

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi ympäristövahinkovakuutuksesta ja laiksi vakuutusopimuslain 1 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä toukokuuta 1997 lähettänyt ympäristövaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 82/1997 vp laiksi ympäristövahinkovakuutuksesta ja laiksi vakuutusopimuslain 1 §:n muuttamisesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöneuvos Olli Pahkala ja hallitussihteeri Jukka Nurmio, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Juhani Turunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marjo Ekroos, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Pekka Pelkonen, valtiovarainministeriö

- erikoistutkija Jouko Tuomainen, Suomen ympäristökeskus
- lakimies Tapio Korhonen, Uudenmaan ympäristökeskus
- ympäristölakimies Leena Eränpö, Suomen Kuntaliitto
- osastopäällikkö Jukka Luokkamäki, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- lakimies Hannu Ijäs, Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto
- lainopillinen asiamies Juha Ahvenniemi, Suomen Yrittäjät
- osastonjohtaja Esbjörn af Hellström, Teollisuusvakuutus Oy
- osastopäällikkö Riitta Juvonen, Kemianteollisuus ry
- pääsihteeri Esko Joutsamo, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta. Lain perusteella korvattaisiin sellaiset ympäristövahingot, joista korvausta ei ole saatu korvausvelvolliselta tai tätä ei ole saatu selvitettyksi.

Yksityisoikeudellisen yhteisön, jonka toimintaan liittyy ympäristövahingon vaara, tulee ottaa ympäristövahinkovakuutus. Vakuuttamisvelvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Ehdotetun lain mukaista vakuutustoimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden olisi kuuluttava perustettavaan Ympäristövakuutuskeskukseen.

Lakiehdotuksen mukaisesta korvausjärjestelmästä suoritettavalle korvaukselle säädettäisiin enimmäismäärä. Yhdestä vahinkotapahtumasta maksettaisiin korvausta enintään 30 miljoonaa markkaa. Saman kalenterivuoden aikana ilmoitetuista kahdesta tai useammasta vahinkotapah-

tumasta suoritettaisiin korvausta kuitenkin yhteensä enintään 50 miljoonaa markkaa.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi vakuutussopimuslain 1 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voi-

maan aikaisintaan noin yhdeksän kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Ympäristövahinkovakuutuslakia ei sovellettaisi ennen lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen vahingon korvaamiseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ympäristövaliokunta pitää ympäristövahinkojen toissijaisen korvausjärjestelmän luomista tarpeellisena. Toissijaisella korvausjärjestelmällä voidaan parantaa vahinkoa kärsineen oikeus-suojaa sekä helpottaa ja nopeuttaa ympäristön ennallistamista niissä vahinkotapauksissa, joissa kustannukset ympäristön puhdistamisesta jäisivät muuten yhteiskunnan vastuulle.

Hallitus esittää toissijaisen korvausjärjestelmän toteutettavaksi pakolliseen vakuutukseen perustuvana vakuutusjärjestelmänä. Valiokunta yhtyy hallituksen käsitykseen siitä, että vakuutusjärjestelmä on hallinnollisesti keveämpi ja joustavampi kuin valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Valiokunta puoltaakin lakiehdotusten hyväksymistä hallituksen esittämältä pohjalta.

Eräitä yksityiskohtia ympäristövahinkovakuutusta koskevasta lakiehdotuksesta on kuitenkin valiokunnan mielestä tarpeen täsmentää.

Lakiehdotuksen 2 §:ssä on säännökset vakuuttamisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan sellaisella yksityisoikeudellisella yhteisöllä sekä valtion ja kunnan liikelaitoksella, jonka harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai jonka toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle, on oltava vakuutus tämän lain mukaan korvattavan vahingon varalta (*ympäristövahinkovakuutus*).

Momenttiin on valiokunnan saaman selvityksen mukaan erehdyksessä jäänyt maininta valtion ja kunnan liikelaitoksesta. Valiokunta ehdottaa maininnan poistettavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan vakuuttamisvelvollisuudesta säädetään tarkemmin asetuksella. Momentin perusteluissa todetaan, että vakuutta-

misvelvollisuus on tarkoitus määrätä asetuksessa yhteisön toimialan ja liikevaihdon perusteella. Liikevaihdon rajaksi tulisi vähintään viisi miljoonaa markkaa vuodessa.

