

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Ehdotetun muutoksen tavoitteena on öljysuojarahaston maksuvalmiuden turvaaminen tilanteessa, jossa sekä valtiolla että alueellisilla pelastuslaitoksilla on edelleen tar-

vetta korottaa öljyvahinkojen torjuntavalmiuttaan. Suomenlahdella öljykuljetukset ovat kasvaneet 20 miljoonasta tonnista vuonna 1995 lähes 160 miljoonaan 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.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Öljysuojarahasto

Öljysuojarahastosta, öljysuojamaksusta ja rahastosta maksettavista korvauksista säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004).

Öljysuojarahasto on ympäristöministeriön hoidossa oleva talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta korvataan alueen pelastustoimille öljyntorjuntavalmiuden hankkimisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset. Rahastosta voidaan harkinnanvaraisesti korvata valtiolle torjuntavalmiuden ylläpidosta ja torjuntakaluston hankkimisesta aiheutuvia menoja. Lisäksi rahastosta korvataan öljyvahingon torjuntakustannukset ja öljyturmasta aiheutuneiden vahinkojen kustannukset, jos vahingonaiheuttaja on tuntematon tai korvauksia ei saada perittyä vahingosta vastuulliselta tai hänen vakuutusyhtiöltään. Samoin rahastosta voidaan eräissä tapauksissa korvata öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden kunnostuksen kustannukset.

Varat öljysuojarahastoon kerätään perimällä maahantuotavasta ja Suomen kautta kuljetettavasta raakaöljystä ja öljytuotteista öljysuojamaksua. Maksun määrästä säädetään lain 5 §:ssä ja se on 0,50 euroa tonnilta. Lain 8 §:ssä säädetään öljysuojarahaston pääomajajoista. Öljysuojamaksun periminen lopetetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden lopussa, jona öljysuojarahaston pääoma on noussut 10 miljoonaan euroon. Periminen aloitetaan uudelleen sitä seuraavan kalenterikuukauden päätyttyä, jona rahaston pääoma on pienentynyt alle 5 miljoonan euron. Lailla 1791/2009 on 5 ja 8 §:ää muutettu väliaikaisesti. Öljysuojamaksu korotettiin 1.1.2010 - 31.12.2012 väliseksi ajaksi 1,50 euroon jokaiselta täydeltä tonnilta ja rahaston pääoman yläraja nostettiin 50 miljoonaan euroon ja alaraja 25 miljoonaan euroon ajaksi 1.1.2010 - 31.12.2015.

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. Ennen öljysuojamaksun korotuksen voimaantuloa öljysuojarahastosta on maksettu aluepelastuslaitosten torjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannuksiin vuosittain noin 4 miljoonaa euroa, valtiolle myönnetty korvaukset ovat olleet noin 2-4 miljoonaa euroa vuodessa. Korotuksen jälkeen pelastuslaitosten korvaukset olivat 4 miljoonaa euroa vuonna 2010 ja 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2011, valtion korvaukset olivat vastaavasti 3,31 miljoonaa ja 19,2 miljoonaa. Korotetun öljysuojamaksun tuoton käyttäminen merkittävässä määrin pelastustoimen alueiden valmiuden parantamiseen ajoittunee vasta vuosille 2012-2015.

Öljysuojarahastoon on useana vuonna siirretty valtion talousarvion momentille 35.10.60 myönnettyjä määrärahoja käytettäväksi öljyn pilaamien maa-alueiden tutkimus- ja kunnostamiskustannuksiin. Vuosina 1997-2012 on siirretty yhteensä 22,7 miljoonan euron määrärahat ja vastaavana aikana kunnostamishankkeita on rahoitettu 27,5 miljoonalla eurolla. Vuonna 2011 kunnostushankkeisiin käytettiin 2,3 miljoonaa euroa.

Meriliikenteen riskit

Suomenlahden meriliikenne on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Öljykuljetusten kasvu jatkuu edelleen lähivuosina Venäjällä sijaitsevan Ust-Lugan sataman ja sinne johdettavan uuden öljyputken myötä. Suomenlahdella kuljetetaan vuonna 2015 arviolta noin 230 miljoonaa tonnia öljyä, mikä oli-

si noin 50 % enemmän kuin vuonna 2010 ja yli kymmenen kertaa enemmän kuin vuonna 1995.

