

## **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om miljöskadefond**

### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om en miljöskadefond. Lagen om oljeskyddsfonden och lagen om miljöskadeförsäkring föreslås bli upphävda.

I lagen föreslås bestämmelser om en miljöskadefond, som avses vara en ny fond utanför statsbudgeten. Avsikten är att det ur fonden ska betalas ersättning för kostnaderna för bekämpning av miljöförorening och återställande av förorenad miljö samt för skador som orsakats, då ersättning inte kan tas ut av den egentliga ansvariga parten till exempel på grund av insolvens eller för att det inte har kunnat utredas vem som är den ansvariga parten. Dessutom ska ur fonden beviljas understöd enligt prövning för anskaffningar som avser räddningsväsendes och landskapet Ålands verksamhet för bekämpning av miljöskador.

Enligt förslaget samlas fondens medel som är avsedda för betalning av ersättningar in hos dem som bedriver sådan verksamhet som medför risk för förorening av miljön genom årliga miljöskadeavgifter eller genom miljöskadeavgifter av engångsnatur. För de understöd som beviljas för anskaffningar som avser välfärdsområdets räddningsväsendes verksamhet för bekämpning av miljöskador används ett anslag som överförs från statsbudgeten till fonden.

Beredningen av propositionen baserar sig på en skrivning i statsminister Marins regeringsprogram enligt vilken subsidiära miljöansvarssystem (TOVA) ska utvecklas. De nuvarande systemen, det vill säga oljeskyddsfonden och den obligatoriska miljöskadeförsäkringen, föreslås bli avvecklade när miljöskadefonden inleder sin verksamhet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

---

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING .....	4
1 Bakgrund och beredning .....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning .....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	6
2.1 Nuvarande subsidiära miljöansvarssystem.....	6
2.1.1 Miljöskadeförsäkring .....	6
2.1.2 Oljeskyddsfonden.....	9
2.1.3 Internationella oljeskadefonden .....	11
2.2 Finansiering från statsbudgeten i enskilda fall.....	12
2.3 Ansvar för olyckor i land- och sjötrafiken samt för bekämpnings- och återställningskostnader.....	13
2.4 Säkerheter som en del av det primära ansvarssystemet .....	17
2.5 Tillgänglig forskningsinformation och annan bakgrundsinformation.....	18
2.5.1 Miljöskadorna i Finland 2013—2019 .....	18
2.5.2 Rättslig jämförelse av modellerna för finansiering av subsidiärt miljöskadeansvar .....	20
2.5.3 Utveckling av subsidiära miljöansvarssystem, arbetsgruppsbetänkande .....	20
2.5.4 Utveckling av ett obligatorisk miljöförsäkringssystem – mellanbokslut och alternativa stigar till framtiden .....	21
2.5.5 Utveckling av oljeskyddsfonden .....	21
2.5.6 Säkerhetssystemet vid genomförande av miljöansvar.....	22
2.6 Problem och missförhållanden i nuläget .....	22
2.6.1 Genomförandet av principen den som orsakat betalar. ....	22
2.6.2 Ekonomiska förutsättningar för genomförande av myndigheternas lagstadgade uppgifter i anknytning till miljöförening samt skadornas bekämpning och förebyggande.....	24
2.6.3 Ersättandet av privaträttsliga skador .....	25
2.6.4 Ersättningssystemets omfattning, samordning och effektivitet.....	26
2.6.5 Behovet att förnya oljeskyddsfondssystemet .....	27
3 Målsättning .....	27
3.1 Finansieringen av det subsidiära ansvarssystemet baserar sig på ansvaret för de som orsakat skadan .....	27
3.2 Ur det subsidiära ansvarssystemet betalas ersättning till myndigheter för åtgärder som förebygger, begränsar och återställer förorening av miljön.....	28
3.3 Det subsidiära ansvarssystemet tryggar ersättandet av privaträttsliga skador.....	28
3.4 Det subsidiära ersättningssystemet är täckande, enhetligt, effektivt och överensstämmer med annan rättsordning .....	29
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	30
4.1 De viktigaste förslagen.....	30
4.1.1 Grundandet av en miljöskadefond utanför statsbudgeten .....	30
4.1.2 Avveckling av den obligatoriska miljöskadeförsäkringen .....	32
4.1.3 Avveckling av oljeskyddsfonden .....	32

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna .....	32
4.2.1 Allmänt om bedömningen av propositionens konsekvenser .....	32
4.2.2 Inrättande av en miljöskadefond utanför statsbudgeten .....	34
4.2.3 Avskaffande av obligatorisk miljöskadeförsäkring.....	46
4.2.4 Avskaffande av systemet med en oljeskyddsfond.....	47
4.2.5 Uppföljning .....	48
5 Alternativa handlingsvägar .....	48
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	48
5.1.1 Användning av anslaget i statsbudgeten .....	49
5.1.2 Reformering av systemet med miljöskadeförsäkring.....	50
5.1.3 Införande av skador enligt direktivet om miljöansvar systemet med subsidiärt ansvar .....	53
5.1.4 Utveckling av systemet med säkerheter .....	54
5.1.5 Effektivare tillsyn.....	55
5.1.6 Andra handlingsvägar för bestämningen av miljöskadeavgiftsskyldighet och avgiftsklasserna.....	56
5.1.7 Offentlighetsligt miljöansvar i konkurssituationer .....	59
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet .....	60
5.2.1 Allmänt om läget i andra stater .....	60
5.2.2 Lagbaserat kollektivt ansvar för den som orsakat föroreningen .....	61
6 Remissvar .....	63
7 Specialmotivering .....	64
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag .....	64
9 Ikraftträdande.....	64
10 Verkställighet och uppföljning .....	64
11 Förhållande till andra propositioner.....	64
11.1 Samband med andra propositioner.....	64
11.2 Förhållande till budgetpropositionen .....	64
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning .....	65
12.1 Förutsättningar för inrättande av en miljöskadefond utanför statsbudgeten .....	65
12.2 Synpunkter på de grundläggande fri- och rättigheterna .....	67
12.3 Allmänna grunder för förvaltningen av miljöskadefonden .....	70
12.4 Miljöskadeavgiften.....	71
12.5 proposition med tanke på landskapet Ålands självstyrelse .....	72
12.6 Övriga synpunkter på propositionen .....	73

## MOTIVERING

### 1 Bakgrund och beredning

#### 1.1 Bakgrund

Med subsidiära miljöansvarssystem förbereder man sig på ordnandet av den finansiering som behövs för hanteringen av miljörisker, ersättningen av miljöskador samt för genomförandet av bekämpnings- och återställningsåtgärder, då den ansvariga parten är insolvent eller okänd eller inte kan nås. Nuvarande subsidiära ansvarssystem är miljöskadeförsäkringen, som är obligatorisk för vissa verksamhetsutövare, och oljeskyddsfonden. I enskilda fall har myndigheternas nödvändiga åtgärder i allvarliga fall finansierats från statsbudgeten.

Beredningen av propositionen baserar sig på en skrivning i statsminister Marins regeringsprogram enligt vilken subsidiära miljöansvarssystem (TOVA) ska utvecklas. Under beredningen har man gått genom systemets finansieringsgrund och det huruvida det är motiverat att bevara miljöskadeförsäkringen eller oljeskyddsfonden som separata system. Syftet med det nya systemet är att en verksamhetsutövares miljöskyldigheter så långt som möjligt handhas utan att staten behöver ingripa finansiellt. Det system som väljs ska baseras på principen den som orsakat betalar.

Mellan åren 2013 och 2021 har staten med anledning av verksamhetsutövarnas insolvens varit tvungen att finansiera hanteringen av allvarliga miljörisker och bekämpningen av risksituationer gällande förorening av miljön i sju separata fall för sammanlagt cirka 26 miljoner euro. Vidtagandet av åtgärder har varit nödvändigt för att avvärja hotande risker. Därtill har staten finansierat bekämpningsåtgärder av miljöskador med sammanlagt 127 miljoner euro i samband med Talvivaara Sotkamo Oy:s konkurs 2014.

Den obligatoriska miljöskadeförsäkringen har använts mycket sällan för ersättning av bekämpningsåtgärder som verkställt av myndigheter. Miljöskadeförsäkringens tillämpningsområde är snävt, och det har förekommit skador och kostnader som ersätts med den mycket litet jämfört med de uppskattningar som gjordes då systemet grundades.

