

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että öljysuojarahastosta annettua lakia muutettaisiin siten, että rahastosta voitaisiin korvata öljyn saastuttamien maa-alueiden puhdistamiskustannuksia. Korvauksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että saastumisen aiheuttajaa ei ole saatu selvitettyksi taikka tämä ei ole maksukykyinen eikä saastuneen alueen haltijaa voida kohtuudella velvoittaa vastaamaan alueen puhdistamisesta. Korvauksen myöntäminen olisi harkinnanvaraista.

Laki öljyjättemaksusta annetun lain muuttamisesta tuli voimaan 1 päivänä tammikuu-

ta 1997. Sen mukaan osa öljyjättemaksuvaroista voidaan valtion talousarviossa siirtää öljysuojarahastoon. Siirrettävistä varoista päätetään vuosittain. Jotta siirto ei vaikuttaisi öljysuojamaksun perimiseen, ehdotetaan, että öljysuojarahaston pääoman ylärajaa nostettaisiin nykyisestä 20 miljoonasta markasta 40 miljoonaan markkaan ja alarajaa 10 miljoonasta markasta 20 miljoonaan markkaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Öljysuojarahastosta annettu laki (379/1974), jäljempänä öljysuojarahastolaki, tuli voimaan vuoden 1975 alusta. Lakia on sittemmin muutettu useita kertoja siten, että viimeisimmät muutokset ovat vuodelta 1995. Laki sisältää säännökset öljysuojamaksusta, sen keräämisestä öljysuojarahastoon ja korvausten maksamisesta rahaston varoista.

Öljysuojarahastoon peritään maahan tuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä öljysuojamaksua 2,20 markkaa jokaiselta täydeltä tonnilta. Öljysuojamaksun periminen lopetetaan, kun rahaston pääoma on noussut 20 miljoonaan markkaan. Periminen aloitetaan uudelleen, kun rahaston pääoma on pienentynyt alle 10 miljoonan markan.

Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetussa laissa (378/1974) ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen

ehkäisemisestä annetussa laissa (300/1979) tarkoitettujen öljyvahinkojen ja niiden torjuntakustannusten korvaamiseksi. Öljysuojarahastolain 5 §:ssä on yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä kustannuksia rahastosta korvataan. Korvauksista päättää rahaston johtokunta, jossa on valtion viranomaisten, kuntien, luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen sekä öljyalan edustus.

Öljysuojarahastosta maksettiin korvauksia vuonna 1995 yhteensä 31,7 miljoonaa markkaa, josta 30,5 miljoonaa markkaa kohdistui öljyvahinkojen torjuntakaluston hankinnasta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Varsinaisia öljyvahingon torjuntakustannuksia korvattiin yhteensä 1,2 miljoonalla markalla.

Maaperän saastumista ja saastuneen alueen puhdistamista koskevat säännökset ovat jätelaissa (1072/1993). Vastuu alueen puhdistamisesta on lain 23 §:n mukaan ensi sijassa saastumisen aiheuttajalla ja toissijaisesti laissa säädetyin edellytyksin saastuneen alueen haltijalla. Jos tätä ei kohtuudella voida vel-

voittaa puhdistamaan aluetta, siirtyy puhdistusvastuu kunnalle. Jätelain 35 §:ssä säädetty edellytyksin alueellinen ympäristökeskus voi talousarvion rajoissa valtion jätehuoltotyönä tehdä tai teettää puhdistustyön tai osallistua muutoin puhdistamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

On huomattava, että valtaosa tiedossa olevista maaperän saastumisista on tapahtunut ennen jätelain voimaantuloa 1 päivänä tammikuuta 1994. Näihin tapauksiin sovelletaan jätelain 77§:n mukaan aikaisemmin voimassa olleita säädöksiä. Koska vanhassa jätehuoltolaissa (673/1978) ei ollut maaperän saastumista koskevia säännöksiä, kysymys saastuneen alueen puhdistamisvastuusta ja erityisesti kunnan vastuusta on jossain määrin epäselvä. Nimenomaisten säännösten puuttuessa on saastuneen kiinteistön haltijalla lähtökohtaisesti velvollisuus huolehtia alueen puhdistamisesta.