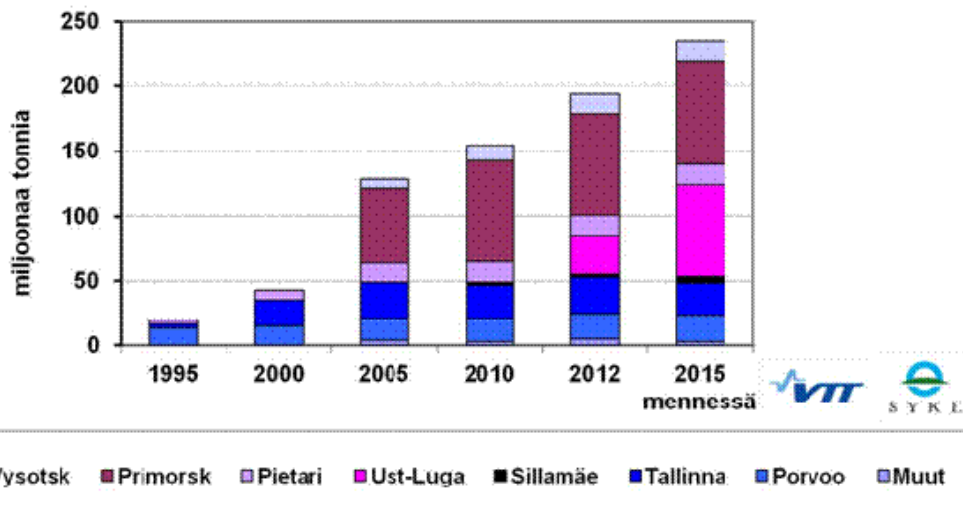
Suomen aluevesillä merkittävin ympäristöriski aiheutuu Porvoon ja Naantalin öljynjalostamoille suuntautuvasta tankkialusliikenteestä sekä Pohjanlahdella sijaitseviin Tornion, Kemin ja Oulun satamiin suuntautuvista kemikaalilasteista sekä Haminan ja Kotkan kautta kulkevista transit-liikenteen kemikaalilasteista. Öljyvahingon riski on kasvanut Saaristomerellä väylänparannustoimien valmistuttua ja entistä isompien alusten päästesä liikennöimään muun muassa Naantaliin. Kylminä talvina vaikeat jääolosuhteet asettavat lisähaasteita.

Itämeren merellisen ympäristön suojelukomission (HELCOM) onnettomuustilastojen mukaan Itämeren alueella on 2000-luvun aikana tapahtunut vuosittain noin 130 alusonnettomuutta, joista noin joka kymmenes on aiheuttanut öljypäästöjä. Onnettomuuksista lähes puolet on ollut karilleajoja ja onnettomuusaluksista lähes puolet on ollut rahtialuksia. Noin puolet onnettomuuksista on johtunut inhimillisestä erehdyksestä. Suomenlahti erottuu tilastoissa yhtenä kohonneen alusonnettomuusriskin alueena: Itämerellä tapahtuneista karilleajoista joka kuudes ja yhteentörmäyksistä joka neljäs on sattunut Suomenlahdella. Ennaltaehkäisevistä toimista huolimatta suuren alusöljyonnettomuuden todennäköisyys on alueella liikenteen voimakkaan kasvun takia merkittävä.

Suomenlahden öljykuljetuksista on Suomen ympäristökeskuksessa laadittu seuraavan kuvan mukainen tilasto ja ennuste:

**SUOMENLAHDEN TÄRKEIMPIEN ÖLJYTERMINAALIEN
ÖLJYKULJETUKSET**
Kuljetusmäärät 1995-2010 sekä arvioitu kehitys vuoteen 2015

6.3.2012



Torjuntavalmiuden turvaaminen

Hallitusohjelman mukaan varaudutaan pitkäjänteisesti öljyn- ja kemikaalien torjuntakapasiteetin parantamiseen mm. kalustoinvestoinnein sekä kansallisesti että yhteistyössä muiden rantavaltioiden kanssa, edistetään öljytorjunnan osaamista sekä jatketaan määräaikaisesti öljynsuojamaksun korottamista.