De alternativa sätten att utveckla TOVA-systemen bedömdes 2014 i ett betänkande av en arbetsgrupp som utredde subsidiära ersättnings- och ansvarssystem i anslutning till företagsverksamhet som orsakar betydande miljö- och kemikaliesäkerhetsrisker (miljöministeriets rapporter 23/2014, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/136120>). Betänkandet gällde inte oljeskyddsfonden.

Riksdagens miljöutskott har i sina ställningstaganden påskyndat det fortsatta utvecklingsarbetet av subsidiära miljöansvarssystem och framför allt utredningar kring en fond av samma typ som oljeskyddsfonden i samband med gruvverksamheten (MiUU 40/2018 rd - RP 221/2018 rd, MiUB 13/2018 rd - RP 116/2018 rd). Behovet att utveckla TOVA-systemen har också accentuerats i finansutskottets betänkande om statsbudgeten (FiUB 22/2017 rd - RP 106/2017 rd - RP 176/2017 rd) samt i miljöutskottets betänkande om lagen om stödande av sanering av förorenade områden och om ändring av 148 § i avfallslagen (MiUB 19/2018 rd - RP 247/2018 rd). Utvecklingen av subsidiära ansvarssystem är också en central åtgärd med tanke på riksdagens uttalande om ansvaren i anslutning till gruvornas stängning och eftervård (riksdagens budgetuttalande om tilläggsbudgeten 2017, RSk 24/2017 rd - HE 60/2017 rd, FiUB 5/2017 rd) (bilaga 3 till regeringens årsberättelse 2018, statsrådets publikationer 2019:13).

Riksdagen har i sina ställningstaganden även fäst uppmärksamhet vid behovet att utveckla oljeskyddsfonden och dess finansieringsgrund för att trygga fondens kontinuitet och funktionsförmåga (RP 167/2009 rd - RSv 231/2009 rd).

Oljeskyddsavgiften i dess nuvarande form ska förnyas så att den överensstämmer med EU:s lagstiftningskrav. Efter att bekämpningsansvaret för olje- och kemikalieskador från början av 2019 överfördes till inrikesministeriets förvaltningssektor är oljebekämpning numera räddningsverksamhet som underställs räddningslagen (379/2011). I fortsättningen kommer finansieringen för oljebekämpning, såsom även den huvudsakliga finansieringen för upprätthållandet av oljeskadornas bekämpningsberedskap, till fullo från välfärdsområdets budget. Detta återspeglas för sin del på oljeskyddsfondens ställning i förberedelserna för oljeskador.

## 1.2 Beredning

Miljöministeriet tillsatte den 3 december 2019 (VN/11745/2019) ett lagstiftningsprojekt för att utveckla de subsidiära miljöansvarssystemen för miljöskador (TOVA-lagstiftningsprojekt). Projektet och dess styrgrupp tillsattes för perioden 1.1.2020—31.5.2021. Den 4 maj 2021 förlängdes perioden med ett brev från miljöministeriet till den 31 oktober 2021. Styrgruppen hade till uppgift att diskutera de viktigaste riktlinjerna i samband med utarbetandet av regeringens proposition.

Utöver miljöministeriet hade styrgruppen representanter för justitieministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna, Säkerhets- och kemikalieverket, konkursombudsmannens byrå, Kommunförbundet, Finlands Näringsliv, Kemiindustrin rf, Skogsindustrin rf, Gruvindustri rf, Finanssiala ry, Miljöförsäkringscentralen och Finlands naturskyddsförbund. En representant för Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter utnämndes till styrgruppen den 7 december 2020. Styrgruppen sammanträdde 15 gånger och hörde flera sakkunniga vid sina möten. När styrgruppen avslutade sitt arbete utarbetade den ett PM om sitt arbete (finns enbart på finska) ”Muistio ympäristöministeriölle ohjausryhmän työstä toissijaisten vastuujärjestelmien uudistamiseen liittyvässä lainsäädäntöhankkeessa” (5.11.2021).

Inom projektet har arbetat en arbetssektion bestående av tjänstemän på miljöministeriet, finansministeriet och Finlands miljöcentral, som enligt lagstiftningsprojektets tillsättningsbrev har ansvarat för skrivandet av förslaget gällande regeringens proposition.

Det har funnits projekt och utredningar som stöd för beredningen av regeringens proposition. Syftet med TOVARAMA-projektet, som jämförde olika finansieringsmodeller för det subsidiära miljöskadeansvaret, var att med hjälp av resultaten för en juridisk jämförelse stödja TOVA-systemets reform- och utvecklingsarbete. Det viktigaste syftet med projektet var att stöd för beslutsfattandet producera information och uppskattningar om alternativa sätt att genomföra och finansiera TOVA-systemet på basis av konsekvenserna. Projektet publicerade ett slutrapport under rubriken ”TOVARAMA – Jämförelse av finansieringsmodeller för det subsidiära ansvaret för miljöskador”, nedan TOVARAMA-utredningen (statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, publikationsserie 2020:14, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162131>) (på finska). Som stöd för beredningen har även använts ”Miljöskador i Finland under åren 2013–2019” (på finska, nedan ONSE-utredning, SYKERa 8/2021, [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/327983/SYKERa\\_8\\_2021\\_Ymparistovahingot-Suomessa-2013-2019.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/327983/SYKERa_8_2021_Ymparistovahingot-Suomessa-2013-2019.pdf?sequence=4&isAllowed=y)), ”Vakuudet ja ympäristövastuut — Selvitys ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautumisesta vakuuksin — näkökulmana ympäristövahinkojen toissijaiset vastuutilanteet” (nedan PTT:s rapport 268, 2021, på finska), [https://www.ptt.fi/media/julkaisut/ptt-raportteja-268-31\\_3.pdf](https://www.ptt.fi/media/julkaisut/ptt-raportteja-268-31_3.pdf)) och ”Utvecklande av

subsidiära miljöansvarssystem” (Arbetsgruppens betänkande, miljöministeriets rapporter 23/2014 (på finska).

Bedömningen av konsekvenserna och alternativen i regeringens utkast till proposition om miljöskadefonden har gjorts på Finlands miljöcentral.

Som stöd för beredningen har miljöministeriet hösten 2021 bitt av professor (emeritus) Kaarlo Tuori och professor Tuomas Ojanen författningsrättsliga expertutlåtanden om den föreslagna lagens författningssenlighet.

Om projektet ordnades den 3 december 2020 ett samrådsmöte, som behandlade projektets viktigaste element och framskridande, i synnerhet olika strukturella alternativ och lagutkastet samt konsekvensbedömningen. Dessutom hördes ställningstaganden från olika parter. Under beredningen har även för övrigt representanter för intressentgrupper hörts.

[Utkastet till regeringens proposition har sänts på remiss...]

Beredningshandlingarna för denna proposition finns i statsrådets offentliga projektinformationstjänst på adressen <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM033:00/2019> under beteckningen YM033:00/2019 (på finska).

## **2 Nuläge och bedömning av nuläget**

### **2.1 Nuvarande subsidiära miljöansvarssystem**

De subsidiära ansvarssystemen för miljöskador i Finland är miljöskadeförsäkringen, som är obligatorisk för vissa verksamhetsutövare, och oljeskyddsfonden. Statens budgetfinansiering i enskilda fall har i praktiken varit den viktigaste finansieringsformen i sista hand i subsidiära ansvarssituationer. Med statens budgetfinansiering i enskilda fall har finansierats i synnerhet sådana mer omfattande bekämpnings- och begränsningsåtgärder av miljöföroreningar än omedelbara bekämpningsåtgärder som har genomförts av myndigheter som de nuvarande subsidiära ansvarssystemen inte täcker. Det har varit fråga om åtgärder i situationer i vilka verksamhet som orsakar en risk för miljöförorening har orsakat eller hotat att orsaka allvarlig fara eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön.

Till subsidiära ansvarssystem hör också ett separat stödsystem, som fungerar inom ramen för det maximibelopp som fastställts i statsbudgeten, för utredning av gamla förorenade områden och som stöd för rengöringen av förorenade områden (lag om stödande av sanering av förorenade områden, 246/2019). Även kommuner finansierar återställandet av gamla förorenade mark- och grundvattenobjekt. Den föreslagna lagen avses inte gälla dessa skador eller miljöföroreningar som ägt rum innan lagen trädde i kraft.

