

VN TEAS Selvitys/tutkimusteema: 2.1 Ympäristövahinkojen korvauksien rahoittaminen maksukyvyttömyystilanteissa – parhaat käytännöt ja vertailu

Dnro: VNK/1710/48/2018, SYKE SYKE-2018-K-245

TOVARAMA - TOISSIJAISEN YMPÄRISTÖVAHINKOVASTUUN RAHOITUSMALLIEN VERTAILU



Kansainvälisen oikeusvertailun tutkimustuloksia

Seminaari 25.9.2019

Tutkijat Jouko Tuomainen ja Mari Pihalehto



Esityksen kulku

- I. Tausta ja toissijainen vastuu –käsite
- II. Katsaus TOVA-järjestelmiin
- III. Vertailumaat
- IV. Toissijaisen vastuun rahoitusmallit
 1. Budjettiperusteinen
 2. Säädösperusteinen kollektiivinen
 3. Sopimusperusteinen kollektiivinen
 4. Muu vastuun rahoitusta tukeva ohjaus
- V. Tulevaisuudennäkymiä vertailumaissa
- VI. Yhteenveto

I Tausta

- Tehtävänä tukea ympäristövastuun toissijaisen rahoitusjärjestelmän (TOVA-järjestelmän) uudistamista.
- Jatkoa Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen - työryhmän mietinnölle (2014).
- Nykytilan ongelmat:
 - Epäselvä ja aukollinen sääntely erityisesti konkurssitilanteissa.
 - Valtio päätynyt rahoittajaksi (vaarallisten jätteiden, jätevesien ja kemikaalien jätehuolto sekä muita ympäristövahinkojen torjuntatoimia)
 - Yksityiset jäävät vaille korvauksia

I Toissijainen vastuu (TOVA)

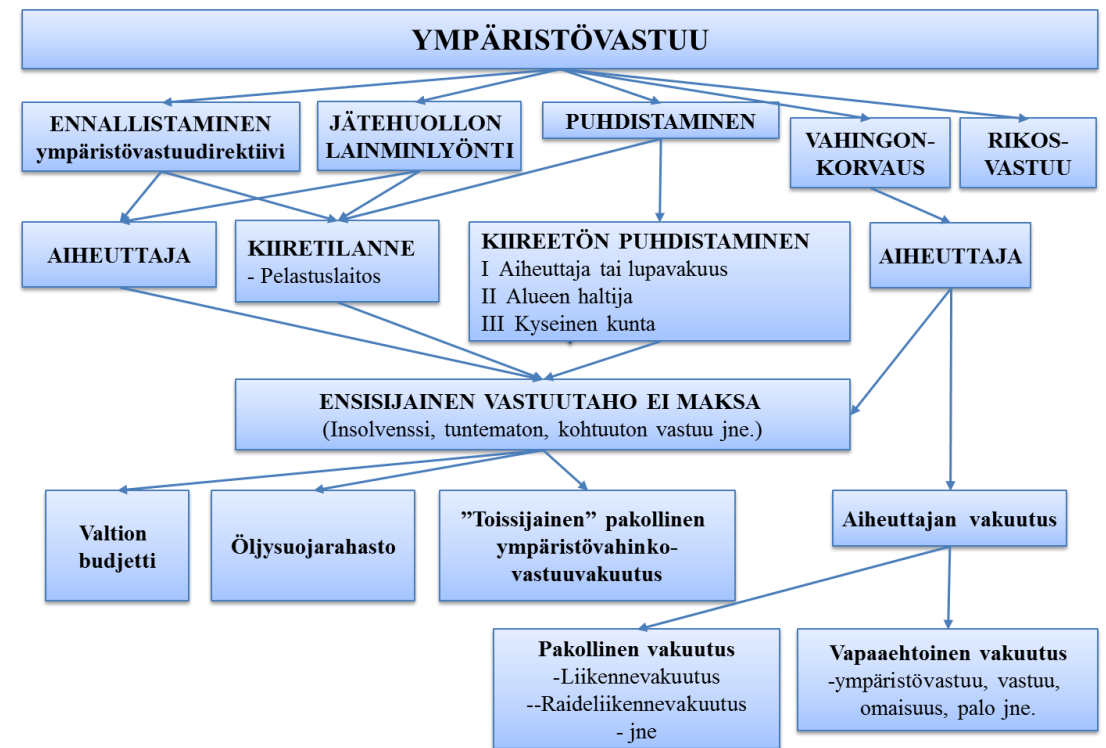
Määritelmä:

Muuhun tahoon kuin aiheuttajaan kohdistettu velvoite korvata ympäristövahingot ja hallita ympäristöriskejä torjunta- tai ennallistamistoimilla silloin, kun ensisijainen vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon, tavoittamattomissa tai tätä ei muusta syystä saada maksamaan kustannuksia.