Ympäristövahinkojen, erityisesti öljyvahinkojen, torjuntavalmiuden kehittämisen tavoitteet on määritelty valtioneuvoston Itämeriselonteossa (2009). Suomen ympäristökeskus on laatinut ympäristöministeriön pyynnöstä kokonaisselvityksen valtion ja kuntien öljytorjuntavalmiuden kehittämisestä 2009–2018 (Suomen ympäristökeskus 27.11.2009, Kokonaisselvitys valtion ja kuntien öljytorjuntavalmiuden kehittämisestä 2009-2018). Torjuntavalmiuteen tarvittavien investointien on kyseisenä aikana laskettu olevan valtiolla noin 200 miljoonaa euroa ja pelastuslaitoksilla noin 100 miljoonaa euroa. Ympäristöhallinto on kesällä 2012 laatinut kokonaisselvityksen tavoitteiden saavuttamisesta ja tilannekatsauksen rahoitustarpeesta (Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus, taustamuistio 10.9.2012, Öljyvahinkojen torjuntavalmiuden kehittäminen - Kokonaisselvityksen tavoitteiden saavuttaminen ja rahoitustarve vuoteen 2018). Valmiuden tavoitetaso mukaisten öljytorjuntahankkeiden toteuttaminen vaatisi arviolta vielä 100 - 140 miljoonan euron rahoituksen.

Suomen ympäristövahinkojen torjunnan kehittäminen tähtää torjuntavalmiuteen, jolla kyetään yhdessä naapurimaiden kanssa torjumaan merellä Suomenlahdella 30 000 tonnin, Saaristomerellä 20 000 tonnin ja Pohjanlahdella 5 000 tonnin suuröljyvahinko avovesiolosuhteissa kolmen vuorokauden ja jääolosuhteissa kymmenen vuorokauden kuluessa. Meren saaristo- ja rannikkovesillä vastaavat suuröljyvahingot olisi kyettävä torjumaan vesillä niin, että öljyn pääsy sisäsaaristoon sekä mantereen rannoille voitaisiin estää ja kerätä öljy talteen valtion ja pelastuslaitosten toimin kuukauden kuluessa. Rannikolla tavoitteena olisi rantojen puhdistustyön pääosan suorittaminen kolmen kuukauden kuluessa. Tavoitevalmius tulisi pyrkiä saavutta-

maan pääosin vuonna 2015 ja kokonaisuudessaan vuoden 2018 loppuun mennessä.

Valtion alusöljyvahinkojen torjuntavalmiutta on viime vuosina parannettu muun muassa peruskorjaamalla merivoimien öljytorjunta-alus Halli, hankkimalla merivoimien käyttöön uusi avomerellä ja jääolosuhteissa toimintakelpoinen öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan monitoimialus Louhi ja uusimalla Rajavartiolaitoksen Dornier-valvontalentokoneiden ympäristövahinkojen havaintolaitteet. Nämä ovat maksaneet yhteensä 65 miljoonaa euroa. Hankintoihin on myönnetty öljysuojarahaston varoista hankinnanvaraisia korvauksia yhteensä 34,8 miljoonaa euroa. Lisäksi Rajavartiolaitokselle annettun ennakkopäätöksen perusteella rahastosta korvataan 50 % eli 3 miljoonaa euroa Dornier-koneiden muiden valvontalaitteiden uusimiskustannuksista. Korotetun öljysuojamaksun tuotosta arvioidaan voitavan korvata valtiolle vielä Louhi- aluksen jääolosuhteisiin soveltuvat öljyn keräyslaitteet ja meripuomien hankinnasta aiheutuneet kustannukset yhteensä 2,8 miljoonaa euroa. Sen sijaan Rajavartiolaitoksen uuden ulkovartiolaivan (UVL 10) öljytorjuntavalmiuden hankkimisesta aiheutuviin 23 miljoonan euron kustannuksiin on rahaston ennakkopäätöksellä myönnetty kolmen miljoonan euron korvaus. Öljysuojarahaston hallitus voi lausuntonsa mukaan harkita korvausta uudelleen, mikäli rahaston rahoitustilanne olennaisesti paranee.

Vuosien 2010 - 2012 korotetun öljysuojamaksun tuotosta osa on varattu pelastustoimen alueiden kalustohankintojen rahoitukseen. Pelastuslaitosten hankintojen ja siten myös öljysuojarahaston korvausten arvioidaan painottuvan vuosiin 2012-2015.