#### **2.1.1 Miljöskadeförsäkring**

Miljöskadeförsäkringssystemet uppstod när ett omfattande subsidiärt finansieringssystem för rengöring av herrelösa områden och för miljöskador orsakade av insolventa aktörer utarbetades på 1990-talet. När lagen om miljöskadeförsäkring stiftades, konstaterades det att det subsidiära ersättningssystemet i princip kan genomföras antingen på basis av en fondmodell som baserar sig på en obligatorisk avgift eller ett försäkringssystem som baserar sig på en obligatorisk försäkring. Den obligatoriska försäkringsskyldigheten valdes främst för att försäkringsmodellen ansågs vara administrativt lättare och mer flexibel än fondalternativet. Den ansågs också lag-

tekniskt vara enklare och snabbare att genomföra än grundandet av en fond utanför statsbudgeten, som förutsatte en lag enligt grundlagsordning. Syftet med den nya lagen var att inte bara förbättra rättsskyddet för dem som lidit ekonomisk eller annan direkt skada utan att även underlätta och påskynda bekämpningen av miljöskador och återställandet av miljön i de fall där staten annars är tvungen att stå för kostnaderna för rengöringen. Propositionen ansågs genomföra principen den som orsakat betalar på ett solidariskt sätt, eftersom ersättningssystemet avsågs finansieras av verksamhetsutövare som orsakar risker för miljön kollektivt (RP 82/1997 rd). I regeringens proposition uppskattades också att skapandet av ett subsidiärt ersättningssystem för miljöskador förbättrar myndigheternas möjligheter att bekämpa skadorna effektivt då den som orsakat skadan är okänd eller medellös. Det konstaterades att utredningen och bekämpningen av herrelösa skadefall hade lidit av bristen på tillräckliga medel. Det ansågs att tryggheten av finansieringen av bekämpningsarbetet genom ett obligatoriskt försäkringssystem skulle för sin del därmed förbättra miljöns tillstånd i framtiden.

#### Miljöskadeförsäkringens tillämpningsområde

För sådan miljöskada enligt lagen om ersättning för miljöskador (737/1994) som i Finland utövad verksamhet har förorsakat i Finland samt för kostnader för avvärjande av dessa skador och för kostnader för återställande av miljön i sitt tidigare skick betalas ersättning ur miljöskadeförsäkringen, om ersättning inte till fullo har kunnat drivas in hos den som enligt lagen om ersättning för miljöskador är ansvarig för ersättningen av skadan (den ersättningsskyldige) och ersättning inte kan fås från en ansvarsförsäkring som den ersättningsskyldige tagit. Ersättning kan även betalas om man inte ha kunnat utreda vem den ersättningsskyldige är. Ur försäkringen ersätts inte sådana miljöskador som kan ersättas med stöd av lagen om oljeskyddsfonden.

En miljöskada som ersätts från miljöskadeförsäkringen är en skada som verksamhet på ett bestämt område har orsakat i omgivningen genom 1) förorening av vatten, luft eller mark, 2) buller, skakning, strålning, ljus, värme eller lukt eller 3) någon annan liknande störning. Som miljöskada ersätts person- och saksador, ekonomiska skador som inte är ringa samt vissa andra skador (5 § i miljöskadelagen). Som kostnader för skadebekämpning och återställande ersätts kostnader för behövliga åtgärder som någon har vidtagit för att avvärja risken för miljöskador som gäller honom eller för att återställa den skadade miljön i sitt tidigare skick. För myndigheter ersätts kostnader som myndigheter har åsamkats på grund av åtgärder som har vidtagits i syfte att avvärja risken för eller verkningarna av störningar för att återställa miljön i sitt tidigare skick, om kostnaderna är skäliga i förhållande till störningen eller risken för störning och till den nytta åtgärderna har medfört. Därtill kan ur försäkringen ersättas kostnader för nödvändiga utredningar för bekämpningsåtgärder eller för återställande av miljön (6 § i miljöskadelagen).

#### Försäkringsskyldighet och fastställande av försäkringspremien

Sådana privaträttsliga sammanslutningar vilkas verksamhet är förenad med väsentlig risk för miljöskada eller vilkas verksamhet generellt medför olägenheter för miljön ska ha en miljöskadeförsäkring (2 § i lagen om miljöskadeförsäkring). Om försäkringsskyldigheten bestäms närmare genom statsrådets förordning om miljöskadeförsäkring (47/2015). Skyldig att teckna en miljöskadeförsäkring är en privaträttslig sammanslutning som bedriver verksamhet av följande slag:

1) verksamhet som kräver miljötillstånd enligt miljöskyddslagen (527/2014) och för vilken tillståndsansökan avgörs av den statliga miljötillståndsmyndigheten enligt 34 § i miljöskyddslagen, eller

2) verksamhet som är tillståndspliktig enligt 23 § i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005).

Försäkringsskyldigheten gäller inte verksamhet vars ändamål är upplagring eller distribution av oljeprodukter eller tillverkning av smörjmedel, sanering av ett förorenat område eller återvinning av avfall, om inte återvinningen av avfall av någon annan orsak förutsätter ett tillstånd.

År 2018 fanns det 1778 verksamhetsutövare som hade betalat försäkringen. Förändringarna under de senaste åren, genom vilka funktioner som tidigare skulle ha ett miljötillstånd har överförs till det allmänna anmälningsförfarandet enligt miljöskyddslagen, har för sin del begränsat antalet aktörer som är skyldiga att teckna försäkring. Försäkringspremien för varje betalningsskyldig är individuell och baserar sig på omfattningen av aktörens affärsverksamhet och den miljörisk som förknippas med den. Branscherna har uppdelats i tre olika riskkategorier på basis av Statistikcentralens klassificering av branscher.

Enligt Miljöförsäkringscentralens bedömning var totalbeloppet på premier som betalats till miljöskadeförsäkringen inklusive försäkringspremieskatten cirka 2,7 miljoner euro 2019. År 2019 var försäkringspremien för ett enskilt företag uppskattningsvis 130 euro som minst. Uppskattningsvis 56 procent av försäkringarna var sådana. Miljöskadeförsäkringarnas genomsnittliga försäkringspremie var uppskattningsvis 1 500 euro. Försäkringspremien för de tre till sina premier största försäkringstagarna var uppskattningsvis 90 000 euro i genomsnitt, för de tio största uppskattningsvis 70 000 euro och de 20 största uppskattningsvis 50 000 euro.

Under den tid som miljöskadeförsäkringssystemet har existerat (sedan 1999) har försäkringsskyldiga företag till slutet av 2018 allt som allt betala miljöskadeförsäkringspremier för sammanlagt cirka 58 miljoner euro. Av detta belopp har försäkringsbolag uppskattningsvis fått 44 miljoner euro i premieinkomst, och statens försäkringspremieskatt har varit cirka 14 miljoner euro.

#### Försäkringsersättningar

Ersättningskravet presenteras direkt till Miljöförsäkringscentralen, som sköter försäkringsgivarnas gemensamma ärenden. Ersättningsanspråket ska lämnas skriftligen och i regel senast tre år efter det att den skadelidande fick kännedom om att ersättning inte kan drivas in hos den ersättningskyldige. En ersättning bestäms med iakttagande i tillämpliga delar av lagen om ersättning för miljöskador (12 § i lagen om miljöskadeförsäkring). Därmed beaktas bestämmelserna om orsakssambandet, skyldigheten att tåla störning, skada och kostnader som ska ersättas, ersättningskyldiga och solidariskt ansvar i miljöskadelagen. Ersättningskyldigheten omfattar dock inte ersättningen för framtida skador, som avses i 9 § i miljöskadelagen, och inte heller skyldigheten att lösa in en fastighet som helt eller delvis blivit onyttig för ägaren med anledning av en miljöskada.

Den ersättning som betalas från miljöskadeförsäkringen täcker hela miljöskadan minskad med självriskandelen. Den skadelidandes självriskandel är 300 euro om den skadelidande är en fysisk person och 3 000 euro om den skadelidande är en juridisk person (13 §). Försäkringsersättningen kan sänkas om den skadelidande har medverkat till skadans uppkomst (14 §). Maximibeloppet för ersättningen är för ett och samma försäkringsfall högst 6 miljoner euro och för två eller flera försäkringsfall som anmälts under en och samma försäkringsperiod sammanlagt högst 10 miljoner euro (4 § i statsrådets förordning om miljöskadeförsäkring).