Öljyn saastuttamien maa-alueiden puhdistuskustannukset on korvattu öljysuojarahastosta öljyvahingon torjuntakustannuksina silloin, kun puhdistaminen on liittynyt välittömästi äkilliseen vahinkotapahtumaan ja ollut tarpeen ympäristön ennallistamiseksi. Sen sijaan vanhojen, usein alkuperältään epäselvien ja pitkän ajan kuluessa saastuneiden alueiden puhdistuskustannusten korvaaminen nykyisen lain nojalla on tulkinvaraista. Käytännössä tällaisten korvausten maksaminen on ollut poikkeuksellista.

1.2. Saastuneiden maa-alueiden puhdistaminen

Maaperän saastuminen on kasvava ympäristöongelma. Viime vuosina on paljastunut useita saastumistapauksia, joiden aiheuttaja on ollut maaperään joutunut öljy. Ympäristöministeriön asettaman saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostusprojektin lopputiedon (ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosaston muistio 5/1994) mukaan öljypäästöistä ja öljyperäisistä jätteistä aiheutuvaa maaperän pilaantumista on ilmennyt erityisesti korjaamo- ja romuttamoalueilla, huolto- ja jakeluasemilla, öljyvarastoalueilla sekä asfaltti- ja öljysora-asetilla. Puhdistusta vaativia öljyperäisiä saastumistapauksia on kirjattu kaikkiaan lähes tuhat. Näiden alueiden kunnostamisesta yhteiskunnalle koituvien kustannusten määräksi on arvioitu noin 200 miljoonaa markkaa.

Öljyalan Keskusliitto on selvittänyt vanho-

jen polttonesteiden jakeluasemakiinteistöjen kunnostustarvetta. Alustavien arvioiden mukaan noin 700 käytöstä poistetusta tai poistettavasta jakeluasemasta olisi kunnostuksen tarpeessa noin 390 asemaa. Kunnostusohjelman toimeenpanemisesta on tehty 19 päivänä marraskuuta 1996 sopimus öljyalan, ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton kesken. Siinä on sovittu muun muassa niistä periaatteista, joilla kunnostustyöstä aiheutuvat kustannukset jaetaan öljyalan ja öljysuojarahaston kesken. Sopimus on tarkoitettu kymmenvuotiseksi.

2. Ehdotetut muutokset

Öljysuojarahastolain 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että öljysuojamaksun periminen lopetettaisiin, kun öljysuojarahaston pääoma on noussut 40 miljoonaan markkaan. Nykyisin tämä raja on 20 miljoonaa markkaa. Myös maksun perimisen uudelleen aloittamiseen säädettyä pääoman alarajaa ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 10 miljoonasta markasta 20 miljoonaan markkaan. Pykälän muutostarve johtuu öljyjättemaksusta annetun lain (894/1986) 7 §:n 1 päivänä tammikuuta 1997 voimaan tulleesta muutoksesta, jonka mukaan osa öljyjättemaksukertymästä voidaan vuosittain siirtää öljysuojarahastoon. Öljysuojarahaston pääoman ylärajan nostaminen olisi tarpeen, jotta öljyjättemaksuvarojen siirto rahastoon ei aiheuttaisi tarpeetonta öljysuojamaksun perimisen keskeytymistä. Pääoman alarajaa puolestaan olisi nostettava rahaston toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §, jossa säädettäisiin korvausten maksamisesta öljyn saastuttaman maa-alueen puhdistamisesta aiheutuvista kustannuksista. Ottamalla tästä nimenomainen säännös lakiin korostettaisiin maaperän suojelun tärkeyttä ja öljysuojarahaston asemaa toisijaisena korvausjärjestelmänä. Tarkoituksena ei ole muuttaa jätelaissa säädetyjä maaperän puhdistamisvastuun periaatteita. Ehdotettu säännös poistaisi nykyisen lain soveltamiseen liittyvän tulkinvaraisuuden siitä, voidaanko ja millä edellytyksillä öljyn saastuttamien alueiden puhdistamiskustannuksia korvata öljysuojarahastosta.