Öljysuojamaksun kantaminen ehdotetulla tavalla korotettuna vielä vuosina 2013-2015 mahdollistaisi korvausten maksamisen rahastosta osaan edellä mainitussa kokonaisselvityksessä esitetyistä, vielä toteutumatta olevista hankinnoista. Korvausta voitaisiin maksaa esimerkiksi yhden monitoimialuksen öljyvahinkojen torjuntaan varustamisesta, yhden vanhan öljytorjunta-aluksen peruskorjauksesta, valtion avomerikaluston hankinnoista ja alueellisten pelastuslaitosten merrillisen toimintavalmiuden parantamisesta. Öljysuojamaksun määräaikaisen korotuksen

jäädessä esitettyä pienemmäksi supistuvat myös öljysuojarahastosta valtiolle myönnettävät harkinnanvaraiset korvaukset, mikä käytännössä johtaa supistuksiin valtion öljyntorjuntavalmiuden kehittämissuunnitelmissa. Vanhenevan öljyntorjuntalaivaston peruskorjausten lykkääntyminen voisi johtaa tarpeeseen korvata alukset myöhemmin kokonaan uusilla.

Myös Venäjä ja Viro ovat ryhtyneet parantamaan öljyntorjuntavalmiuttaan Suomenlahdella. Venäjä on ottanut Itämerellä käyttöön yhden ison öljyntorjunta- ja meripelastusaluksen sekä kaksi veneluokan alusta. Pietarissa on valmistunut kaksi uutta jäänmurtajaa sekä laskettu vesille uusi satamajäänmurtaja, jotka kaikki varustetaan öljyntorjuntalaitteilla. Venäjä suunnittelee hankkivansa Itämerelle vuosina 2012-2015 vielä kolme muuta alusta. Venäjä on lisäksi tilannut yhden jäätä murtavan monitoimipelastusaluksen, johon tulee sisäänrakennetut öljyntorjuntalaitteet. Alus luovutetaan tilaajalle joulukuussa 2013. Myös Viro on tilannut yhden uuden öljyntorjunta-aluksen, joka otetaan käyttöön vuonna 2013.

Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) on tehnyt Pohjois-Itämeren koskevan sopimuksen Arctia Shipping Oy:n kanssa jäänmurtaja Kontiosta, joka on nyt käytettävissä öljyntorjuntaan Pohjoisella Itämerellä 31.3.2013 asti ja mahdollisesti vielä lisäksi kolmen vuoden ajan. Kontiossa on muun muassa öljynkeräyslaitteet, öljyhavaintotutka ja 2033 kuutiometrin varastotilavuus kerätyle öljylle.

Rahoitusvaihtoehdot

Eduskunta edellytti 7.12.2009 hyväksyessään hallituksen esityksen laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, että hallitus selvittää mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston rahoituspohjaa.

Ympäristöministeriö on kartoittanut mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston maksupohjaa. Rahoituspohjan laajentamiseksi ei vaikuttaisi olevan toimivaa, taloudellisesti merkittävää ratkaisua. Esimerkiksi öljysuojamaksun periminen myös Suomessa ja lostettujen öljytuotteiden viennistä kohden-

tuisi samoihin maksajiin kuin rahastolaki nykyisinkin eli kyseessä ei olisi todellinen rahoituspohjan laajennus. Tuotteiden valmistuksessa käytetystä öljystä on maahantuonnin yhteydessä maksettu jo kertaalleen öljysuojamaksu.

Öljyjättemaksusta annetun lain (894/1986, muutettu 1043/2006) 7 §:n mukaan osa öljyjättemaksuina kertyvistä varoista voidaan valtion talousarviossa siirtää öljysuojarahaston käyttöön öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista varten. Öljyjättemaksun tuottoa voisi ajatella ohjattavan jossain määrin myös öljyntorjuntaan. Kyse ei olisi kuitenkaan merkittävästä rahamäärästä (arviolta 1-2 miljoonaa euroa vuodessa) sen lisäksi, mitä siirretään kunnostushankkeita varten. Öljyjätehuollon tarpeet ja isännättömien öljypilaantuneiden alueiden kunnostustarpeet saattavat myös ajan mittaan muuttua, mikä vaikuttaisi mahdollisuuksiin käyttää varoja öljyntorjuntaan.

Käsitellessään aikaisempia öljysuojarahastoa koskevan lainsäädännön muutosesityksiä ympäristövaliokunta on korostanut, että öljyntorjuntavalmiuden kehittäminen edellyttää myös valtion talousarviorahoitusta ja että öljysuojarahaston toimintakyky olisi turvattava tarvittaessa talousarvioratkaisuina (YmVM16/2004 vp, YmVM 11/2009 vp).