Skador som ersätts från försäkringen och kostnader för bekämpning och återställande har förekommit rätt litet jämfört med det som uppskattades då systemet etablerades. Miljöförsäkringscentralen har efter miljöskadeförsäkringslagens ikraftträdande, från ingången av 1999 till slutet av 2020, avgjort slutligen tio skadeanmälningar. Försäkringsersättning betalades i fem fall och i fem fall har ersättning avslagits. Den som lämnat skadeanmälan har vanligen varit ett konkursbo eller en fastighetsägare, och skadan har påstått ha skett inom det område där verksamhet har bedrivits. Ofta har ersättning yrkats på kostnaderna för slutbehandlingen av avfall. Sammanlagt har ersättningar betalats ut för cirka 0,5 miljoner euro.

Närings-, trafik- och miljöcentralen utövar tillsyn över att försäkringsskyldigheten iakttas. Om närings-, trafik- och miljöcentralen upptäcker att en försäkringsskyldig sammanslutning inte har en försäkring, ska den uppmana sammanslutningen att teckna en försäkring och informera Miljöförsäkringscentralen om att försäkringen fattas. En försäkringsskyldig sammanslutning som försummat att uppta försäkring är skyldig att för tiden för försummelsen till Miljöförsäkringscentralen betala en av centralen fastställd gottgörelse som motsvarar högst en tiofaldig genomsnittlig försäkringspremie (3 och 9 § i lagen om miljöskadeförsäkring).

Miljöförsäkringsnämnden, som är verksam i anslutning till Miljöförsäkringscentralen, har som uppgift att till den som kräver eller krävs på ersättning ge rekommendationer om ersättning för miljöskador.

### 2.1.2 Oljeskyddsfonden

Oljeskyddsfonden är en fond utanför statsbudgeten som handhas av miljöministeriet. Bestämmelserna om fonden finns i lagen om oljeskyddsfonden (1406/2004) och i statsrådets förordning om oljeskyddsfonden (1409/2004). Ur oljeskyddsfonden betalas ersättning för oljeskador och för de kostnader som bekämpningen av dem och återställandet av miljön orsakar i situationer i vilka ersättningen inte till fullo har kunnat drivas in hos den ersättningskyldige eller ersättningen inte kan fås från en ansvarsförsäkring som den ersättningskyldige tagit eller i vilka det inte har kunnat utredas vem den ersättningskyldige är.

#### Oljeskyddsfondens medel

Till oljeskyddsfonden samlas medel med en oljeskyddsavgift som tas ut för olja som importerats till eller som transporteras genom Finland. Avgiften är 0,50 euro för varje fullt ton. Avgiften tas ut till det dubbla beloppet, om oljan transporteras med ett tankfartyg som inte är försett med dubbelbotten som omfattar hela den del av fartyget där lasttankarna är belägna. Uttagandet av oljeskyddsavgiften upphör vid utgången av kalendermånaden efter den under vilken kapitalet i oljeskyddsfonden har stigit till 10 miljoner euro. Uttagandet påbörjas på nytt efter utgången av kalendermånaden efter den under vilken fondens kapital har sjunkit under 5 miljoner euro.

Oljeskyddsavgiften togs ut som tredubbel under åren 2010—2015. Syftet var att förbättra de statliga myndigheternas och kustens räddningsverks bekämpningsberedskap vid Östersjön och i synnerhet i Finska viken, eftersom antalet oljetransporter och annan sjötrafik hade ökat kraftigt. Även oljeskyddsfondens kapitalgränser höjdes på viss till. De ersättningar som årligen betalas ur oljeskyddsfonden fördubblades eller tredubblades efter 2011. Ersättningarna till staten uppgick sammanlagt till cirka 60 miljoner euro under åren 2011—2015. Med ersättningarna stöddes bland annat anskaffningen av kombifartygen Louhi och Turva samt grundreoveringen av oljebekämpningsfartygen Halli och Hylje. Räddningsväsendets anskaffningar har framskridit långsammare och ersättningar har först betalats ut under de senaste åren.

Under beskattningsperioden 2019 fanns det 53 företag som hade betalat oljeskyddsavgift, och ett av dem var den huvudsakliga betalaren. Avkastningen på avgiften på normalnivå, dvs. utan förhöjningar, är 8 miljoner euro per år i genomsnitt.

Uttagandet av oljeskyddsavgiften har den 1 mars 2020 avbrutits tills vidare, eftersom fondens kapitalgräns har överskridits. Utöver medel som samlas in med oljeskyddsavgiften kan det överföras medel till oljeskyddsfonden från statsbudgeten. Under åren 1997—2019 hade det till oljeskyddsfonden överförts sammanlagt 51,7 miljoner euro av den ackumulerade oljeavfallsavgiften i enlighet med lagen om oljeavfallsavgift (894/1986) för sanering av oljeförorenad mark och oljeförorenat grundvatten. Lagen har upphävts och uppbärandet av oljeavfallsavgiften har avslutats den 1 januari 2020. Även i situationer i vilka oljeskyddsfondens medel inte räcker till för att betala de lagstadgade ersättningarna ur fonden, kan de behövliga medlen överföras till fonden från statsbudgeten. När det har samlats in tillräckligt med medel till fonden från oljeskyddsavgiften, betalas de medel som har erhållits av staten tillbaka till statsbudgeten.

#### Ersättningar och bidrag ur oljeskyddsfonden

Om ersättningar och bidrag som betalas ur oljeskyddsfonden bestämmer styrelsen för oljeskyddsfonden, som statsrådet utsett för tre år i sänder och som består av representanter för olika intressentgrupper. Ersättningen bestäms beroende på fallet genom tillämpning av antingen miljöskadelagen, med undantag av i den lagen nämnda förskottsersättning och inlösningssskyldighet, eller av 10 kap. i sjölagen (674/1994). Bestämmelserna om de bekämpnings- och återställningskostnader som ersätts finns i lagen om oljeskyddsfonden.

Ersättning av skador som orsakats av olja och kostnaderna för deras bekämpning och återställande ur oljeskyddsfonden förutsätter en utredning över att ersättningen inte har kunnat drivas in hos den ersättningssskyldige. Utan den utredning som avses ovan kan förskottsersättning enligt fondens bedömning beviljas, om det på grund av skadans eller kostnadernas omfattning eller på grund av att ansvarsfrågorna är oklara inte skäligen kan förutsättas att utredningen företas. Den slutliga ersättningen beviljas efter det att den sökande har företett en utredning över indrivningsåtgärderna och de slutliga kostnaderna. Under de senaste tio åren har oljeskyddsfonden beviljat förskottsersättning i tre fall för sammanlagt 0,9 miljoner euro.

Utöver ersättning för skador samt kostnader för bekämpning och återställande betalas det ur oljeskyddsfonden ersättning och beviljas bidrag för kostnader som föranleds av anskaffningen av bekämpningsmateriel och för upprätthållande av bekämpningsberedskapen. De kostnader som har orsakats av sanering av oljeförorenad mark eller oljeförorenat grundvatten kan ersättas ur oljeskyddsfonden, om det inte kan utredas vem som orsakat föroreningen eller om denne inte anträffas, eller om han inte kan svara för kostnaderna för saneringen, och om den som innehar det förorenade området inte skäligen kan åläggas att sanera området. Ur fondens medel har det enligt prövning finansierats i synnerhet sanering av marken och grundvattnet vid service- och distributionsstationer som inte längre används.

Under åren 2015—2019 har räddningsverken sammanlagt fått ersättning för kostnader för bekämpning av oljeskador med cirka 1,2 miljoner euro, vilket motsvarar en typisk ersättningsnivå även under tidigare år. Därtill har kommuner och städer under samma period fått 160 000 euro i efterbehandlingskostnader. Räddningsverk har beviljats ersättning för bekämpningskostnader i första skedet. Det är ofta fråga om små skador där den som orsakat skadan inte är känd. I synnerhet då kommunernas efterbehandlingskostnader ersätts, kan det också vara fråga om att den som orsakat skadan är insolvent.

Utöver oljebekämpningskostnader har det ur oljeskyddsfonden under åren 1997—2020 betalats ersättning för sanering av oförenade områden för sammanlagt cirka 49 miljoner euro, dvs. cirka 2—2,5 miljoner euro årligen. Till saneringsprojekt har under åren 1997—2019 ur den ackumulerade oljeavfallsavgiften endast använts sådana anslag som har överförts från budgeten. Ersättningar för dem som lidit av oljeskador betalas inte varje år och de betalda ersättningarna har varit små. För anskaffningar och upprätthållande av räddningsverkens beredskap att bekämpa oljeskador används 5—10 miljoner euro årligen.