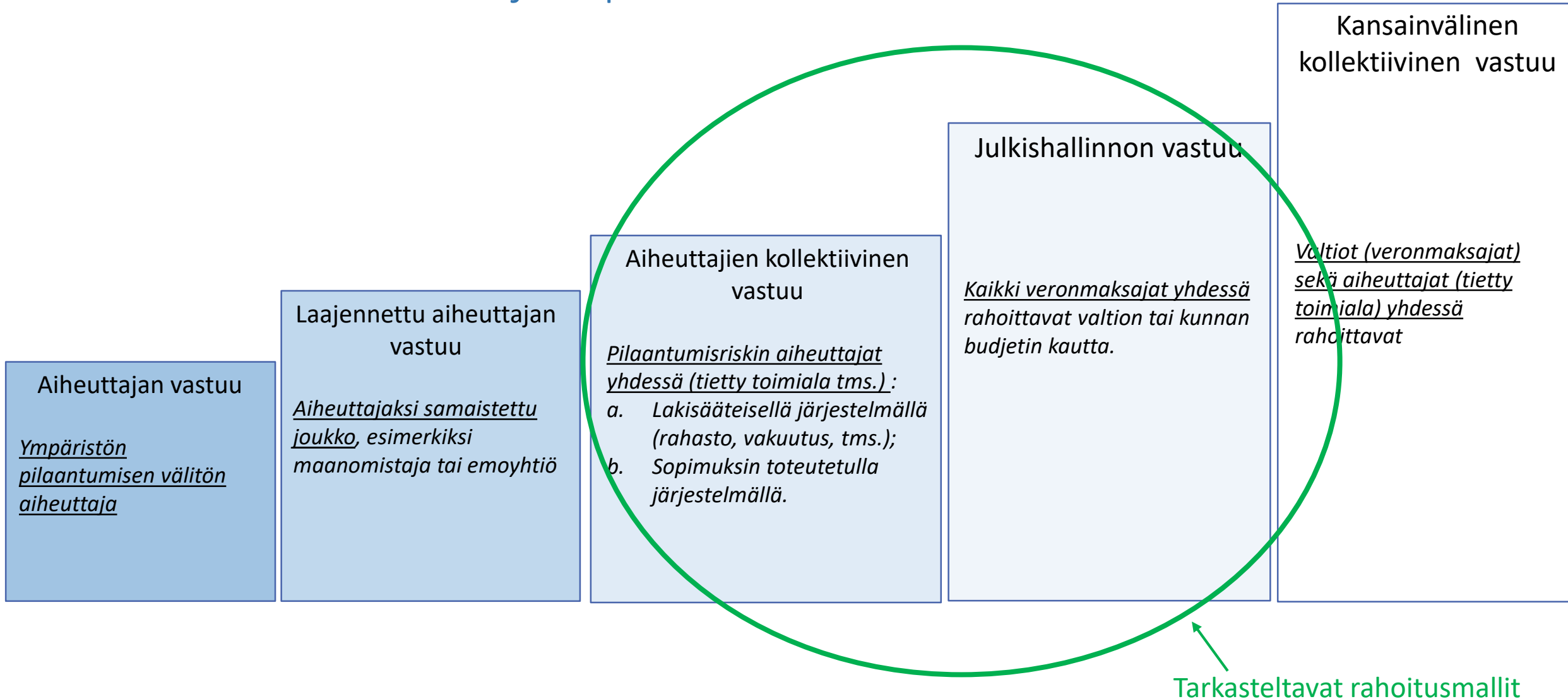
- Vrt. vakuudet ja vapaaehtoiset vakuutukset, jotka ovat osa ensisijaista vastuuta.