Korvauksia voitaisiin myöntää, paitsi itse puhdistamistyön kustannuksiin, myös saastuneen alueen puhdistamistarpeen selvittämi-

seksi tarpellisiin tutkimus- ja suunnittelukustannuksiin, vaikkei selvittely johtaisikaan puhdistamisen aloittamiseen. Korvauksen myöntäminen öljyn saastuttaman alueen puhdistamiskustannuksiin olisi harkinnanvaraista ja edellyttäisi, että saastumisen aiheuttajaa ei saataisi selville tai tämä olisi maksukyvytön eikä alueen haltijaa voitaisi kohtuudella velvoittaa huolehtimaan puhdistamisesta. Jos saastuminen on tapahtunut jätelain voimaantulon eli vuoden 1993 jälkeen, on vastuu puhdistamisesta tällöin jätelain mukaan kunnalla, joka ehdotetun säännöksen nojalla voisi saada suorittamansa puhdistustyön kustannuksista korvausta öljysuojarahastosta. Korvausta voitaisiin myöntää myös alueelliselle ympäristökeskukselle silloin, kun se tekee tai teettää puhdistustyön valtion jätehuolto-työnä tai muuten osallistuu puhdistamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Vanhojen jakeluasemakiinteistöjen kunnostusohjelmaan hyväksytyjen kiinteistöjen kunnostuskustannuksista maksettaisiin korvauksia ohjelman toimeenpanosta huolehtivalle Öljyalan Palvelukeskus Oy:lle edellä mainitussa kunnostus-sopimuksessa sovittua menettelyä noudattaen.

Korvauksen myöntämisen edellytyksenä olisi ehdotetun säännöksen mukaan lisäksi, että puhdistamisesta ja sen merkityksestä ympäristönsuojelun kannalta sekä puhdistamisen kustannuksista esitetään öljysuojarahaston johtokunnalle riittävän yksityiskohtainen suunnitelma. Puhdistamiseen olisi myös saatava jätelain mukainen jätelupa tai muu jätelain mukainen viranomaispäätös. Puhdistamissuunnitelmasta ja muusta menettelystä korvauksen hakemisessa sekä korvauksen takaisinperinnästä säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Öljysuojarahastolakiin ehdotetut muutokset vähentävät tarvetta käyttää valtion talousarviossa ympäristötöihin osoitettuja määrärahoja öljyn saastuttamien alueiden kunnostamiseen. Toisaalta öljyjättemaksusta annetun lain muutos mahdollistaa sen, että öljyjättemaksun perimisestä kertyviä varoja voidaan siirtää öljysuojarahastoon. Tällä esityksellä ei siten kokonaisuus huomioon ottaen ole vaikutuksia valtion budjettitalouteen. Jätelain mukaan kunnat ovat viime kädessä

vastuussa saastuneiden alueiden puhdistuksesta, jollei puhdistusta suoriteta valtion jätehuoltotyönä. Esitys vähentäisi kunnille saastuneiden alueiden puhdistamisesta koituvia menoja siltä osin kuin ne saisivat korvauksia öljysuojarahastosta. Tästä aiheutuvaa kunnallistaloudellista kokonaissäästöä on kuitenkin vaikea arvoida, koska ei ole tiedossa, missä määrin kunnat voisivat puhdistushankkeita toteuttaa ilman esitettyä korvausjärjestelyä.

