

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 16/2004 vp

**Hallituksen esitys laiksi öljysuojarahastosta ja
eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

**Hallituksen esitys laiksi öljysuojarahastosta ja
eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun halli-
tuksen esityksen (HE 119/2004 vp) täydentämi-
sestä**

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2004 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi öljysuojarahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 119/2004 vp).

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2004 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi öljysuojarahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 119/2004 vp) täydentämisestä (HE 141/2004 vp).

Ympäristövaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n mukaisesti käsitellyt alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toisensa yhteydessä.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 31/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Nurmio ja ympäristöneuvos Olli Pahkala, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mika Kättö, sisäasiainministeriö
- vanhempi budjettisihteeri Päivi Valkama, valtiovarainministeriö
- merenkulkuneuvos Raimo Kurki, liikenne- ja viestintäministeriö
- kehittämisspäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto
- meriasiantuntija Antti Halkka, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- varatoimitusjohtaja Pekka Huttula, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto
- meriasiantuntija Anita Mäkinen, WWF Finland.

Lisäksi valiokunta on saanut valtiovarainministeriöltä kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYKSET

Hallituksen esitys HE 119/2004 vp

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki öljysuojarahastosta, jolla korvattaisiin vuonna 1974 annettu laki. Tarkoituksena on uudistaa erityisesti öljysuojarahastosta maksettavia korvauksia koskevat säännökset selventämällä rahaston toissijaista velvollisuutta korvata öljyvahingoista ja niiden torjunnasta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuvat kustannukset. Öljysuojarahastosta korvattaisiin edelleen kunnallisille öljyvahinkojen torjuntaviranomaisille torjuntakaluston hankinnasta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneet kustannukset vahvistetun öljyvahinkojen torjuntasuunnitelman mukaisesti. Korvaukset maksettaisiin kuntien pelastustoimen tehtävistä vastaaville alueellisille pelastusviranomaisille, joille myös kunnille kuuluvat öljyvahinkojen torjuntatehtävät ehdotetaan siirrettäviksi. Öljysuojarahastosta voitaisiin myös edelleen harkinnanvaraisesti myöntää korvauksia öljyn pilaaman maa-alueen puhdistamiskustannuksiin sekä korvata eräitä alusöljyvahinkojen torjuntakaluston hankintakustannuksia. Lisäksi rahastosta voitaisiin harkinnanvaraisesti myöntää avustuksia muuhun öljyvahinkojen torjunnan tai torjuntavalmiuden ylläpidon kannalta tarpeelliseen toimintaan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös öljyvahinkojen torjuntatehtäviä koskevia säännöksiä siten, että kunnat huolehtisivat öljyvahinkojen torjunnasta yhteistoiminnassa pelastustoi-

men alueen puitteissa. Tätä koskevat muutokset tehtäisiin maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annettuun lakiin ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annettuun lakiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Hallituksen esitys HE 141/2004 vp

Täydentävään esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan öljysuojarahastosta voitaisiin korvata valtiolle alusöljyvahinkojen torjuntakaluston hankintakustannusten lisäksi myös torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia.

Merenkululaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen käyttöön on tarkoitus hankkia pitkäaikaisella rahtaussopimuksella uusi monitoimimurtaja, joka varustettaisiin myös öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan. Murtajan öljyntorjuntaan kohdistuvat käyttökustannukset korvattaisiin pääosin öljysuojarahastosta. Tämän lisäksi rahastosta voisi esityksen mukaan korvata myös muita torjuntavalmiuden ylläpidosta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Rahaston maksuvalmiuden turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan, että öljysuojamaksu korotettaisiin 0,50 euroon öljytonnilta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esitykseen sisältyy ehdotus uudeksi laiksi öljysuojarahastosta (1. lakiehdotus) sekä ehdotuk-

set laiksi maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetun lain muuttamisesta (2. lakiehdotus, maa-alueiden öljyvahinkolaki) ja ehdotus laiksi aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta (3. lakiehdotus, alusjätelaki).