II Nykyinen TOVA-rahoitusjärjestelmä

- Valtion budjettirahoitus
 - Jätehuoltotyöjärjestelmä (PIMA-tukilaki) sekä harkinnanvarainen lisätalousarviomenettely
 - Rahoitus budjettiin yleisistä verotuloista
- Öljysuojarahasto
 - Valtion budjetin ulkopuolinen rahasto (ÖsraL)
 - Rahoitus öljyn maahantuonnin yhteydessä perittävästä öljysuojamaksusta, lisäksi siirtoja valtion talousarviosta
- Ympäristövahinkovakuutus
 - Lakisääteinen (YVVL) vakuutusjärjestelmä
 - Rahoitus vakuuttamisvelvollisten toiminnanharjoittajien maksamista vakuutusmaksuista



II Rahoittajien piiri eri rahoitusmalleissa



III Vertailumaiden valintakriteerit

1. **Itävalta** – vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamistoimintaa rahoitetaan jäteveron luonteisella maksulla.
2. **Tanska** – erityislainsäädäntöä ja runsasta rahoitusta vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamiseksi, lakisääteinen yksityisten omistamien lämmitysöljysäiliöiden vakuutus.
3. **Belgia** – julkishallinto mm. kannustaa toimialoja itse perustamaan vapaaehtoisia vastuu- ja vakuusrahastoja sopimuksin.
4. **Alankomaat** – toteutettu monia toimialojen omia vastuurahastoja, parhaillaan valmisteilla ympäristöä koskevan sektorisääntelyn korvaava yhtenäinen ympäristö- ja suunnittelulaki (Omgevingswet).
5. **Kanada** – eräissä osavaltiossa ollut esim. öljyalalta kerättävällä maksulla rahoitettuja, öljynporauskohteiden kunnostusohjelmia, kaivostoiminnan vastuurahastoja selvitetty.
6. **USA** – liittovaltion laaja ympäristörahassto (Superfund) maaperän puhdistamisen tai vanhojen kaivosalueiden kunnostamisen rahoittamiseksi, osavaltiokohtaisia vaihtelevia rahasto- ja vakuutusmalleja
7. **Ranska** – julkisten ja yksityisten tahojen yhteistyössä järjestämä vanhojen kaasulaitosten kunnostusohjelma sekä ”korvamerkittyyn” teollisuuden ongelmajätteen veroon perustuva puhdistamisen rahoitustuki.
8. **Australia** – tehty perusteellinen vertailu erilaisten vakuus- ja rahastomallien välillä Queenslandin valtiovarainministeriön tilauksesta.
9. **Ruotsi** – luopunut pakollisesta toissijaisesta vakuutusjärjestelmästä, nykyisin TOVA -rahoitus perustuu valtion budjettiin.
10. **IMPEL-, Common Forum ja ELD -verkostot** – saatavissa tietoja mm. useimpien muiden Euroopan maiden järjestelmistä.

IV Rahoitusmallien tarkastelukehikko

I. Oikeuspoliittinen näkökulma

- Lähtökohtana ympäristönsuojelun aiheuttamisperiaate (*polluter pays principle*).
- Kuinka malli toteuttaa aiheuttajan moraalista velvollisuutta rahoittaa ympäristövahinkojen korvaaminen ja ympäristöriskien hallinta?

II. Käytännön näkökulma

- Vastuun ylärajat, kustannustehokkuus, toimintavalmius ja –valtuudet, kattaako ympäristön puhdistamisen ja / tai vahingonkorvauksia yksityisille
- Kuinka malli käytännössä suoriutuu niiden (äkillisten, isännättömien, suurten / rajattujen) ympäristövahinkojen hoitamisesta, joita varten se on perustettu?

III. Esimerkkejä vertailumaista

- Valittuja esimerkkejä Suomen kannalta kiinnostavista malleista, eli eräistä käytännön toteutustavoista vertailumaissa

IV Budjettiperusteinen toissijainen vastuu

= Yleisiin veroihin tai maksuihin / rajattujen maksajaryhmien verotukseen tai maksuvelvollisuuteen perustuva budjettirahoitus taikka budjetin sisäiset rahastot.

I. Oikeuspoliittinen näkökulma:

- Jos rahoitus yleisistä verotuloista, aiheuttajan ja pilaantumisen kustannusten välinen yhteys puuttuu.
- Jos rahoituksen perustana erityinen vero tai maksu, kustannukset voidaan kohdentaa ympäristöriskin aiheuttajien joukkoon.