#### Behovet att förnya oljeskyddsavgiften

Oljeskyddsavgiften, som enligt grundlagen är en skatt, tas ut för råolja och andra oljeprodukter som importeras till eller som transporteras genom Finland. Oljor som är oljeskyddsavgiftsbelagda är produkter i vätskeform tillhörande varukoderna 27.07, 27.09 och 27.10 i tulltariffen. Avgiften tas ut Skatteförvaltningen och betalas ut till oljeskyddsfonden och delas ut vis fondens organisation.

Oljeskyddsavgiften uppbärs i samband med importen för både råolja och oljeprodukter. Förädlade oljeprodukter, till exempel dieselolja och motorbensin, omfattas av EU:s harmoniserade punktskatt och uppbärandet av en avgift gällande dem i samband med importen överensstämmer inte med direktivet om punktskatt (direktivet om allmänna regler för punktskatt, 2008/118/EG), eftersom det förutsätter uppbärandet av skatt i samband med överlåtelsen till konsumtion. Även om råolja inte är en produkt som omfattas av EU:s harmoniserade punktskatt, kan uppbärandet av oljeskyddsavgiften på enbart råolja eventuellt anses vara en skatt som diskriminerar dess import och är därmed förbjuden. I fortsättningen ökar också användningen av biobränsle och dess transporter, import och export, och de omfattas inte av oljeskyddsavgiften. Därför har det ansetts att man bör avstå från en oljeskyddsavgift på oljetransporter i den nuvarande formen.

Förändring i finansieringen av anskaffnings- och upprätthållandekostnader för oljeskadornas bekämpningsredskap

I början av 2023 överförs räddningsverksamheten till välfärdsområdena. Till följd av förändringen finansieras också räddningsväsendets anskaffnings- och upprätthållandekostnader för oljeskadornas bekämpningsredskap direkt som en del av välfärdsområdenas allmänna finansiering. Oljeskyddsfondens roll som den primära finansiären av oljeskador upphör.

Största delen av oljeskyddsfondens årliga utgifter har bestått av ersättningar till räddningsväsendet. Ersättningar som har beviljats för skador orsakade av olja och myndigheternas oljebekämpningskostnader har varit under en halv miljon euro per år. Med undantag av ersättningar som har beviljats staten har fondens ersättningar till oljebekämpningsprojekt enligt prövning varit små. Oljeskyddsfondens möjligheter att ersätta rengöringskostnader av oljeförorenade objekt har också minskat betydligt efter att uppbärandet av oljeavfallsavgiften och överföringar av anslag från avgiftens avkastning den 1 januari 2020 avslutades.

#### 2.1.3 Internationella oljeskadefonden

Oljeskador som orsakas av oljetankrar på Finlands område ersätts av den internationella oljeskadefonden (International Oil Pollution Compensation Fund 1992) och den kompletterande tilläggsfonden (Supplementary Fund), om det inte går att utkräva ersättning av förorenaren eller om skadan överskrider fartygsägarens ansvarsgräns (The International Oil Pollution Compensation Funds, dvs. IOPC-Funds, 1971 års internationella konvention om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja (FördrS 80/1980), sådan den lyder ändrad genom 1992 års ändringsprotokoll till konventionen (FördrS 42/1996)

samt 2003 års protokoll till nämnda 1992 års internationella konvention (FördrS 21/2005)). Internationella oljeskadefondens verksamhet baserar sig på avgifter som tas ut av avtalsstater och mottagare av olja.

## 2.2 Finansiering från statsbudgeten i enskilda fall

Mellan åren 2013 och 2021 har staten varit tvungen att finansiera hanteringen av allvarliga miljörisiker och bekämpningen av risker för miljöförorening i åtta separata fall beroende på verksamhetsutövarnas insolvens (Avilon Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy, Talvivaara Sotkamo Oy, Belveder Mining Oy, dvs. Hitura gruva, Helprint Oy, Otso Gold Oy, Baltic Best Metal Cargo Oy) med sammanlagt cirka 153 miljoner euro. Det har varit fråga om allvarliga situationer som äventyrar miljön, människornas hälsa och säkerhet med anledning av miljöns förorening eller risken till detta. Vidtagandet av åtgärder har varit nödvändigt för att avvärja hotande faror. Den nödvändiga finansieringen har ordnats genom statens budgetförfarande eller från anslaget i budgetens moment för bekämpning av miljöskador. Det har uppstått kostnader för staten av bland annat utredningen av risken för miljöskada, vattendragsskador, behandlingen av farligt avfall och farliga kemikalier samt stängandet av en gruva. Därtill har kostnader orsakats av utgifter för offentliga utredningar i anslutning till konkursboens förvaltning och straffprocesser. Kostnader har i mån av möjlighet drivits in. En liten del av kostnaderna har ersatts från den obligatoriska miljöskadeförsäkringen.

I praktiken har myndigheterna själva vidtagit de nödvändiga åtgärderna, köpt tjänster av externa parter eller i samarbete med konkursbon. Närings-, trafik- och miljöcentralen och konkursboet har i vissa fall kommit överens om ett masskuldestatus för de kostnader som staten betalat under de första månaderna. I fyra fall har konkursombudsmannen ansökt om offentlig utredning för boet på grund av något annat särskilt skäl i enlighet med 11 kap. 1 § 1 mom. i konkurslagen (120/2004). Syftet med detta har varit att kunna genomföra miljöåtgärder på ett behärskat sätt och övervaka användningen av offentliga medel (Avilon Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy och Talvivaara Sotkamo Oy) (RP 221/2018 rf - RSv 311/2018 rd). I tre fall har de nödvändiga åtgärderna genomförts enligt 182 a § i miljöskyddslagen gällande myndigheternas behörighet i vissa situationer, som trädde i kraft 2019, (Helprint Oy, Otso Gold Oy, Baltic Best Metal Cargo Oy).

I två av fallen som staten finansierade var det fråga om en konkurs för den som bedrev gruvverksamhet (Talvivaara Sotkamo Oy, konkurs 2014, samt Belveder Mining Oy, dvs. Hitura, konkurs 2015). I Talvivaara Sotkamo Oy:s konkurs var statens kostnader fram till augusti 2017 sammanlagt cirka 127 miljoner euro, och cirka 90 procent av dem hade anknytning till bekämpningen av miljöskador. Då hade cirka 7 miljoner euro återbetalats till staten.

Enligt uppskattningar kommer det att fram till slutet av 2021 användas 17,4 miljoner euro från statsbudgeten till kostnader i anslutning till stängandet av Hitura gruva och för bekämpningen av miljöskador. I den kompletterande budgetpropositionen för 2022 beviljades ett tillägg på 1 040 000 euro för åtgärder för stängning och eftervård av gruvan. Även efter detta behövs finansiering från statsbudgeten under flera års tid. Kostnaderna för 2023–2026 uppskattas till ca 920 000 euro/år.

Andra situationer med subsidiärt ansvar som staten finansierat har haft mindre kostnader. År 2020 beviljade miljöministeriet ett anslag på 90 000 euro för åtgärder på Otso Gold Oy:s gruvområde som var nödvändiga för fortsatt eldistribution och vattenhanteringen på gruvområdet. Gruvverksamheten på bolagets Laivagruva hade avbrutits i mars 2019, och på basis av en utredning om bolagets ekonomiska ställning var verksamhetsutövaren i praktiken insolvent. Bolagets soliditet återställdes senare, och bolaget har betalat de orsakade kostnaderna tillbaka till

närings-, trafik- och miljöcentralen. Miljöministeriet beviljade också 2020 ett anslag på sammanlagt cirka 720 000 euro till närings-, trafik- och miljöcentralen i Tavastland för transport och behandling av farligt avfall från en ytbehandlingsanläggning i Kärkölä (lager som hyrdes av Baltic Best Metal Cargo Oy i Kärkölä). Närings-, trafik- och miljöcentralen har betalat tillbaka den oanvända andelen på cirka 192 000 euro.

Hösten 2019 vidtog närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax åtgärder för att avlägsna farliga avfallskemikalier från tryckeriet Helprint Oy:s anläggningsområde och för att sända avfallskemikalier till ändamålsenlig behandling. Anläggningen hade farligt avfall samt kemikalier som är farliga för miljön och hälsan, och den som ansvarade för verksamheten hade lämnat dem till anläggningsområdet. Anläggningens verksamhet lade avbrutits sommaren 2019. Bolaget hade lämnat in en ansökan om företagssanering, och därtill fanns två konkursansökningar gällande bolaget anhängiga. Miljöministeriet bevilja NTM-centralen ett anslag på 150 000 euro för avlägsnandet av farligt avfall från anläggningen och anläggningsområdet samt för deras transport till ändamålsenlig behandling samt för distribution av elektricitet till anläggningsområdet tills de ovannämnda åtgärderna hade vidtagits. Bolagets försattes i konkurs våren 2020.