Esityksen tarkoituksena on uudistaa öljysuojarahastosta maksettavia korvauksia koskevat säännökset ja selventää entisestään rahaston

luonnetta toissijaisena hallinnollisena öljyvahinkojen korvausjärjestelmänä. Ehdotuksen mukaan korvauksista säädetään öljysuojarahastolaissa kattavasti ja korvauksensaantioikeutta koskevat säännökset poistetaan siksi maa-alueiden öljyvahinkolaista ja alusjätelaista. Korvaukset jaetaan selkeästi niihin, joihin hakijalla on lain mukaan oikeus (lakisääteiset korvaukset) ja niihin, joiden myöntäminen on harkinnanvaraisista (harkinnanvaraiset korvaukset). Öljysuojarahaston luonnetta ja korvausvelvollisuuden perusteita ei esitetä yleisesti muutettavaksi. Öljysuojarahastosta maksetaan siten edelleen korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjuntakustannuksista toissijaisesti eli silloin, kun öljyvahingon aiheuttajalta ei saada korvausta perityksi tai kun vahingon aiheuttajaa ei saada selville.

Öljynkuljetukset Suomenlahdella ovat erityisesti Venäjän uusien öljysatamien ja lisääntyneen öljynviennin takia kasvaneet viime vuosina huomattavasti. Kuljetusten arvioidaan olevan tänä vuonna jo yli 100 miljoonaa tonnia ja vuonna 2010 jo 190 miljoonaa tonnia. Kasvaneen öljyvahinkoriskin vuoksi myös rahaston pääomajonoja ehdotetaan korotettaviksi. Valiokunta pitää tärkeänä varautumista kasvaneeseen öljyvahinkoriskiin ja perusteltuna öljysuojarahaston peruspääoman korottamista pysyvästi, jotta rahastossa olisi riittävästi varoja korvausten suorittamiseen vakavankin öljyvahingon mahdollisesti sattuessaa.

Öljysuojarahasto on Suomen öljyntorjuntavalmiuden keskeinen rahoituslähde, ja se on toiminut erinomaisesti. Rahaston rahoituksella hankittu ja ylläpidetty öljyntorjuntavalmius on korkeatasoinen kansallisista toiminnoista aiheutuva riski huomioon ottaen. Rahaston säännösten selkeyttäminen on perusteltua ja kannatettavaa. Olennaista on onnettomuuksien ennaltaehkäiseminen ja öljyvahinkojen torjuntavalmiuden parantaminen. Kuten edellä on todettu, erityisesti Venäjän voimakkaasti kasvaneet öljynkuljetukset ovat nostaneet vahinkoriskiä nopeasti. Valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että monitoimimurtajan palveluiden hankkiminen sisältyy talousarvioehdotukseen. Myös yhteistyötä Venäjän ja Viron kanssa on tehostettu yhteistoi-

mintamahdollisuuksien parantamiseksi mahdollisessa onnettomuustilanteessa. Valiokunta pitää yhteistyön jatkamista ja syventämistä ensiarvoisen tärkeänä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Rahaston käyttötarkoitus

Valtion vuoden 2005 talousarvioehdotukseen sisältyy merenkulkulaitokselle ja Suomen ympäristökeskukselle valtuus tehdä pitkäaikainen sopimus öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan varustetun monitoimimurtajan palveluiden hankkimisesta. Sopimuksesta aiheutuu 20 vuoden aikana kiinteäluontoisia palvelumaksuja arviolta 134 miljoonaa euroa, joista Suomen ympäristökeskuksen osuudeksi arvioidaan noin 44 miljoonaa euroa eli noin 2,2 miljoonaa euroa vuodessa. Näiden lisäksi maksettavaksi tulevat todelliset toimintapäivien kustannukset. Tämän johdosta tulee momentin 35.10.27 määrärahaa korottaa arviolta 2,5 miljoonalla eurolla vuodesta 2007 lähtien, jolloin momentin määräraha olisi noin 5 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksen täydennysesityksessä ehdotetaan öljysuojarahastoa koskevan *1. lakiehdotuksen 18 §:ää* täydennettäväksi siten, että valtiolle voidaan korvata myös alusöljyvahinkojen torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Korvauksensaantimahdollisuus on esityksen mukaan yleinen ja se koskee myös muita ylläpitokustannuksia kuin monitoimimurtajan öljyntorjuntavalmiuteen liittyviä käyttökustannuksia. Koska öljyntorjuntavalmiuden kohottamistarve johtuu pääosin Venäjän vientikuljetuksista, on perusteltua, että vain osa torjuntavalmiuden ylläpitokustannuksista korvataan valtiolle öljysuojarahastosta ja osa kateetaan yleisin verovaroin talousarviossa myönnettävillä määrärahoilla. Öljysuojarahastosta maksettavien korvausten lisääntyessä on tarpeen nostaa öljysuojamaksu pysyvästi 0,50 euroon öljytonnilta. Öljysuojarahaston maksukertymä kasvaa korotuksen johdosta noin 1,9 miljoonalla eurolla vuodessa.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kysymystä siitä, merkitsevätkö lakiehdotukset rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, ettei 1. lakiehdotus merkitse rahaston käyttötarkoituksen olennaista laajentamista, vaikka rahastosta maksettavien korvaus- tai avustumahdollisuuksien piiri jonkin verran laajenee. Vaikka ehdotettu pääomavaihtelun (5—10 miljoonaa euroa) yläraja on 1 miljoona euroa eli jonkin verran vuoden 1974 lakia korkeampi, ei sääntely perustuslakivaliokunnan mukaan merkitse perustuslaissa tarkoitettua rahaston olennaista laajentamista, ja lakiehdotukset voidaan siten käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ympäristövaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja katsoo, että öljysuojamaksun nostaminen ehdotetulla tavalla on hyväksyttävää. Valiokunta kuitenkin korostaa, että öljyntorjuntavalmiuden kehittäminen edellyttää myös valtion talousarviorahoitusta. Torjuntavalmiutta tulee kehittää, koska vahinkojen ennaltaehkäiseminen on aina paitsi ympäristön kannalta suotavampaa myös käytännössä halvempaa. Venäjän kasvaneesta vientiliikenteestä aiheutuvan kasvaneen riskin johdosta aiheutuvia kustannuksia ei tule säilyttää kokonaan suomalaisille öljyn maahantuojille, vaan rahaston toimintakyky lähitulevaisuudessa tulisi turvata budjettiratkaisuin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tulevaisuudessa öljyvahingon uhka tulee entisestään kasvamaan. Siksi riittävän rahoituspohjan ylläpitämisen turvaaminen pääasiassa öljyn maahantuojilta perittävien maksuina voi tulla kyseenalaiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Korvattavat kustannukset