I. Käytännön näkökulma:

- Ei tarvetta erilliselle organisaatiolle tai korvauskaton määrittämiselle, toisaalta rahoitus riippuvaista talousarviomenettelystä.
- Viranomaisilla oltava selkeät ja riittävät toimintavalmiudet, jotta akuutit tilanteet voidaan hoitaa tehokkaasti budjettivaroin.

I. Esimerkkejä vertailumaista:

- [Tanska & Ruotsi](#): yleisiin verotuloihin perustuva budjettirahoitus
 - Rahoitetaan viranomaisten toteuttamat ennallistamishankkeet ja kunnostustoimet, ei korvaa yksityisoikeudellisia vahinkoja.
 - Tanskassa budjetissa ei nimenomaista momenttia eikä korvamerkittyjä veroja tai maksuja. Ruotsissa lakisääteinen budjettimomentti, jonka rahoitus peräisin yleisestä verotuksesta; ei korvamerkittyjä veroja tai maksuja.
- [USA](#): yleistä verotuloista kongressin vuosittain määrittelemään rahoitukseen perustuva Superfund-rahasto (CERCLA, 1980)
 - Kattaa vain erikseen listattujen kohteiden puhdistamiskustannuksia, ei korvaa yksityisoikeudellisia vahinkoja.
 - Osavaltioilla omia pienempiä Superfund-tyyppisiä rahastoja, joista säädetty osavaltioittain vaihtelevasti, eräät tällaiset rahastot kattavat myös yksityisoikeudellisia korvauksia.
 - Lisäksi yleisiin verotuloihin perustuvaa budjettirahoitusta EPA:n eri kunnostusohjelmien muodossa.
- [Itävalta](#): yleisiin verotuloihin perustuva liittovaltion budjettirahoitus ja jäteverolla vanhojen PIMA-kohteiden kunnostusrahoitus
 - Ministeriö (BMNT) ohjaa harkinnanvaraisesti varoja aluehallinnon viranomaisille, ei korvaa yksityisoikeudellisia vahinkoja.
 - Lisäksi rajattujen maksajaryhmien maksuvelvollisuuteen perustuva lakisääteinen vanhojen (ennen vuotta 1989) pilaantuneiden alueiden puhdistamisohjelma, jota rahoitetaan mm. kaatopaikkoja operoivilta toimijoilta perittävän jäteveron luonteisen maksun tuloilla. Varat ohjataan korvamerkittynä määrärahana maaperän pilaantumista koskeviin puhdistus- ja tutkimustoimiin.

IV Säädosperusteinen toissijainen vastuu

= Lainsäädäntöön perustuvat budjetin ulkopuoliset rahasto- ja vakuutusjärjestelmät.

I. Oikeuspoliittinen näkökulma:

- Tiettyyn toimintaan liittyvän erityisen haitallisten ympäristöseurausten aiheuttamisriskin johdosta on kohtuullista, että riskin aiheuttajat veloitetaan vastaamaan paitsi kukin erikseen myös yhdessä ko. riskistä.
- Toimialojen erilaisten riskien yhteensovittaminen laaja-alaisessa järjestelmässä kuitenkin haasteellista.

II. Käytännön näkökulma:

- Järjestelmän hallinnolla kiinteät kustannukset, vaikka vahinkoja ei sattuisi eikä järjestelmää tarvittaisikaan.
- Toisaalta valmiilla organisaatiolla osaamista ja siten edellytykset toimia tehokkaasti, erityisesti kun järjestelmä keskittynyt tietyn (esim. öljy- tai kaivos-) toimialan ympäristöriskeihin.
- Korvauskatto käytännössä pakollinen: vakuutusmallissa matalampi, rahastojärjestelmässä voidaan asettaa korkeammalle. Suuren vahingon sattuessa tarvitaan kuitenkin täydentävää budjettirahoitusta. Käyttämättömät varat voidaan säilyttää järjestelmän piirissä vuodesta toiseen.

