiseksi, jota harkitaan osana toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien uudistamistyötä.” Kysymyksessä on siis eräänlainen välivaihe laajemmassa TOVA-valmistelussa.

Nyt ehdotetussa toimivaltasäännöksessä viranomaisen erityistoimivalta edellyttää, että uhka on niin konkreettinen, että toimintavelvollisuuden laiminlyönti johtaisi todennäköisesti riskin aktualisoitumiseen. Edelleen toimien on oltava välttämättömiä ja suhteessa suojeltaviin etuihin. Joka tapauksessa toimenpiteisiin ryhtymisen edellytysten täyttymisen arviointi olisi tapauskohtaista ja olosuhdesidonnaista.

Lopullista korvausvastuuta arvioitaessa harkinnanvaraisuutta edellyttävät seikat tulisi lainsäädännöllä minimoida. Nykyisin epäselvyydet korvausperusteissa ovat liittyneet erityisesti konkurssipesien jätteiden hävittämiseen ja ympäristövahingon vaaran välittömyyteen. Nyt ehdotettu toimivaltasäännös ei huomioi esimerkiksi vahingon tai sen uhan kriittisyyttä/välittömyyttä ja ajallista läheisyyttä. Uhka voi hyvinkin olla konkreettinen, todennäköinen (sen aiheutuminen voi olla jopa varmaa) mutta silti se ei välttämättä ole akuutti. Toimivallan laukaisema vahinkotapahtuma voisi näin ollen syntyä hyvinkin pitkän ajan jälkeen esimerkiksi ympäristölle vaarallista ainetta sisältävän säilytysastian ruostumisen seurauksena.

Ympäristövahinkovakuutuslainsäädäntöä uudistettaessa on otettava huomioon vahingonkorvausoikeudelliset peruseriaatteen. Vahingonaiheuttajan (vakuutuksenottajan) toiminnan ja vahinkotapahtuman välisen todennäköisen syy-yhteyden määrittelyssä sovellettavan differenssiopin perusteella ankaraan vastuuseenkaan perustuvasta vahinkovakuutuksesta ei voida korvata sellaista ennakoitavissa ollutta tapahtumaa, jonka seuraukset ovat olleet tiedossa toiminnan aikana. Esimerkiksi teollisuusjätettä säilittäessä on varsin todennäköistä, että säiliöitä joudutaan jossain vaiheessa toimintaa uusimaan ja jätteitä

realisoimaan/hävittämään. Tällaisessa tapauksessa kyse ei ole vakuutus- ja vahingonkorvausoikeudessa tarkoitetusta vahinkotapahtumasta.

Korvattavuuden edellytyksenä tulee olla aiheutunut laissa määritelty ympäristövahinko tai sen konkreettinen ja välitön uhka. Toiminnan loppumiseen varautuminen on mahdollista esimerkiksi ympäristöluvan saamisen edellytyksenä vaadittavalla vakuudella, jonka suuruus on arvioitavissa tapauskohtaisesti ja oikeudenmukaisemmin kuin ympäristövahinkovakuutuksella, jonka tariffoinnin tulee perustua toiminnan yleiseen riskivastaavuuteen.

YVK toteaa, että ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehitystyötä on syytä jatkaa. Erikseen on arvioitava, voidaanko viranomaisten toimien kustannuksia tulevaisuudessa korvata nykyistä vakuutusturvaa laajemmin vakuutuksesta. Se, että viranomaisille luodaan toimintamalli ja toimivaltakriteeristö, voi kuitenkin edesauttaa toimien sisällyttämistä vakuutuksen piiriin. Vahinkovakuutukseen perustuvan korvausjärjestelmän on jatkossakin perustuttava laissa määriteltyihin objektiivisiin ja tarkoin määriteltyihin korvausperusteisiin, yhdenvertaisuuteen ja ennakoitavuuteen. Nyt esitetty toimivaltasäännös on joka tapauksessa omiaan edesauttamaan toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien jatkokehitystä.

5. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

HE-luonnoksen mukaan lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen. Luonnoksessa ei oteta kantaa mahdolliseen siirtymäaikaan. YVK katsoo, että säännöstä ei tule soveltaa takautuvasti eli ennen sen voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen vahingon tai sen uhan torjumiseen. Erityisen tärkeäksi siirtymäsäännös muodostuu silloin, kun arvioidaan suoritettujen toimenpiteiden kustannusten jakoa ja kohdentumista.

YMPÄRISTÖVAKUUTUSKESKUS

Toimitusjohtaja

Ulla Niku-Koskinen

Esittelijä, lakimies

Visa Kronbäck

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Johtaja

Lea Mäntyniemi

Lakimies

Outi Aalto