

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 120/2012 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 26/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Merja Huhtala, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Lauri Taro ja lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen, valtiovarainministeriö
- tarkastaja Jouko Pirttijärvi, Suomen ympäristökeskus
- toimialajohtaja Matti Lehmus ja yhteiskuntasuhdepäällikkö Seppo Loikkanen, Neste Oil Oyj
- lakimies Susanna Ijäs, Suomen Kuntaliitto
- varatoimitusjohtaja Pekka Huttula, Öljyalan Keskusliitto
- meriohjelman päällikkö Sampsa Vilhunen, WWF Suomi.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä siten, että öljysuojarahastoon kannettavan öljysuojamaksun korotusta jatkettaisiin kolmella vuodella ja rahaston pääomarajojen korotusta neljällä vuodella.

Ehdotetun muutoksen tavoitteena on öljysuojarahaston maksuvalmiuden turvaaminen tilanteessa, jossa sekä valtiolla että alueellisilla pe-

lastuslaitoksilla on edelleen tarvetta korottaa öljyvähinkojen torjuntavalmiuttaan. Suomenlahdella öljykuljetukset ovat kasvaneet 20 miljoonasta tonnista vuonna 1995 lähes 160 miljoonaa tonniin vuonna 2010, ja arvio vuoden 2015 kuljetuksista on 230 miljoonaa tonnia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

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

Hallitusohjelman mukaan öljyn- ja kemikaali-entorjuntakapasiteetin parantamiseen varaudutaan pitkäjänteisesti muun muassa kalustoinvestoinnein sekä kansallisesti että yhteistyössä muiden rantavaltioiden kanssa. Lisäksi öljynsuojamaksun tasokorotusta jatketaan määräaikaisesti ja öljyntorjunnan osaamista edistetään. Hallituksen esitys perustuu tähän lähtökohtaan.

Varat öljysuojarahastoon kerätään perimällä maahantuotavasta ja Suomen kautta kuljetettavasta raakaöljystä ja öljytuotteista öljysuojamaksua. Maksun määrä on 0,50 euroa tonnilta, ja korotettu maksu vuosina 2010–2012 on 1,50 euroa tonnilta. Öljysuojamaksun kertymä on 0,50 euron maksulla ollut keskimäärin noin 8 miljoonaa euroa vuodessa. Väliaikaisen korotuksen seurauksena maksukertymä oli 20,2 miljoonaa euroa vuonna 2010 ja 23,5 miljoonaa euroa vuonna 2011. Hallituksen esityksessä öljysuojamaksun korotusta ehdotetaan jatkettavaksi kolmella vuodella vuoden 2015 loppuun saakka ja rahaston pääomarajojen korotusta neljällä vuodella vuoden 2019 loppuun saakka. Korotuksen jatkamista pidetään välttämättömänä riittävän öljyntorjuntavalmiuden saavuttamiseksi pääosin vuonna 2015 ja kokonaisuudessaan vuoden 2018 loppuun mennessä.

Valiokunta on tarkastellut öljysuojarahaston toimivuutta öljyntorjuntaan varautumisen ja maksurasituksen aiheuttamisperiaatteen mukaisen kohdistumisen kannalta. Hallituksen esityksen mukaan korotetun öljysuojamaksun periminen on tarpeen erityisesti Venäjän voimakkaasti kasvaneista öljykuljetuksista aiheutuvan kohon-

neen onnettomuusriskin vuoksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan öljyala hyväksyy perusmaksutason ja pitää sitä aiheuttamisperusteisuuden mukaisena. Korotettua maksua ala ei kuitenkaan hyväksy, vaan pitää sitä aiheuttamisperiaatteen vastaisena.

Valiokunta toteaa, että öljysuojarahasto on valtion 11 talousarvion ulkopuolisesta rahastosta kooltaan kolmanneksi pienin. Perustuslain lähtökohtana on hyvin pidättyvä suhtautuminen talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, sillä niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Vanhat rahastot, kuten öljysuojarahasto, on kuitenkin pääsääntöisesti jätetty toimintaan. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Perustuslakivaliokunta on antamassaan lausunnossa katsonut, että öljysuojarahaston määräaikaisenkin laajentamisen jatkamiseen vaaditaan perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu määräenemmistö.