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että 1. lakiehdotuksen torjunta- ja ennallistamiskustannuksia koskeva 13 §:n 2 momentti on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän säännöksen kannalta, sillä sen mukaan korvattavien kustannusten ala määräytyy vasta asetuksella. Koska perustuslain mainitun

pykälän mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, perustuslakivaliokunta katsoo, että korvattavista kustannuksista tulee lisätä lakiin riittävän tarkat säännökset. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ympäristövaliokunta ehdottaa 13 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi siten, että asetuksenantovaltuuden sijasta momenttiin nostetaan asetusluonnoksen 4 §:stä torjuntakustannusten määrittelmä. Muutos on lakitekninen, eikä se siten muuta asiallisesti lainkohdan sisältöä. Asetusluonnokseen pohjautuvaa säännöstä on kielellisesti muutettu.

Kunnan viranomaisen tehtävät

Öljysuojarahastolakia koskevalla esityksellä turvataan öljyntorjuntasuunnitelmiin perustuvista torjuntakaluston hankinnoista ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuvien kustannusten korvaaminen pelastustoimen aluehallintoviranomaisille, samaan tapaan kuin nykyinen laki takaa korvaukset kunnille. Maa-alueiden öljyvahingolakia ja alusjätelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien pelastustoimen alueellistaminen otetaan asianmukaisesti huomioon. Tarkoituksena on, että kunnan öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmassa nimetään ne viranomaiset, jotka kunnassa vastaavat öljyntorjunnasta. Tämä operatiivinen tehtävä on poikkeuksetta annettu palo- ja pelastustoimelle. Tämän lisäksi esimerkiksi satamille ja tekniselle toimelle on annettu erityisesti vahinkojen jälkitorjuntaan liittyviä tehtäviä.

Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee 2. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan osallistua öljyvahinkojen torjuntaan ja huolehtia tarvittaessa jälkitorjunnasta siten kuin 2 momentissa tarkoitettussa öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmassa tarkemmin määrätään. Myös 3. lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa on vastaavanlainen viittaus. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että säännöksissä käytetystä sanamuodosta "siten kuin öljyvahinkojen torjun-

tasuunnitelmassa tarkemmin säädetään" voi saada vaikutelman, jonka mukaan kunnan viranomaisen tehtävät määräytyisivät olennaisesti vasta torjuntasuunnitelman perusteella. Tämä ei ole asianmukaista perustuslain 121 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoo, että säännösten sanamuotoa on siksi syytä pyrkiä selkeyttämään.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ympäristövaliokunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momenttia ja 3. lakiehdotuksen 12 §:n 3 momenttia muutettavaksi samalla tavoin siten, että säännösten tarkoitusta selvennetään. Valiokunta ehdottaa momentin jakamista kahteen virkkeeseen, jolloin siitä ilmenee selkeästi, että torjuntasuunnitelmassa ei määrätä kunnan viranomaisen tehtävistä, vaan suunnitelman tulee vain sisältää tiedot niistä viranomaisista ja laitoksista, joille kunnissa on annettu öljyntorjuntaan liittyviä tehtäviä.