Kansainvälinen talouskriisi on viime vuosina heikentänyt voimakkaasti valtiontalouden tilannetta eikä merkittävän valtiontalouden vajeen vuoksi ole ollut mahdollista lisätä ympäristövahinkojen torjuntaan myönnettyjä määrärahoja. Taloustilanteen epävarmat kehitysnäkymät eivät myöskään ennakoil tilanteen muuttuvan lähivuosina.

Valtion alushankinnoista päätetään aina talousarviokäsittelyn yhteydessä ja määrärahojen perusteluissa usein mainitaan mahdollisuus hakea kustannuksista korvausta öljysuojarahastosta. Harkinnanvaraisesti valtiolle myönnettyt öljysuojarahaston korvaukset tuloutetaan valtion talousarviossa.

Itämeren alueella (muun muassa Ruotsissa ja Saksassa) öljyvahinkojen torjunnasta vastaavat pääosin viranomaiset ja valmius rahoitetaan valtion talousarviosta. Kansainvälisesti on käytössä myös malleja, joissa torjunnasta

ja siihen varautumisesta huolehtivat öljy-yhtiöt ja torjuntatoimiin erikoistuneet yhtiöt, joilta valtio voi ostaa palveluja. Lisäksi ainakin Kreikalla ja Australialla on järjestelmä, jossa merenkulussa kerättäviä maksuja ja sakkoja rahastoidaan käytettäväksi kansallisen torjuntasuunnitelman mukaiseen varautumiseen. Aluksista aiheutuvien öljyvuotojen vastuujärjestelmää täydentämään on puolestaan perustettu erityinen rahasto ainakin Kanadassa, Kiinassa ja Malakansalmen alueella.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1791/2009) voimaantulosäännöksen 3 momenttia muutettaisiin niin, että öljysuojamaksun kantamista korotettuna 1,50 euroon tonnilta jatkettaisiin ajalle 1.1.2013-31.12.2015. Samoin ehdotetaan, että öljysuojarahaston pääoman ylärajan korotusta 50 miljoonaan euroon ja alarajan korotusta 25 miljoonaan euroon jatkettaisiin ajalle 1.1.2016-31.12.2019.

Esityksen hyväksyminen merkitsisi yhdes- sä edellisen öljysuojarahastosta annetun lain muutoksen kanssa, että öljysuojamaksua perittäisiin perustasoon nähden kolminkertaise- na yhteensä kuuden vuoden ajan. Rahaston pääomaraajojen viisinkertainen korotus olisi puolestaan voimassa yhteensä kymmenen vuotta.

Pääomaraajojen tuntuvan ja pitkäaikaisen korottamisen syynä on kannettavan öljysuojamaksun ja toisaalta rahastosta maksettavien korvausten erilainen ajoittuminen.

3 Esityksen vaikutukset

Esityksen arvioidaan turvaavan öljysuoja- rahaston maksukyvyn säilymisen tilanteessa, jossa rahastosta tulee useiden vuosien ajan korvattavaksi aluepelastuslaitosten ja valtion torjuntavalmiuden oleellisesta parantamisesta aiheutuvat kustannukset.

Riittävä torjuntavalmius erityisesti avome- rellä ja ulkosaaristossa turvaa isonkin öljyva- hingon nopean ja tehokkaan torjumisen ja sit- ten voidaan välttää tai ainakin oleellisesti vä-

hentää rantojen öljyyntymistä ja öljystä ai- heutuvia ympäristö- ja omaisuusvahinkoja.

Öljysuojamaksun korotus lisää jonkin ver- ran öljyn maahantuojien menoja. Raakaöljyn maailmanmarkkinahinta on tällä hetkellä noin 114 dollaria tynnyriltä eli noin 560 eu- roa tonnilta, mistä öljysuojamaksu ehdotetul- la tavalla korotettuna on noin 0,3 prosenttia.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu ympäristöministeriös- sä. Esitysluonnoksesta on kuultu Öljyalan Keskusliittoa, Neste Oil Oyj:tä, valtiova- rainministeriötä ja Suomen Kuntaliittoa. Li- säksi ehdotuksesta on pyydetty lausunnot myös oikeusministeriöltä, Tullihallitukselta ja Elinkeinoelämän Keskusliitolta.