Esityksen vaikutuksia öljysuojarahastosta maksettavien korvausten määrään on vaikea arvioida, mutta jos vanhojen jakeluasemakiinteistöjen kunnostusohjelma toteutuu suunnitellulla tavalla, se lisäisi rahastosta vuosittain maksettavia korvauksia 5-10 miljoonalla markalla kymmenen vuoden ajan.

3.2. Ympäristövaikutukset

Esityksellä pyritään edistämään ympäristönsuojelua turvaamalla öljyn saastuttamien alueiden kunnostuksen rahoitus sellaisissa tapauksissa, joissa kunnostus epäselvien vastuusuhteiden tai kohtuuttomuuden vuoksi muutoin saattaisi jäädä tekemättä.

4. Esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Esitysehdotuksesta on hankittu lausunto öljysuojarahaston johtokunnalta, jossa ovat edustettuina kaikki asian kannalta keskeiset viranomaiset ja muut tahot.

5. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Öljysuojarahastolain 12 §:n mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta. Ehdotetun lain täytäntöönpanoon liittyen öljysuojarahastosta annettua asetusta (828/1985) on tarkoitus muuttaa niin, että muutos tulisi voimaan samanaikaisesti lain kanssa. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin menettelystä haettaessa korvausta öljyn saastuttaman maa-alueen puhdistamiskustannuksiin, kuten korvaushakemuksessa esitettävistä tiedoista, lausunnoista ja korvausta koskevasta ennakkopäätöksestä sekä siitä, kenelle ehdotetussa öljysuojarahastolain 5 a §:ssä tarkoitettuja korvauksia myönnettäisiin. Asetukseen otettaisiin myös säännös korvauspäätökseen liitettävistä ehdoista ja menettelystä näiden ehtojen rikkomisen varalta.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Lakia sovellettaisiin myös ennen sen voimaantuloa tapahtuneisiin maaperän saastumistapauksiin, joista vanhimmat ovat saattaneet saada alkunsa jo ennen öljysuojarahastolain 1 päivänä tammikuuta 1975 tapahtunutta voimaantuloa. Näidenkin alueiden puhdistuskustannukset voitaisiin korvata öljysuojarahastosta, koska öljysuojarahastolain soveltamista ei ole rajoitettu koskemaan vain sen voimaantulon jälkeen sattuneita öljyvahinkoja.

Ennen lain voimaantuloa loppuunsaatettujen tai lain voimaan tullessa käynnissä olevien puhdistustöiden kustannusten korvaamiseen ei sovellettaisi lain 5 a §:ää. Tämä rajaus ei kuitenkaan koskisi saastumisen ja puhdistamisen selvittämiseksi tarpeellisia tutkimus- tai suunnittelukustannuksia, vaikka ne olisivat syntyneet ennen lain voimaantuloa, jos varsinaiseen puhdistustyöhön ryhdytään vasta voimaantulon jälkeen.

7. Säättämisjärjestys

Sen jälkeen kun hallitusmuodosta poistettiin valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskeva maininta, on uusien rahastojen perustamista ja olemassa olevien rahastojen toiminnan olennaista muuttamista koskevat lait ollut säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

On tulkinnanvaraista, olisiko öljysuojarahastosta jo nykyisen lain nojalla mahdollista korvata öljyn saastuttamien alueiden puhdistushankkeiden kustannuksia. Esityksen tarkoituksena on selventää lakia siten, että tämä olisi laissa säädetyin edellytyksin aina mahdollista. Kysymys olisi siten öljysuojarahaston toimialan laajennuksesta, jota on kuitenkin pidettävä vähäisenä.

Tästä syystä hallitus katsoo, että lakiesitys voitaisiin käsitellä tavallisena lakina. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan öljysuojarahastosta 24 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (379/1974) 3 §, sellaisena kuin se on 22 päivänä joulukuuta 1989 annetussa laissa (1287/1989), sekä *lisätään* lakiin uusi 5 a § seuraavasti:

3 §

Öljysuojamaksun periminen lopetetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden lopussa, jona öljysuojarahaston pääoma on noussut neljäänkymmeneen miljoonaan markkaan. Periminen aloitetaan uudelleen sitä seuraavan kalenterikuukauden päätyttyä, jona rahaston pääoma on pienentynyt alle kahdenkymmenen miljoonan markan.