I konkursfallet av PP-Recycling LTD, som bedrev återvinningsverksamhet, hade det blivit kvar på fastigheten farligt avfallsråmaterial som orsakade allvarliga hälso- och miljörisker. När konkursen hade förfallit på grund av bristen på medel, överfördes ansvaret för avfallet till fastighetsinnehavaren Green Tech Center Oy, som också försattes i konkurs. Den sist nämnda konkursen fortsatte som offentlig utredning. Staten hade under åren 2013–2015 beviljat samman 2,3 miljoner euro till kostnaderna för transporten och den ändamålsenliga behandlingen av farligt avfall. Dessutom hade staten bland annat betalat kostnader för offentlig utredning gällande boets förvaltning och skötseln av den straffrättsliga processen. Cirka 0,05 miljoner euro har återbetalats till staten.

I konkursen för ytbehandlingsanläggningen Kromipinta Oy, som hade försatts i konkurs 2013, och ett fastighetsaktiebolag som ägdes av det var det fråga om kemikaliesäkerhet på ett grundvattenområde. Statens finansiering fram till augusti 2017 var knappt 0,5 miljoner euro. Litet över hälften av detta belopp riktades till bekämpningen av miljöskador ur arbets- och näringsministeriets medel och litet under hälften till boförvaltningen och kostnader för den offentliga utredningen i anknytning till straffprocessen ur medlen i konkursombudsmannens byrå. Utdelningsbara medel uppgick till cirka 0,1 miljoner euro.

År 2013 orsakade fiberfabrik Avilon Fibres Oy:s konkurs (offentlig utredning) staten helhetskostnader på cirka 4,6 miljoner euro. Dessa föranleddes av förstöringen av ett explosivt kolsulfidlager som inte hade använts.

### **2.3 Ansvar för olyckor i land- och sjötrafiken samt för bekämpnings- och återställningskostnader**

#### **Landtrafik**

Den lagstadgade trafikförsäkringen ersätter sådana personskador som har orsakats i trafiken samt egendomsskador för utomstående, som även omfattar skador orsakade av olja och andra kemikalier samt bekämpnings- och återställningskostnader. Ersättningarna betalas av fordonets trafikförsäkringsbolag. Trafikförsäkringscentralen ersätter dock inte en miljöskada som har orsakats av ett främmande fordon om inte en personskada har orsakats samtidigt. På grund av detta är det oftast oljeskyddsfonden som ersätter bekämpningskostnaderna av olja som spridit sig på en körväg. Andra än små oljeutsläpp som beror på trafiken har ersatts mycket sällan ur

oljeskyddsfonden. I dessa andra situationer kan orsaken till att ersättning inte har fått från en försäkring ansluta sig till problem med utredningen av bevis eller orsaksförhållandet.

Trafikförsäkringscentralen ersätter egendomsskador som orsakats av fordon som inte har försäkrats. Om ett utländskt fordon orsakar en trafikskada i Finland, ersätter antingen Trafikförsäkringscentralen eller representanten för det ansvariga fordonets internationella försäkringscertifikat, dvs. Gröna kortet (Green Card) i Finland skadan. Ersättningen fastställs normalt enligt den finska trafikförsäkringslagen (460/2016) på basis av strikt ansvar. Trafikförsäkringscentralen uppstår de kostnader som den betalat senare av det ansvariga utländska försäkringsbolaget. Det att försäkringsuppgifterna fattas gör inte att fordonet är okänt, om det kan identifieras på basis av registernumret, VIN-koden eller annan uppgift. Då betraktas fordonet som oförsäkrat, vilket inte påverkar ersättningarna.

I trafikförsäkringslagen finns inte ett motsvarande skälighetkrav som i miljöskadeförsäkringen utan ersättningarna betalas till fullt belopp. På trafiksidan behöver man inte heller utreda insolvensfrågor, eftersom ersättningarna alltid betalas ur försäkringen.

I bilaga 2 till TOVARAMA-utredningen behandlas ansvars- och försäkringsarrangemangen inom trafiken på ett omfattande sätt.

## Sjötrafik

Den finska sjörättsliga lagstiftningen baserar sig till väsentliga delar på internationella konventioner i vilka Finland är en part. De viktigaste bestämmelserna i olika konventioner som gäller Finland finns i den gällande sjölagen (674/1994). Sjölagen gäller yrkessjöfart och såväl inhemsk som utländsk trafik samt i tillämpliga delar även insjötrafiken.

Bestämmelserna om ansvaret för redaren, dvs. skeppets registrerade ägare eller någon annan som ansvarar för skeppets verksamhet, finns i 7 kap. i sjölagen. Enligt kapitlets 1 § är redaren ansvarig för skada som genom fel eller försummelse i tjänsten har orsakats av fartygets befälhavare eller besättning, av en lots eller av någon annan som, utan att tillhöra besättningen, på uppdrag av redaren eller befälhavaren utför arbete i fartygets tjänst.

Redaren och annan part enligt 9 kap. 1 § i sjölagen<sup>1</sup> har rätt att begränsa sin ansvarighet enligt 9 kap., som definierar grunderna för ansvarsbegränsningen samt de fordringar som är föremål för ansvarsbegränsningsrätten. 9 kap. i sjölagen baserar sig på IMO:s 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar, sådan den lyder ändrad genom 1996 års protokoll (FördrS 31/2004). 9 kap. 5 § i sjölagen fastställer maximibeloppen på skadeståndsansvar i de skador i vilka det förekommer en rätt till ansvarsbegränsning. Ansvarsgränserna stiger stegvis när skeppets dräktighet ökar.

Redaren har från den 1 maj 2013 haft en allmän skyldighet att teckna en försäkring eller ställa en sådan säkerhet som täcker de sjörättsliga skadeståndsanspråk som uppstått i fartygets verksamhet enligt konventionen 1976/1996 om redarens rätt att begränsa skadeståndsansvaret (7

---

<sup>1</sup> Sådan ägare av ett fartyg som inte är redare och den som i redarens ställe har hand om fartygets drift, fartygets befraktare, godsets avsändare samt var och en som utför tjänster i omedelbart samband med bärgning (uppgifter enligt 8 kap. 2 § 1 mom. 4—6 punkten i sjölagen). Görs ansvar därtill gällande mot någon för vilken redaren eller någon annan ovannämnd person svarar, har även denne rätt att begränsa sin ansvarighet.

kap. 2 § i sjölagen). Med bestämmelsen i fråga har genomförts Europaparlamentets och rådets direktiv om fartygsägares försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk av den 23 april 2009 2009/20/EG (försäkringsdirektivet). Försäkringsskyldigheten gäller fartyg med en bruttodräktighet av minst 300. Samma skyldighet gäller även ett utländskt fartyg när det trafikerar på finskt vattenområde, dock inte när det gäller oskadlig genomfart. Med finskt vattenområde avses territorialvatten och insjöområden. Med insjöområden avses insjöar, floder och kanaler.

Försäkringsskyldigheten enligt 7 kap. i sjölagen tillämpas inte på nationella system som baserar sig på IMO:s följande konventioner: redarens civilrättsliga ansvarighet, grunden och beloppet för ansvarigheten vid oljetransporter i oljetankfartyg (10 kap. i sjölagen), transport av farliga ämnen (Protocol of 2010 to the International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996, dvs. HNS-konventionen) (11 kap.), skador orsakade av fartygets bränsle (10 a kap.) samt avlägsnande av ett vrak (11 a kap.). Försäkringsskyldigheten enligt 7 kap. i sjölagen täcker dock skadeståndsanspråk som avses i HNS-konventionen tills Finland har ratificerat konventionen.

Enligt 10 kap. i sjölagen är ägarens ansvarighet för en oljeskada som fartyget har orsakat strikt, dvs. han är ansvarig även då han eller någon annan som han ansvarar för inte har orsakat skada. Därtill kan han befrias från ansvaret endast i vissa begränsade fall. Ansvarsbegränsningen fastställs enligt 9 kap. i sjölagen. Men om det är fråga om ett fartyg som transporterar mer än 2000 ton beständig olja som bulklast, har ägaren en förhöjd ansvarsgräns och särskild försäkringsskyldighet. Om kostnaderna för ett oljetankfartygs oljeskada överskrider fartygsägarens ansvarsbegränsning, ersätts den överstigande delen ur internationella oljeskadefonder (IOPC Funds). Finland är medlem i både fonden för 1992 och den kompletterande fonden för 2003. Den övre gränsen för fondernas och fartygsägarens sammanlagda ansvar är 750 miljoner SDR per skadefall.