Lisäksi on muutettava 3. lakiehdotuksen johdolausetta sekä 19 §:ää, sillä mainittua lainkohdtaa on muutettu hallituksen esityksellä Suomen talousvyöhykkeestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (EV 126/2004 vp). Pykälän soveltamisalaan tulee siten lisätä nykyisen aavan selän lisäksi talousvyöhyke.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen HE 119/2004 vp sisältyvä 1. lakiehdotus, sellaisena kuin se on muutettuna hallituksen esityksellä HE 141/2004 vp, hyväksytään muutoin hallituksen esitysten mukaisena paitsi 13 § muutettuna,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen HE 119/2004 vp mukaisena paitsi 5 § muutettuna,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen HE 119/2004 vp mukaisena paitsi 12 ja 19 § ja johdolause muutettuina seuraavasti ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus):

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

13 §

Torjunta- ja ennallistamiskustannukset

(1 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina torjuntakustannuksina pidetään torjuntatoimiin tilapäisesti otettujen henkilöiden ja vakinaisen torjuntahenkilöstön palkkoja, torjuntatyössä tarpeellisten tarvikkeiden hankinta-, käyttö- ja kuljetuskustannuksia ja muita vastaavia torjunnasta aiheutuneita ylimääräisiä kustannuksia sekä torjuntatyössä kulutettujen tai turmeltuneiden tarvikkeiden, laitteiden, varusteiden ja muiden vastaavien käyttöesineiden arvoa tai arvon vähennystä.

2. lakiehdotus

5 §

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee osallistua öljyvahinkojen torjuntaan ja huolehtia tarvittaessa vahingon jälkitorjunnasta. *Edellä 2 momentissa tarkoitettussa öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmassa on oltava tiedot jälkitorjuntaan osallistuvista kunnan viranomaisista ja laitoksista.*

3. lakiehdotus

12 §

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee osallistua alusöljyvahinkojen torjuntaan ja huolehtia tarvittaessa vahingon jälkitorjunnasta. *Edellä 2 momentissa tarkoitettussa alusöljyvahinkojen torjuntasuunnitelmassa on oltava tie-*

dot jälkitorjuntaan osallistuvista kunnan viranomaista ja laitoksista.

19 §

Jos alusöljyvahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä, Suomen ympäristökeskus määrää torjunnan suorittamisesta ja asettaa torjuntatöiden johtajan. Suomen ympäristökeskus voi lisäksi ottaa vastuulle torjunnan suorittamisen ja asettaa torjuntatyön johtajan, jos vahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa muualla, useiden alueen pelastus toimien alueella taikka jos vahinko tai vaara on niin suuri, ettei alueen pelastustointa kohtuudella voida vaatia yksin huolehtimaan torjuntatöistä tai jos torjuntatoimet tällöin kestävät pitkään taikka siihen muuten on erityistä syytä.

(2 - 3 mom. kuten HE)

(Johtolause)

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 16 päivänä maaliskuuta 1979 aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäise-

misestä annetun lain (300/1979) 16 §:n 4 momentti, 18 §:n 3 momentti ja 19 a §:n 2 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 16 §:n 4 momentti laissa 933/2003 sekä 18 §:n 3 momentti ja 19 a §:n 2 momentti laissa 739/1985, sekä

muutetaan 12 §, 13 §:n 4 kohta, 15 §, 18 §:n 1 momentti, 19 § ja 27 b §:n 3—5 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 12 § laeissa 489/2000 ja 935/2001, 13 §:n 4 kohta laissa 204/1987, 15 § mainitussa laissa 489/2000, 18 §:n 1 momentti mainitussa laissa 739/1985, 19 § laissa / ja 27 b §:n 3—5 momentti mainitussa laissa 489/2000, seuraavasti

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto huolehtii öljysuojarahaston toimintakyvyn turvaamisesta kaikissa olosuhteissa tarvittaessa talousarvioratkaisuina.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /kesk
Inkeri Kerola /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /kok
Mikaela Nylander /r
Eero Reijonen /kesk

Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
Pia Viitanen /sd
vjäs. Esko Ahonen /kesk
Mikko Kuoppa /vas
Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.