

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av lagen om oljeskyddsfonden

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av lagen om oljeskyddsfonden (RP 120/2012 rd) till miljöutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 26/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Merja Huhtala, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Lauri Taro och lagstiftningsråd Leo Parkkonen, finansministeriet
- inspektör Jouko Pirttijärvi, Finlands miljöcentral
- divisionschef Matti Lehmus och chef för samhällsrelationer Seppo Loikkanen, Neste Oil Abp
- jurist Susanna Ijäs, Finlands Kommunförbund
- vice verkställande direktör Pekka Huttula, Oljebranschens Centralförbund
- chef för havsprogrammet Sampsa Vilhunen, WWF Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av lagen om oljeskyddsfonden ändras så att förhöjningen av den oljeskyddsavgift som tas ut till oljeskyddsfonden ska vara i kraft ytterligare tre år och förhöjningen av fondens kapitalgränser ytterligare fyra år.

Syftet med de föreslagna ändringarna är att trygga oljeskyddsfondens likviditet i en situation där både staten och de regionala räddnings-

verken har ett behov att ytterligare höja sin oljebekämpningsberedskap. Oljetransporterna på Finska viken har ökat från 20 miljoner ton 1995 till nästan 160 miljoner ton 2010 och uppskattas ha ökat till 230 miljoner 2015.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Det tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med följande kommentarer.

Enligt regeringsprogrammet vidtas långsiktiga förberedelser för att förbättra kapaciteten för bekämpning av oljespill och kemikalieutsläpp bl.a. genom materielinvesteringar såväl nationellt som i samarbete med övriga kuststater. Dessutom fortsätter nivåhöjningen av oljeskyddsavgiften temporärt och förbättras oljebekämpningskompetensen. Det är de här premisserna som propositionen utgår från.

Medlen till oljeskyddsfonden får man genom en oljeskyddsavgift som tas ut för råolja och oljeprodukter som importeras till eller som transporteras genom Finland. Avgiften är 0,50 euro per ton och uppgår under 2010–2012 förhöjd till 1,50 euro per ton. När avgiften legat på 0,50 euro har den i medeltal inbringat ca 8 miljoner euro per år. Till följd av den temporära höjningen flöt det in 20,2 miljoner euro 2010 och 23,5 miljoner euro 2011. Regeringen föreslår nu att den förhöjda avgiften ska gälla i ytterligare tre år, till utgången av 2015, och de höjda kapitalgränserna i fyra år, till utgången av 2019. Förlängningen är nödvändig för att en tillräcklig oljebekämpningsberedskap i stort sett ska vara uppnådd 2015 och helt och hållet 2018.

Utskottet har tittat på oljeskyddsfondens funktion med avseende på oljebekämpningsberedskapen och hur avgiften relaterar till principen om förorenarens ansvar. Enligt propositionen måste en högre avgift tas ut inte minst för att de ryska oljetransporterna ökat markant och lett till en större olycksrisk. Oljebranschen uppges godkänna den egentliga avgiften och dess förankring i principen att förorsakaren betalar. Däremot motsätter sig branschen den höjda avgiften med argumentet att den inte är förenlig med principen i fråga.

Utskottet konstaterar att oljeskyddsfonden är den tredje minsta av statens elva fonder som står utanför statsbudgeten. Grundlagen förhåller sig

ytterst restriktiv till fonder utanför budgeten, eftersom de anses kringskära riksdagens budgetmakt. Som utgångspunkt gäller att budgeten innehåller statens alla inkomster och utgifter och att fonder är ett exceptionellt undantag. De gamla fonderna, såsom oljeskyddsfonden, har dock i regel fått fortsätta som tidigare. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att även för beslut om en förlängning av den temporära utvidgningen av oljeskyddsfonden krävs kvalificerad majoritet enligt grundlagens 87 §.

Med grundlagen i ryggen är inställningen till nya fonder utanför budgeten ytterst restriktiv, men krav ställs inte att existerande fonder ska upplösas. Därför är det inget hinder för att oljeskyddsfonden fortsätter sin verksamhet. Om däremot avgiftsgrunden ändras väsentligt krävs det enligt uppgift en total översyn av hela fonden. Frågan om fondernas ställning och hur fonderna förhåller sig till kravet på att alla inkomster och inkomster ska tas upp i budgeten och i ramförordandet har på senaste tid dykt upp i olika sammanhang. Som argument för fonder har anförts att de fungerar självständigt, att medelsanvändningen är smidig och att vissa inkomster och utgifter kan kopplas till varandra. Också Statens revisionsverk har tagit sig an fonderna utanför budgeten. Verket påpekar i sin utredning att riksdagen får knappt någon som helst information om fondernas verksamhet och i och med att de står utanför budgeten kringskär de riksdagens budgetmakt. Verket lyfter också fram grundlagens ståndpunkt om en restriktiv inställning till fonder¹. Som minusargument för oljeskyddsfonden framförs att verksamheten är oekonomisk med tanke på utövningen av riksdag-

¹ Styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten. Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser 184/2009. Helsingfors 2009.

gens budgetmakt och budgetbevakningen. En utomstående har svårt att se sambandet mellan finansiering och effektivitet.

Utskottet har diskuterat möjligheterna att lagstifta om en alternativ, bättre och genomförbar skatteuttagsmodell som tar hänsyn till att den ökade risken för oljeolyckor huvudsakligen beror på den ryska trafiken. Men enligt uppgift finns det ingen fungerande lösning på hur den finansiella basen kunde breddas. En oljeavgift som tas ut på olja som importeras till eller som transporteras genom Finland, dvs. en avgift som huvudsakligen är inriktad på oljetransporter till sjöss, gör enligt regeringen systemet mer anpassat till principen att förorenaren betalar än exempelvis en punktskatt som grundar sig på konsumtion. Utskottet anser också att systemet i sig kan anses vara förenligt med principen att förorenaren betalar, låt vara att avgiften praktiskt taget belastar ett enda företag i och med att den tas ut på oljeinförsel. Självfallet vore en bredare finansiell bas att föredra, men en sådan låter sig inte genomföras snabbt.

Enligt rapport till utskottet skulle det vara tekniskt möjligt att ta ut motsvarande avgift i samband med punktbeskattningen, men det al-

ternativet tillgodoser inte principen att förorenaren betalar lika bra som oljeskyddsavgiften. Dessutom strider det mot budgeteringsprinciperna att öronmärka pengar för ett visst ändamål och pengarna skulle tas in i budgeten och bli allmäntäckande. Eftersom omläggningen av informationssystemet för punktbeskattningen dröjer skulle detta också vara besvärligt rent tekniskt.

Utskottet understryker det angelägna i att Östersjöstaterna är beredda på den risk för miljöskador som en eventuell oljeolycka utgör och avvärja den och att man satsar på internationella modeller för bättre insatsresurser. Ur godkännandesynpunkt anser utskottet det viktigt att den temporära höjningen av oljeskyddsavgiften inte förlängs efter 2015, vilket också regeringen konstaterar i propositionsmotiven.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar och

behandlar lagförslaget enligt 87 § i grundlagen.

Helsingfors den 23 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Rakel Hiltunen /sd
medl. Jouni Backman /sd
Tarja Filatov /sd
Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Antti Kaikkonen /cent
Pauli Kiuru /saml
Jukka Kärnä /sd

Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Tapani Mäkinen /saml
Martti Mölsä /saf
Sari Palm /kd
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent
Juha Väättäin /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.