Fartygsägaren har även strikt ansvar för en föroreningsskada orsakad av fartygets bränsle. Om fartygets bruttodräktighet överstiger 1 000, ska fartygsägaren teckna och vidmakthålla en försäkring eller inneha någon annan ekonomisk säkerhet som täcker fartygsägarens ansvar för en skada orsakad av förorening. Fartygsägarens ansvar fastställs enligt 9 kap. i sjölagen och är inte förhöjd.

När skadliga och farliga ämnen transporteras till sjöss, baserar sig fartygsägarens ansvar tills vidare på vållande. Under de närmaste åren ändras dock ansvaret så att det blir strikt, när HNS-konventionen 2010 träder i kraft internationellt och för Finlands del (11 kap. i sjölagen). I HNS-systemet är fartygsägarens ansvar oberoende av vållande, han har försäkringstvång och hans ansvarsgräns har höjts. Fartygsägarens ansvar kompletteras av den internationella HNS-fonden. Hela systemets ersättningstak är 250 miljoner SDR.

Bestämmelser om avlägsnande av ett vrak som orsakas av en sjöolycka finns i 11 a kap. i sjölagen, som innehåller de nödvändiga bestämmelserna för genomförande av 2007 års internationella konvention om avlägsnande av vrak (Nairobikonventionen). Med sjöolycka avses en kollision, grundstötning eller annan händelse, men inte till exempel det att fartyget sjunker eller driver till stranden på grund av dålig skötsel. Ägaren till ett fartyg med en bruttodräktighet av minst 300 ska teckna och vidmakthålla en försäkring eller ställa en sådan säkerhet som täcker ägarens ansvar enligt konventionen till det belopp som avses i 9 kap. 5 § 1 mom. i sjölagen. Bestämmelserna i kapitlet tillämpas inte till den del som bestämmelserna i lagens 10, 10 a eller 11 kap. tillämpas på avlägsnandet av ett vrak orsakat av en sjöfartsolycka.

När det är fråga om en oljeskada som orsakats av ett oljetankfartyg, en föroreningsskada orsakad av fartygets bränsle, en skada som avses i 2010 HNS-konventionen eller om avlägsnande av ett

vrak som beror på en sjöfartsolycka, kan ersättningsanspråken direkt ställas till försäkringsgivaren (rätt till direkt talan).

Fartyget ska ha med sig ett intyg på säkerheten eller försäkringen. Kravet gäller såväl inhemska som utländska fartyg. I fråga om oljeskadeansvaret som baserar sig på internationella konventioner (tankfartyg), bunkerskadeansvar, ansvaret gällande HNS-transporter och avlägsnande av vrak förutsätts det ett separat intyg av myndigheter om att det finns en försäkring (Blue Card). Intygen för försäkringar hör till de intyg som ska finnas ombord och som tillsynsmyndigheterna för fartygssäkerheten kontrollerar.

Internationella sjötransporter av olja har ökat allt sedan 1970-talet men antalet oljeskador som orsakats av fartyg har minskat. Ännu på 1990-talet skedde det årligen stora oljeutsläpp på över 700 ton och antalet fall per år var 7,7 i genomsnitt. Under första decenniet av 2000-talet var antalet endast 3,2 och under andra 1,8 fall per år. Även mängden olja som har kommit i havet har sjunkit klart. Till följd av detta räcker vanligen fartygsägarens försäkring till för att täcka skadornas kostnader. År 1997 behandlade Internationella oljeskyddsfonden (IOPC Funds) 12 nya skadefall, men 2007 endast tre fall och därefter ett eller två fall per år i genomsnitt. År 2015 och 2019 fanns inga nya fall. Av den olja som transporteras till havs kommer 99,99 % tryggt fram. (<https://iopcfunds.org/incidents/statistics/>; <https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>).

Situationen är i princip den samma även i fråga om skador som orsakas av fartyg som transporterar skadliga och farliga ämnen. Den internationella P & I-gruppen, vars medlemmar har beviljat försäkringar till största delen av världens tonnage, rapporterade globalt 220 skadefall som gällde ämnen som är skadliga och farliga mellan januari 2010 och september 2019. Om HNS-konventionen hade varit i kraft, hade ersättandet av kostnaderna för skadan bara i ett fall krävt att HNS-fonden aktiveras. I de övriga fallen hade det varit möjligt att täcka kostnaderna för skadan från fartygsägarens försäkring enligt HNS-konventionen (IMO, Legal Committee 21.5.2021 LEG 108/3).

### Sjöfartssäkerheten

Östersjön är en av de livligast trafikerade havsområdena i hela världen. På Östersjön finns ständigt 2 000 handelsfartyg i genomsnitt antingen ute på havet eller i hamnen. Sjötrafiken har ökat stadigt under de senaste decennierna och tillväxten väntas fortsätta. Uppföljningen av fartygs-trafiken är viktigt med tanke på båda säkerheten och bedömningen av miljökonsekvenserna. (itämeri.fi).

Under året 2020 tog Transport- och kommunikationsverket Traficom emot 29 anmälningar om olyckor på havet inom handelssjöfarten (2019: 33). Av de anmälda olyckorna skedde 26 i Finlands territorialvatten och i 21 av dessa var fartyget finskt. Under de föregående fem åren har antalet olyckor på havet varierat mellan 35 och 47. Olyckorna har inte haft betydande skadliga konsekvenser för miljön (<https://www.liikennefakta.fi/fi/turvallisuus/merenkulku>; [liikennefakta.fi](https://www.liikennefakta.fi)).

Enligt Statistikcentralen (<https://www.stat.fi/til/index.html>) var antalet besök i hamn inom inhemska fartygstransporter 2019 sammanlagt 4656, men antalet besök under de två följande åren har sannolikt med anledning av pandemisituationen halverats från året innan, 2020: 2814 besök och 2021 (5.11.): 1492 besök. Motsvarande men inte lika stark utveckling kan ses inom utlands-trafiken i antalet fartyg som har anlänt i hamn, 2019: 29623, 2020: 25617 och 2021 (5.11.): 19586. I förhållande till trafikmängderna är antalet olyckor på havet inte stort.



Den finska handelssjöfartens säkerhetssituation kan som helhet betraktas som stabil och bra. Denna positiva situation på havsområden påverkas bland annat med krav och åtgärder som gäller fartygens rörelser. System och åtgärder som förebygger olyckor är bland annat fartygstrafikservice (VTS, Vessel Traffic Service), det obligatoriska anmälningssystemet för fartyg på Finska viken GOFREP (Gulf of Finland Reporting System), hamnstatskontroller (Port State Control) och PortNet-systemet, som är anslutet till EU:s SafeSeaNet-system.

Uppföljning av fartygstrafiken på haven sker med AIS-systemet (Automatic Identification System), dvs. med apparater som är avsedda för identifiering av fartyg och fastställande av deras positioner. Systemets funktion baserar sig på radioapparater som har installerats i fartygen och som automatiskt och kontinuerligt sänder positions- och identifieringsuppgifter om fartyget. Effektiveringen av fartygstrafikens övervakning och styrning samt utbytet av information om fartygstrafiken i Finlands territorialvatten och hela Östersjön har ökat fartygstrafikens förutsebarhet och säkerhet samt effektiviserat sjöräddnings- och oljebekämpningsmyndigheternas tillgång till information och funktionsberedskap. När ett utsläpp upptäcks, kan fartygens historieuppgifter följas, och då är det möjligt att se vilka fartyg som har passerat ifrågavarande plats.

Oljeutsläpp som har upptäckts i vattendragen är enligt erfarenheterna från oljeskyddsfonden oftast en påföljd av skador som har skett på landområden. De såsom även skador orsakade av okända vattenfarkoster är oftast små och kostnaderna för deras bekämpning rimliga. I vissa situationer kan olja som kommit i vatten smutsa ner båtar, bryggor och fiskeredskap som ägs av lokala invånare, men oljeskyddsfonden har bara ersatt dylika kostnader mycket sällan.

Utsläpp av olja eller andra kemikalier som orsakas av fartygstrafiken kan som värst ha betydande konsekvenser och kostnader. I dylika situationer är det dock vanligen fråga om skador som orsakats av fartyg som används inom handelssjöfarten. I regel ersätter fartygets försäkring i sådana fall kostnaderna.