III. Esimerkkejä vertailumaista

- Yksityisten omistamien omakotitalokiinteistöjen lämmitysöljysäiliöiden pakollinen vakuutus ([Tanska](#))
 - Hallinnoi merkittävimpien tanskalaisten öljy-yhtiöiden perustama vakuutusyksikkö (Topdanmark Forsikring A/S), järjestelmän piirissä ovat automaattisesti kaikki kotitaloudet, jotka hankkivat lämmitysöljyn järjestelmään osallistuvilta öljy-yhtiöiltä.
- Kansallinen rautatieliikenteen öljyvahinkorahasto ([Kanada](#))
 - Korvaa puhdistamiskustannuksia ja maksaa vahingonkorvauksia tilanteissa, joissa rautatieyhtiön lakisääteinen pakollinen vakuutus ei riitä kattamaan raakaöljyperäisen vahingon kustannuksia. Rahoitus raakaöljyn kuljettajilta perittävästä, kuljetettavan öljyn määrän perusteella laskettavasta maksusta.
 - Kansallinen laivaliikenteen öljyvahinkorahasto
 - Kattaa alusperäisten öljyvuotovahinkojen kustannuksia toissijaisesti. Nykyisin sen rahoittamiseksi ei kerätä erityisiä maksuja.
- Kansallinen kaivosvahinkojen korvausrahasto ([Belgia](#))
 - Rahasto korvasi yksityisoikeudellisia kaivostoiminnan vahinkoja maksukyvyttömyystilanteissa. Rahoitus kerättiin kaivosyhtiöiltä hiilituotantomäärään perustuvien maksuina, jotka olivat vähennyskelpoisia verotuksessa. Merkittävä instituutio hiilikaivostoiminnan ollessa vielä merkittävä toimiala Belgiassa, nykyisin ei juuri toimintaa.
- Lakisääteinen ympäristövakuutusjärjestelmä, lakkautettu vuonna 2008. ([Ruotsi](#))

IV Sopimusperusteinen toissijainen vastuu

= Toimialojen ja vastaavien ryhmien omat (vapaaehtoisuuteen perustuvat) vastuurahastot, kunnostusohjelmat ym.

I. Oikeuspoliittinen näkökulma:

- Erityisen haitallisten ympäristöseurausten aiheuttamisriskin hallitsemiseksi riskin aiheuttajien (sen lisäksi että vastaavat kukin erikseen) kannattaa myös itse omatoimisesti ja yhteisesti varautua toimintansa ympäristöriskeihin.
- Toimialalla, jolla riskitaso yhteneväinen ja itsesääntely toimii, järjestely voi tuoda vastauksia ulkoiskustannusten haasteisiin. Tästäkin huolimatta vapaamatkustajaongelma voi vesittää muuten lupaavan sopimusjärjestelyn.

II. Käytännön näkökulma:

- Jos sopimusperusteisella järjestelyllä rahoitetaan julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta, sille tarvitaan viranomaisen hyväksynnän lisäksi riittävä valvonta. Sopimuksen ulkopuolelle jääviä toiminnanharjoittajia valvotaan lisäksi erikseen.
- Erot toimialojen ja toiminnanharjoittajien riskeissä sekä vapaamatkustajaongelma voivat vähentää sopimisen houkuttelevuutta - toisaalta tarkoin määritellyissä tarkoituksissa järjestely voi toimia kustannustehokkaasti ja joustavasti.
- Käytännössä rooli voi olla vain rajallinen, vastuunrahoittamiskeinojen kokonaisuutta soveltuvin osin täydentävä. Vertailumaissa kuitenkin hyviä kokemuksia ja halukkuutta sopimusperusteisten järjestelyiden suurempaan hyödyntämiseen.

III. Esimerkkejä vertailumaista:

- Useissa vertailumaissa ([Alankomaat](#), [Belgia](#), [Ruotsi](#), [Tanska ym.](#)) toteutettu menestyksellä öljytoimialan sopimusperusteisia **vanhojen** pilaantuneiden jakelu- ja huoltoasemakiinteistöjen kunnostamisohjelmia. Nämä pääosin päättyneet.
- Polttoaineen jakeluasemien maaperän puhdistamisvastuun vakuusrahasto – CoFiZe ([Alankomaat](#))
 - Toiminnanharjoittajat voivat täyttää lakisääteisen vakuudenasettamisvelvoitteen maksamalla jäsenmaksun vakuusrahastoon, joka kattaa maaperän puhdistamisen toissijaisesti maksukyvyttömyystilanteissa.
- Autokorjaamo- ja romuttamatoimialan kollektiivinen vakuusrahasto ([Tanska](#))
 - Toiminnanharjoittajat voivat täyttää lakisääteisen jätteen käsittelijän vakuudenasettamisvelvoitteen maksamalla jäsenmaksun rahastoon, joka huolehtii jätteenkäsittelyvelvoitteista esim. maksukyvyttömyystilanteissa.
- Kemiallisen pesulatoimialan pilaantuneen maaperän puhdistamisohjelma – Vlabotex- ja Bosatex-rahastot ([Belgia & Alankomaat](#))
 - Toiminnanharjoittajat siirtävät jäsenmaksun maksamalla maaperän puhdistamisvastuunsa rahastoa operoivalle säätiölle. Valtio tukenut ohjelmaa lisäksi budjettivaroin.