Öljyalan Keskusliitto on esittänyt, että öljysuojamaksu kohdistettaisiin raakaöljyn asemasta öljytuotteisiin ja perittäisiin valmis- teveron yhteydessä. Öljyala katsoo, että ny- kyisessä muodossaan öljysuojamaksu rasittaa perusteettomasti kotimaisen öljyteollisuuden kansainvälistä kilpailukykyä. Esityksessään Öljyalan Keskusliitto on viitannut huolto- varmuusmaksuun, joka kerätään valmisteve- ron yhteydessä ja tilitetään talousarvion ul- kopuoliseen rahastoon (L huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992, muutettu 1527/1994). Koska Suomenlahdella kasvanut öljyvahingon riski aiheutuu erityisesti öljyn kansainvälisten merikuljetusten lisääntymi- sestä eikä Suomessa toimivien öljy-yhtiöiden toiminnasta, Öljyalan Keskusliitto katsoo ett- ei öljysuojamaksun määräaikainen korotus ole aiheuttamisperiaatteen mukainen. Kes- kusliitto katsoo myös, että valtion öljyntor- juntavalmiutta parantavat investoinnit tulisi rahoittaa valtion talousarviosta ilman kytken- tää öljysuojarahastoon.

Neste Oil Oyj pitää öljyntorjuntavalmiuden ylläpitoa tärkeänä, mutta katsoo varautumis- tarpeen johtuvan muiden kuin Neste Oilin toimista. Esityksen mukainen maksu ei koh- distu yhtiön mukaan aihauttamisperiaatteen mukaisesti oikein, koska se rasittaa lähes yk- sinomaan Neste Oil Oyj:tä. Yhtiön mielestä öljyntorjuntavalmiuden rahoitus tulisi hoitaa ensisijaisesti talousarviosta ja toissijaisesti valmisteveron yhteydessä perittävällä kor- vamerkityllä maksulla.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo myös lausunnossaan, että öljyntorjuntavalmiuden parantamistarve ja lisärahoitustarve eivät johdu öljysuojamaksua maksavista yhtiöistä tai niiden liiketoiminnasta. Tämän vuoksi öljysuojamaksun korottamisesta tulisi EK:n mielestä luopua kokonaan.

Kuntaliitto korostaa lausunnossaan alueen pelastustoimen velvollisuutta vastata pelastustoimen palvelutasosta sekä pelastuslaitoksen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia. Kuntaliitto katsoo, että kuntien vastuun tarkentuessa uuden pelastuslain myötä korostuu myös vastuu varautumisesta lisääntyneiden kuljetusten aiheuttamaan onnettomuusuhkaan. Kuntaliiton arvion mukaan kuntien öljyntorjuntavalmiuden ylläpitämisen kustannukset ovat kasvussa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitetty öljysuojamaksun korotuksen jatkaminen ja rahaston pääomaraajojen siirtäminen ovat ehdottomia edellytyksiä sille, että kuntien mahdollisuudet toteuttaa lakisäätteiset velvoitteensa öljyntorjunnan osalta säilyvät.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan esitetyn öljysuojamaksun korotuksen ja korotetun pääomarajoituksen olevan sinänsä perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia ja vastaavan hallitusohjelman kirjausta.

Valtioneuvosto pitää öljysuojamaksun nykyistä perimistäpä toimivana. Öljysuojamaksu kohdistuu ympäristöriskiä aiheuttaviin raakaöljyn ja muiden öljytuotteiden kuljetuksiin. Valmistevero puolestaan kohdistuu kotimaassa kulutettuihin polttoaineisiin. Muiden verojen tapaan valmisteverot ovat valtion talousarviossa yleiskatteellisia veroja. Verojen korvamerkintä ei ole valtion budjettiperiaatteiden mukaista eikä sille ole erityisiä perusteita.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Nyt voimassa oleva öljysuojamaksun määräaikainen korotus päättyy 31 päivänä joulukuuta 2012. Lakiesityksen hyväksyminen esitetyllä tavalla merkitsisi öljysuojamaksun korotuksen jatkamista keskeytyksettä uuden määräajan. Ympäristöministeriön tarkoituk-

sena ei ole esittää öljysuojamaksun määräaikaisen korotuksen jatkamista enää vuoden 2015 jälkeen.