Perustuslain lähtökohdista talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen suhtaudutaan hyvin pidättyvästi, mutta olemassa olevien rahastojen purkamista ei kuitenkaan edellytetä, joten öljysuojarahaston toiminnan jatkaminen entisellään ei ole ongelmallista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan rahaston maksupohjan olennainen muuttaminen sen sijaan aiheuttaisi tarpeen tarkastella koko rahastoa uudelleen. Viime aikoina on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota rahastojen asemaan ja siihen, miten ne soveltuvat talousarviota ja kehysmenettelyä koskevaan tulojen ja menojen täydellisyysvaatimukseen. Rahastojen eduiksi on mainittu niiden

toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Selvityksessä todetaan, että eduskunnan tiedonsaanti rahastojen toiminnasta on vähäistä ja rahastojen talousarvion ulkopuolinen asema kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, sekä toistetaan perustuslain lähtökohta pidätyvästä suhtautumisesta rahastoihin¹. Öljysuojarahaston puutteena pidetään sitä, että sen toiminta on läpinäkymätöntä eduskunnan budjettivallan käytön ja talousarvioseurannan kannalta. Ulkopuolisen on vaikea yhdistää rahaston rahoitus ja vaikuttavuus.

Valiokunta on tarkastellut mahdollisuuksia säätää vaihtoehtoista veronkantomallia, joka olisi nykyistä parempi ja toteuttamiskelpoinen ottaen huomioon, että kasvanut öljyonnettomuusriski johtuu ennen kaikkea Venäjän liikenteestä. Rahoituspohjan laajentamiseksi ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkaan ole toimivaa ratkaisua. Öljysuojamaksun periminen maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä, eli maksun kohdistaminen pääasiassa meriteitse tapahtuvaan öljynkuljetukseen, ohjaa hallituksen esityksen mukaan järjestelmää enemmän aiheuttamisperiaatteen mukaiseksi kuin esimerkiksi valmisteverotukseen perustuva eli kulutuksesta kannettava maksu. Valiokunta katsoo myös, että järjestelmää voidaan sinänsä pitää pääosin aiheuttamisperiaatteen mukaise-

na, vaikka maksu öljyn maahantuontiin perustuvana rasittaa käytännössä lähes yksinomaan yhtä yhtiötä. Laajempi maksupohja olisi luonnollisesti lähtökohtaisesti tavoiteltavampaa, mutta ei ainakaan nopeasti toteutettavissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan olisi teknisesti mahdollista kerätä vastaavat maksut valmisteverotuksen yhteydessä, mutta tämän vaihtoehdon on katsottu toteuttavan aiheuttamisperiaatetta heikommin kuin nykyisen öljysuojamaksun. Lisäksi varojen korvamerkittäminen tiettyyn käyttötarkoitukseen ei ole budjetointiperiaatteiden mukaista, ja rahoitus tulisi yleiskatteellisena budjettiin. Valmisteverotuksen tietojärjestelmäudistuksen viipymisen vuoksi tämä olisi myös teknisesti vaikeaa.

Valiokunta korostaa, että tarvetta kaikkien Itämeren rantavaltioiden varautumiseen mahdollisen öljyonnettomuuden muodostamaan ympäristövahinkoriskiin ja sen torjuntaan tulee korostaa ja pyrkiä edistämään kansainvälisiä malleja torjuntavalmiuden parantamiseksi. Valiokunta pitää esityksen hyväksymisen kannalta tärkeänä myös sitä, että öljysuojamaksun määräaikaista korotusta ei jatketa enää vuoden 2015 jälkeen, mikä hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että lakiehdotus käsitellään perustuslain 87 §:ssä säädetyllä tavalla.

¹ Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 184/2009. Helsinki 2009.

YmVM 7/2012 vp — HE 120/2012 vp

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Korhonen /vas	Jari Lindström /ps
vpj.	Rakel Hiltunen /sd	Eeva-Maria Maijala /kesk
jäs.	Jouni Backman /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Tarja Filatov /sd	Martti Mölsä /ps
	Christina Gestrin /r	Sari Palm /kd
	Timo Heinonen /kok	Oras Tynkkynen /vihr
	Antti Kaikkonen /kesk	Mirja Vehkaperä /kesk
	Pauli Kiuru /kok	Juha Väättäin /ps.
	Jukka Kärnä /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.