5 a §

Öljysuojarahastosta voidaan myöntää korvauksia niihin kustannuksiin, jotka aiheutuvat tai ovat aiheutuneet öljyn saastuttaman maa-alueen puhdistamisesta, puhdistamistarpeen selvittämisestä ja puhdistustöiden suunnittelusta.

Korvaus voidaan myöntää, jos saastumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta

taikka tämä ei kykene vastaamaan puhdistamisen kustannuksista eikä saastuneen alueen haltijaa voida kohtuudella velvoittaa puhdistamaan aluetta.

Korvauksen myöntämisen edellytyksenä on, että puhdistettavasta alueesta, puhdistamistarpeesta ja puhdistamisen merkityksestä ympäristönsuojelun kannalta sekä puhdistamisen kustannuksista esitetään öljysuojarhaston johtokunnalle riittävän yksityiskohtainen suunnitelma. Lisäksi edellytetään, että

saastuneen alueen puhdistamiseen hankitaan jätelaisissa (1072/1993) tarkoitettu jätelupa tai puhdistamisesta muutoin päätetään jätelain mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1997.

Lain 5 a §:ää ei sovelleta ennen lain voimaantuloa loppuunsaatettujen tai lain voimaan tullessa käynnissä oleviin saastuneiden maa-alueiden puhdistamistöihin.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ympäristöministeri *Pekka Haavisto*

Laki

öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan öljysuojarahastosta 24 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (379/1974) 3 §, sellaisena kuin se on 22 päivänä joulukuuta 1989 annetussa laissa (1287/1989), sekä *lisätään* lakiin uusi 5 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Öljysuojamaksun periminen lopetetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden lopussa, jona öljysuojarahaston pääoma on noussut kahteenkymmeneen miljoonaan markkaan. Periminen aloitetaan uudelleen sitä seuraavan kalenterikuukauden päätyttyä, jona rahaston pääoma on pienentynyt alle kymmenen miljoonan markan.

Ehdotus

3 §

Öljysuojamaksun periminen lopetetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden lopussa, jona öljysuojarahaston pääoma on noussut *neljäkymmeneen* miljoonaan markkaan. Periminen aloitetaan uudelleen sitä seuraavan kalenterikuukauden päätyttyä, jona rahaston pääoma on pienentynyt alle *kahdenkymmenen* miljoonan markan.

5 a §

Öljysuojarahastosta voidaan myöntää korvauksia niihin kustannuksiin, jotka aiheutuvat tai ovat aiheutuneet öljyn saastuttaman maa-alueen puhdistamisesta, puhdistamistarpeen selvittämisestä ja puhdistustöiden suunnittelusta.

Korvausta voidaan myöntää, jos saastumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka tämä ei kykene vastaamaan puhdistamisen kustannuksista eikä saastuneen alueen haltijaa voida kohtuudella velvoittaa puhdistamaan aluetta.

Korvauksen myöntämisen edellytyksenä on, että puhdistettavasta alueesta, puhdistamistarpeesta ja puhdistamisen merkityksestä ympäristönsuojelun kannalta sekä puhdistamisen kustannuksista esitetään öljysuojarahaston johtokunnalle riittävän yksityiskohtainen suunnitelma. Lisäksi edellytetään, että saastuneen alueen puhdistamiseen hankitaan jätelaissa (1072/1993) tarkoitettu jätelupa tai puhdistamisesta muutoin päätetään jätelain mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Lain 5 a §:ää ei sovelleta ennen lain voimaantuloa loppuunsaatettujen tai lain voimaan tullessa käynnissä oleviin saastuneiden maa-alueiden puhdistustöihin.