Valiokunnalle on esitetty, että vakuuttamisvelvollisuus olisi perustellumpaa liittää toimialan ja liikevaihdon sijasta ympäristölupaan.

Vakuutusvelvollisuuden kytkeminen ympäristölupaan lisäisi oikeusvarmuutta, koska vakuuttamisvelvollisuutta ei tällöin tarvitsisi ratkaista luvanvaraisuudesta poikkeavin kriteerein. Myös korvausjärjestelmästä aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat tällöin tasapuolisemmin kaikille niille yrityksille, joiden toiminnasta voi aiheutua ympäristövahinkoja. Pienet yritykset voivat yhtä lailla olla vakavien ympäristövahinkojen aiheuttajia.

Ympäristövahinkovakuutusvelvollisuuden kytkemisestä ympäristölupaan seuraisi myös taloudellista ja valvonnallista etua. Vakuutusyhtiöt välttyisivät uuden rekisterin luomiselta, koska ne voisivat saada ympäristöhallinnon luparekisteristä tiedot siitä, mitkä yhteisöt ovat vakuuttamisvelvollisia. Vakuutusjärjestelmän hoidon yksinkertaistuksessa vakuutuksen kustannukset vähenisivät samalla. Myös alueellisten ympäristökeskusten työ vakuuttamisvelvollisten laitosten valvonnassa helpottuisi.

Asiaa harkittuaan ympäristövaliokunta on päättänyt kannattamaan vakuuttamisvelvollisuuden säätämistä sellaisille yhteisöille, jotka tarvitsevat toimintaansa ympäristöluvan.

Ympäristöhallinnolla ei ole vielä tällä hetkellä kattavaa keskitettyä ympäristöluparekisteriä. Rekisteriä ollaan kuitenkin laatimassa parhailaan valmisteltavana olevaan ympäristönsuojelulakiin liittyen. Ympäristönsuojelulaille saate-

taan Suomessa voimaan Euroopan yhteisön neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä ja vähentämisestä (96/61) EY). Ympäristönsuojelulaki on tarkoitus saada voimaan vuoden 1999 lokakuun loppuun mennessä.

Saadun selvityksen mukaan vakuuttamisvelvollisuus voidaan yhdistää ympäristölupaan jo ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa kytkeällä se nykyisen lainsäädännön mukaisiin toimintalupiin (vesilain 1 luvun 19 §:n mukaiset vesioikeuden luvat ja ympäristölupamenettelylaissa tarkoitetut ympäristöluvat).

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on ympäristön kuormitus- ja valvontatietojärjestelmä (ns. VAHTI-järjestelmä), johon merkitään muun ohella luvanvaraisia toimintoja koskevat tiedot. Vesioikeuksilla on vastaavasti oma tietojärjestelmänsä, ns. vesikirja. VAHTI-järjestelmään ollaan siirtämässä myös vesikirjan päätöstietoja sekä kuntien ympäristölupapäätöksiä.

Ympäristövahinkovakuutuslain mukainen vakuutusvelvollisuus on näin ollen yhdistettävissä ympäristölupaan vaihteittain. Ensimmäisessä vaiheessa vakuuttamisvelvollisuus voidaan säätää niille yhteisöille, joiden toimintaan alueellinen ympäristökeskus myöntää ympäristöluvan ja joista jo nyt on keskitetty rekisteri. Vakuuttamisvelvollisuus kohdistuisi tällöin likipitään samoihin yhteisöihin kuin hallituksen esityksen mukaisessa ratkaisussa. Vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät lähinnä pienimmät yritykset, joiden toimintaan kunnat myöntävät ympäristöluvan.

Ympäristönsuojelulain voimaan tultua ja luparekisterin täydennyttyä vakuuttamisvelvollisuus voidaan säätää lain tarkoituksen kannalta järkevään laajuuteen. Tuolloin voidaan täsmentää myös ympäristövahinkovakuutuslain 2 §:ää, jotta lupavelvollisuudesta ja vakuuttamisvelvollisuudesta säädettäisiin lakitasolla yhtenäisesti.