IV Muu vastuun rahoitusta tukeva ohjaus

= Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus (kuten alueen ja jätteen haltijan tai konkurssipesän vastuu toimenpiteistä) sekä muut ohjaus- ja rahoitusmekanismit ym.

I. Lakisääteinen toissijainen toimimisvelvollisuus:

- Useimmissa vertailumaissa tunnetaan maanomistajan pilaantuneen maaperän toissijainen puhdistamisvastuu.
- Vastuusta säädetty eri laeissa ja eri tavoin (vesilaki, jätelaki (esim. [Itävalta](#)), maaperänsuojelulaki ([Alankomaat](#), [Belgia](#)), ympäristövastuusäädös ([USA](#))). Vastuun erityisedellytysten kynnys vaihtelee (miten määrittyy maanomistajan tieto pilaantumisesta ja miten arvioidaan vastuun kohtuullisuutta). Viimesijainen puhdistamisvastuu viranomaisilla, joiden käytännössä toimittava (viimeistään) silloin, kun pilaantuminen aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle.

II. Konkurssipesän ympäristövastuu

- Kysymys konkurssipesän ympäristövastuusta on kaikissa vertailumaissa vailla nimenomaista lainsäädäntöä ja pääsääntöisesti epäselvä / täsmentymätön.
- [Kanadan](#) oikeuskäytännössä (*Orphan Well Association v. Grant Thornton Limited (2019 SCC 5)*) toimivaltaansa yleisen edun hyväksi käyttävää ympäristöviranomaista ei pidetty konkurssilain mukaisena velkojana. Konkurssipesän tuli siis maksaa ympäristövelvoitteiden täytäntöönpanon kustannukset ennen pesän muita velkoja.
- [Itävallassa](#) konkurssipesä voi hakea kiinteistön hylkäämistä ja Ruotsissa pesä voi hylätä....
- [Belgiassa \(Flanderi\)](#) menettely, jossa ympäristöviranomainen voi harkintansa mukaan päättää ostaa pesänhoitajan tarjoaman arvottoman pilaantuneen kiinteistön nimellisellä hinnalla. Viranomainen järjestää alueen puhdistamisen, minkä jälkeen myy alueen eteenpäin – tavoitteena hyötyä arvonnoususta.

III. Esimerkkejä vertailumaista:

- Valtion tukiohjelma ja sitä täydentävä lainoitusohjelma yksityisten omistamien omakotitalokiinteistöjen pilaantuneen maaperän puhdistamiseksi ([Tanska](#))
- Lakisääteinen maaperän puhdistamisvakuus pilaantuneen alueen vaihtaessa omistajaa ([Belgian Flanderi](#))
- Yhtiökohtaiset sopimukset valtion ja yksittäisten (suurten) toimijoiden välillä ([Belgia](#))
- Vakuuksien valvonta, joka voi perustua systemaattiseen ja hyvinkin säännölliseen seurantaan (erityisesti öljy- ja kaasutoimialalla [Kanadassa](#))
- Rahasto, jolla rikosvastuuseen perustuvia maksutuloja ohjataan ympäristön kunnostustoimiin (liittovaltion ympäristövahinkorahasto [Kanadassa](#))

V Tulevaisuudennäkymiä vertailumaissa

- Muut ympäristölainsäädännön merkittävät uudistushankkeet voivat vaikuttaa myös TOVA-säätelyyn tulevaisuudessa (esim. [Itävallassa](#) uudistetaan vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistussäätelyä, [Alankomaissa](#) tekeillä koko ympäristölainsäädännön kokonaisuudistus).
- [Belgiassa \(Flander\)](#) julkishallinto kannustaa toimialoja kehittämään omia (sopimuksin perustettavia) uusia vastuurahastoja ja –ohjelmia. Julkishallinto tarjoaa neuvontaa ja tukirahoitusta alkuun.
- Useassa vertailumaassa vastuunrahoitusta kartoittavia selvityshankkeita (esim. [Ruotsissa](#) ympäristövastuurahastoa koskeva selvitys lausuntokierroksella ja [Australiassa](#) selvityksiä erilaisten vakuus- ja rahastomallien välillä erit. kaivosalalla).
- [USA](#):ssa ympäristöhallinnon ja Superfundin rahoitus ovat toistuvasti olleet leikkausuhan alla ja useita edellisen hallinnon aikana tehtyjä ympäristöpolitiikan aloitteita on peruttu. Uusia merkittäviä kehityshankkeita ei ole tiedossa.
- Merkittäviä TOVA-lainsäädännön uudistushankkeita ei vertailumaissa ole vireillä.