6 Riippuvuus muista esityksistä

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

7 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys

Perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kolme kertaa käsitellyt sääätämistä öljysuojamaksun korotusta ja pääomaraajojen muutosta koskeneiden öljysuojarahastolain muutosten yhteydessä. Vuonna 2002 antamassaan lausunnossa (PeVL 34/2002) valiokunta piti hallituksen esityksen (HE 118/2002) keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä sitä, merkitsivätkö öljysuojamaksun korottaminen ja siihen liittyvät öljysuojarahaston pääomaraajojen korotukset perustuslaissa tarkoitettua rahaston olennaista laajentamista. Talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin kytkeytyvän vaikeutetun sääätämistäjärjestelyksen avulla pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139/II). Rahaston laajentamisen olennaisuutta ei valiokunnan lausunnon mukaan pidä arvioida ainoastaan rahastokohtaisesti, vaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta (PeVL 1/1997 vp, s. 1/II). Öljysuojarahaston tosiasiallinen volyyymi ja enimmäissuuruus olivat ehdotettujen muutosten jälkeenkin varsin pienet. Valiokunta katsoi, että ehdotettu öljysuojarahaston laajennus, joka oli lisäksi väliaikainen, ei ollut eduskunnan budjettivallan näkökulmasta sillä tavoin olennainen, että lakiehdotus olisi ollut hyväksyttävä perustuslain 87 §:ssä vaaditulla määräänemmistöllä. Samaan lopputulokseen perustuslakivaliokunta päätyi (PeVL 31/2004) käsitellessään

hallituksen esityksiä öljysuojarahastosta annetun lain uudistamiseksi (HE 119/2004, HE 141/2004).

Öljysuojarahastosta annettua lakia esitettiin vuonna 2009 muutettavaksi (HE 167/2009) pysyvästi siten, että öljysuojamaksua olisi korotettu 0,5 eurosta öljytonnilta 1,5 euroon öljytonnilta ja vastaavasti rahaston pääomarajat olisi nostettu viisinkertaisiksi. Ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 24/2009) perustuslakivaliokunta totesi kyseessä olevan huomattavasti aikaisempia laajennuksia merkittävämmästä rahaston laajennuksesta. Vaikka rahaston laajentamisen olennaisuutta arvioidaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta, merkitsi yksittäisen rahaston pääomaraajojen viisinkertaistaminen valiokunnan mielestä kuitenkin perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua rahaston olennaista laajentamista siitä huolimatta, että öljysuojarahaston osuus sinänsä jäi valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen kokonaisuudessa korotusten jälkeenkin melko vähäiseksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittiin perustuslain 87 §:n mukainen määräenemmistö. Ympäristövaliokunta ehdotti mietinnössään (YmVM 11/2009) öljysuojamaksun suuruutta ja rahaston pääomaraajojen korotusta koskevien 5 ja 8 §:n muutosten säätämistä määräaikaisina ja lakiehdotuksen

käsittelemistä perustuslain 87 §:ssä säädetyllä tavalla.

Arvioitaessa merkitseekö esitys perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua rahaston olennaista laajentamista, on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnan mielestä rahaston pääomaraajojen viisinkertaistaminen merkitsee perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua rahaston olennaista laajentamista (PeVL 24/2009). Toisaalta öljysuojamaksun ja öljysuojarahaston pääomaraajojen korotukset esitetään tehtäviksi määräaikaisina ja valiokunta on aikaisemmin (PeVL 34/2002) arvioidessaan öljysuojarahaston laajennuksen olennaisuutta ottanut lisäargumenttina huomioon juuri muutoksen väliaikaisuuden. Öljysuojamaksun ja öljysuojarahaston pääomaraajojen määräaikaista korottamista koskeva laki (1791/2009) on kuitenkin säädetty perustuslain 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Hallitus esittää, että lainmuutos käsiteltäisiin perustuslain 87 §:ssä säädetyllä tavalla, mutta ehdottaa samalla, että asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi esitys saatettaisiin perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 87 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1791/2009) voimaantulosäännöksen 3 momentti seuraavasti:

Lain 5 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2015 ja 8 §:n 1 momentti 31 päivään joulukuuta 2019.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2012

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

JUTTA URPILAINEN

Asunto- ja viestintäministeri *Krista Kiuru*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 87 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (1791/2009) voimaantulosäännöksen 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Lain 5 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2012 ja 8 §:n 1 momentti 31 päivään joulukuuta 2015

Lain 5 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2015 ja 8:n § 1 momentti 31 päivään joulukuuta 2019

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
kuuta 20_____ .*