Hyväksyessään nyt vakuuttamisvelvollisuutta koskevan 2 §:n hallituksen esittämässä muodossa, jolloin vakuutusvelvollisuus jää asetuksella tarkemmin säädettäväksi, valiokunta *edellyttää*

hallituksen huolehtivan siitä, että ympäristövahinkovakuutuslakia koskevassa asetuksessa vakuuttamisvelvollisuus kyt-

ketään ympäristölupajärjestelmään vaihteittain niin, että vakuuttamisvelvollisuus on voimassa tarkoitetussa laajuudessaan ympäristönsuojelulain voimaantullessa.

Ympäristövaliokunta kiirehtii ympäristönsuojelua koskevan esityksen valmistelua ja antamista eduskunnalle.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 1 kohdan perustelujen mukaan ympäristövakuutuskeskus vastaa lain piiriin kuuluvista vahingoista silloin, kun korvausvelvollisella ei ole voimassa tämän lain mukaista vakuutusta eikä korvausta saada perittyä korvausvelvolliselta tai tämän mahdollisesta vastuuvakuutuksesta. Ehdotettua lakitekstiä voi kuitenkin tulkita niin, että ympäristövakuutuskeskuksen vastuu on aina olemassa, kun korvausta ei ole saatu perityksi korvausvelvolliselta ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta. Tarkoituksena on kuitenkin ollut, kuten perusteluissa todetaan, että kaikkien kolmen säännöksessä mainitun ehdon tulee täytyä, jotta keskuksen vastuu tulee kysymykseen. Ympäristövaliokunta ehdottaa säännöstä selvennettäväksi perustelujen mukaiseksi.

Hallituksen esitystä käsitellessään valiokunta on todennut, että ympäristövahinkovakuutuksella toteutetaan yhtä ympäristönsuojelun pääperiaatetta, aiheuttamisperiaatetta, yhteisvastuullisesti. Korvausjärjestelmän rahoittaisivat ympäristövaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajat yhdessä.

Korvausjärjestelmästä yritykselle aiheutuva taloudellinen kustannus määräytyisi yrityksen toiminnan vaarallisuuden ja liikevaihdon perusteella. Hallituksen esityksen perusteluista esitetyn alustavan arvion mukaan yritysten vakuutusmaksut olisivat 2 000 markasta 300 000 markkaan. Keskimääräisen maksun yritystä kohden arvioidaan olevan 4 300 markkaa. Vaikka ympäristövahinkovakuutus aiheuttaa yritykselle taloudellista raskautta, tuo se kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan samalla kilpailukykyä edistävää markkinointietua. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että maksurasituksen enimmäismäärää rajoittaisi lakiehdotuksen mukainen enimmäiskorvausmäärä.

Päätösehdotus

Ympäristövaliokunta ehdottaa kunnioittaen,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 ja 6 § näin kuuluvina:

2 §

Vakuuttamisvelvollisuus

Sellaisella yksityisoikeudellisella yhteisöllä (*poist.*), jonka harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai jonka toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle, on oltava vakuutus tämän lain mukaan korvatta-

van vahingon varalta (*ympäristövahinkovakuutus*).

(2 mom. kuten HE)

6 §

Ympäristövakuutuskeskus ja sen jäsenten vastuu

(1 mom. kuten HE)

Ympäristövakuutuskeskus vastaa vahingosta silloin kun:

1) korvausvelvollisella ei ole tämän lain mukaista vakuutusta *eikä* korvausta (*poist.*) ole saatua perityksi korvausvelvolliselta *eikä sitä* saada *myöskään* korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta; tai

(2 kohta kuten HE)

(3 mom. kuten HE)

Helsingissä 30 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Markku Koski /kesk
jäs. Klaus Hellberg /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Tarja Kautto /sd
Mari Kiviniemi /kesk
Riitta Korhonen /kok

Arto Lapiolahti /sd
Eila Rimmi /vas
Sakari Smeds /skl
Helena Vartiainen /sd
Pia Viitanen /sd
Ulla-Maj Wideroos /r.