VI Yhteenveto 1/2

- Kaikille vertailumaille yhteistä on valtion budjetti toissijaisen vastuun rahoituksen keskeisenä perustana – yleisten verotulojen painoarvo suhteessa jäte- tai muihin rajatuilta maksajaryhmiltä kerättäviin ympäristöveroihin kuitenkin vaihtelee.
- Julkisoikeudellisista (budjetin ulkopuolisista) rahastoista ehdotuksia/keskustelua on ollut useassa vertailumaassa (esim. [Tanska](#), [Ruotsi](#) 1980 ja 2016, EU ELD-yhteydessä).
- Lakisääteistä toissijaista pakollista vakuutusta ei ole muualla kuin Suomessa ([Ruotsi](#) lakkautti vakuutusjärjestelmän vuonna 2008).
- Kokonaisilta toimialoilta yhteisesti kerätyin varoin kustannettu pääasiassa:
 - vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistusta (jätevero mm. [Ranskassa](#), [Itävallassa](#), [Belgiassa](#), vanhojen hylättyjen öljynporauskohteiden ja kivilouhosten ennallistamismaksu [Kanadassa](#)) sekä
 - ennakoitavissa olevia toiminnan lopettamiskustannuksia (kaatopaikkojen jälkitoimimaksun rahastointi [Alankomaissa](#), hiilikaivosten ennallistamismaksu [USA](#):ssa)
- Sen sijaan tuleviin yllättäviin ympäristöriskeihin varauduttu lakisääteisellä TOVA-järjestelmällä lähinnä vain öljyvahinkojen osalta (kansalliset öljyvahinkorahastot [USA](#):ssa ja [Kanadassa](#)).

VI Yhteenveto 2/2

- Yksityisten perustamien järjestelmien suurimpia menestystarinoita olleet vanhojen huoltoasemien kunnostushankeohjelmat useissa maissa ([Tanska](#), [Suomi](#), [Hollanti](#)), ja lakisääteisistä kansalliset öljysuojarahastot ([Suomi](#), [Kanada](#)) sekä kansainvälinen öljyvahinkojen korvausrahasto.
- Toimialojen omaan itsesääntelyyn perustuvia sopimuksin perustettuja (vakuus)rahastoja ja kunnostusohjelmia nykyisin erityisesti [Belgiassa](#) ja [Alankomaissa](#). Lisäksi [Ranskassa](#) kaasulaitoksilla valtion kanssa hallintosopimus. Toisaalta jotkin järjestelyt ovat jo eläneet aikansa (hiilikaivosvahinkojen korvausjärjestelmä [Belgiassa](#), teollisuuslaitosten keskinäinen PIMA-kunnostussopimus [Ranskassa](#), ilmansaasteiden korvausrahasto [Alankomaissa](#)).
- Toiminnanharjoittajien vakuuksilla (*jotka ovat ensisijaista vastuuta*) on suora yhteys TOVA-järjestelmän tarpeeseen ja soveltamisalaan, joten vertailumaiden vakuusjärjestelmät vaikuttavat myös niissä omaksuttuihin TOVA-järjestelmiin.
 - Esim. [Kanada](#): nykyisin toimivien kaivosten ja porauskohteiden asettamia vakuuksia valvotaan hyvinkin säännöllisesti (joka kuukausitasolla), mutta ne kattavat vain tiedossa olevia jälkitoimikustannuksia.
 - Lisäksi kaivoksilta kerätään erikseen ennallistamismaksua, jolla rahoitetaan vanhojen kaivos- ja porauskohteiden kunnostamista (vastaavasti myös [Australiassa](#) ja [USA](#):ssa).

Kiitos!

(Yleisökysymykset paneelin yhteydessä)