#### **2.4 Säkerheter som en del av det primära ansvarssystemet**

Säkerheten för avfallsbehandlingsverksamheten enligt 59—61 § i miljöskyddslagen (avfallsäkerhet) och säkerheten för avslutande av gruvdriften enligt 108 § i gruvlagen (621/2011) är sätt att genomföra förorenarens ansvar då verksamhet läggs ner.

Den som bedriver avfallsbehandling ska ställa säkerhet för att garantera en adekvat avfallshandling, uppföljning, kontroll och åtgärder som behövs när verksamheten avslutas eller efter avslutad verksamhet. Säkerhet behöver inte krävas av den som bedriver annan verksamhet än avstjälningsplatsverksamhet, om de kostnader som avses bli täckta genom säkerheten när verksamheten avslutas är obetydliga med beaktande av avfallens mängd och beskaffenhet samt övriga omständigheter. Skyldigheten att ställa säkerhet gäller utöver de som har avfallshandling som huvudsaklig syssla även bedrivare av gruvdrift i vars verksamhet utvinningsavfall hanteras. Säkerheten ska ställas till förmån för den tillsynsmyndighet som anges i miljötillståndet i enlighet med 61 § miljöskyddslagen. Säkerheterna lämpar sig bara för erläggande av vissa förutsägbara kostnader som orsakas av skyldigheter som ställts i tillståndsvillkoren. Med avfallssäkerheter förbereder man i synnerhet sig på den ansvariga partens betalningsförmåga och eventuella miljöproblem som upptäcks när verksamheten avslutas.

Enligt 108 § i gruvlagen ska en innehavare av gruvtillstånd för de avslutande åtgärderna och efterbehandlingsåtgärderna i samband med gruvdriften ställa säkerhet. Dessa åtgärder betyder att området ska istandsättas, uppsnyggas och anpassas till landskapet, att gruvmineral, byggnader och konstruktioner bortskaffas samt, efter att verksamheten har avslutats, uppföljning av gruvområdet och hjälpmrådet samt de nödvändiga korrigerande åtgärderna. Ett av syftena med

gruvlagen är att främja säkerheten i gruvor och att förebygga, minska och avvärja de olägenheter och skador som verksamhet enligt denna lag orsakar och säkerställa att den som orsakar olägenhet eller skada blir ersättningsskyldig. De åtgärder som omfattas av säkerheten enligt gruvlagen kan för sin del bidra till att förebygga risken för miljöföroreningar.

Med säkerheter förbereder man sig att täcka vissa avslutnings- och efterbehandlingsåtgärder till följd av att tillståndspliktig verksamhet avslutas som nämns i dessa lagar och som kan förutses under tillståndsprövningen i situationer i vilka verksamhetsutövaren av en eller annan anledning inte själv tar hand om dem. Skadestånd ingår inte i de ansvar som täcks med säkerheterna. Tillräckligheten av avfallssäkerhetsbeloppet i förhållande till de kostnader som säkerheten enligt lagen och tillståndsbestämmelserna ska täcka övervakas som en del av den regelbundna tillsynen över den tillståndspliktiga verksamheten. Enligt gruvlagen ska säkerheten vid behov justeras bland annat när gruvtillståndet regelbundet ses över.

Med subsidiära miljöansvarssystem förbereder man sig på ett mer omfattande sätt än med säkerheter på ordnandet av den finansiering som behövs för hanteringen av miljörisiker, ersättningen av miljöskador samt för genomförandet av bekämpnings- och återställningsåtgärder, då den part som ansvarar för åtgärderna är insolvent. Säkerhetssystemens tillämpningsområde kan utvidgas genom ändringar av lagstiftningen, men även som utvidgat avlägsnar säkerhetssystemet inte behovet av ett subsidiärt ansvarssystem. De subsidiära ansvarssystemens tillämpningsområde täcker också verksamhet som strider mot tillståndet, oväntade miljöskador samt ansvaren för parter som inte kan identifieras eller nås.

I praktiken är det möjligt att en del av kostnaderna täcks med säkerheter och en del med subsidiära ansvarssystem. I förhållande till användningen av finansiering som baserar sig på subsidiära ansvarssystem kommer användningen av säkerheter i första hand. Till den del som till exempel kostnadsposter i anslutning till avfall inte har täckts med en avfallssäkerhet enligt miljöskyddslagen, ska ansvaret för ordnandet av avfallshanteringen riktas till fastighetsägaren i enlighet med bestämmelserna i avfallslagen (646/2011). När subsidiära ansvarssystem tillämpas, kan ansvaret inte riktas till någon ansvarig part enligt lagen.

## **2.5 Tillgänglig forskningsinformation och annan bakgrundsinformation**

### **2.5.1 Miljöskadorna i Finland 2013—2019**

Í Finland finns inget heltäckande uppföljnings- och statistikföringssystem som ger aktuell information om miljöskador samt deras kostnader och andra påföljder. Uppföljningen av skadeutvecklingen baserar sig på separata utredningar, lägesbilder och sektorrelaterad statistik. Miljöministeriet har utrett antalet plötsliga miljöskador i Finland och deras konsekvenser med 5—7 års mellanrum. Tack vare dessa utredningar har man fått en allmän uppfattning om skadeläget och dess inverkan från olika aktörers synvinkel. I utredningen gällande åren 2006—2012 (Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2006—2012, Finlands miljöcentrals rapporter 35/2013) utvidgades utredningen genom att även ta med oljeskador och skador som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador 2004/35/EG (miljöansvarsdirektivet). I utredningen finns även uppgifter om herrelösa miljöskador, dvs. skador som har orsakats av okänd anledning, eller som har orsakats avsiktligt i samband med brott eller skadegörelse.

I den senaste så kallade ONSE-utredningen, som genomfördes av Finlands miljöcentral, utredes miljöskador i Finland under åren 2013—2019. Mest skadefall orsakas av oljeprodukter och andra kemikalier av olika slag som används av industrin. På basis av undersökningsperioden

sker det i Finland årligen cirka 3 000 olje- och kemikalieskador av olika slag som kräver åtgärder av räddningsverket. Cirka 90 procent (cirka 2 600) av dessa är oljeskador och resten utsläpp av andra farliga ämnen. Det stora antalet statistikförda fall beror på att räddningsverken ska informeras om även små olje- eller kemikalieskador. Största delen är mycket små, och verksamhetsutövaren eller räddningsverket kunde rengöra den förorenade miljön eller till exempel ett vägområde som blivit nedsmutsat av bränsle från en bil. Bland de cirka 21 000 olje- och kemikalieskador som skedde under undersökningsperioden valdes cirka 630 till undersökningsmaterialet. Dessa var de mest betydande med tanke på utsläppen och deras konsekvenser, och deras efterbehandling krävde mer omfattande samarbete och kunnande. I dessa sträckte sig utsläppets inverkningsområde också till ett mer omfattande område än verksamhetsutövarens eget område. Utanför närmare undersökningar lämnades fall där miljön inte förorenades och i vilka utsläppet hade varit ringa. ONS-utredningen innehåller inte uppgifter om avfallshanteringskyldigheter som försumrats med anledning av insolvens eller av annan anledning, ifall avfallet inte har hunnit orsaka omedelbar fara eller miljökonsekvenser.

Totalantalet betydande oljeskador som har analyserats i utredningen har bara varierat litet under hela undersökningsperioden (62—83 fall per år). Antalet kemikalieskador har varit 9—23 per år. Ingen klar utvecklingstrend kan upptäckas i antalet skador. Enligt undersökningen skedde det ett betydande antal herrelösa skador orsakade av olja, 7—13 stycken årligen. Under hela undersökningsperioden skedde det fem herrelösa skador orsakade av andra kemikalier. Olja används mycket mera än andra kemikalier, vilket delvis förklarar skillnaden. Dessutom är antalet objekt där olja används stort och de ligger utspridda, vilket gör att det också sker mera transport-skador och behållarläckor än i fråga om andra kemikalier.

Enligt utredningen är resultaten för 2013—2019 jämförbara med den föregående skadeutredningen, som gällde åren 2006—2012, även om det finns små skillnader i de sätt som de begränsade och materialet skaffades. Under åren 2006—2012 skedde det årligen 15—25 herrelösa skador orsakade av olja. Cirka hälften av dessa hade anknytning till brott eller skadegörelse, som huvudsakligen riktade sig till jordbruksfastigheternas behållare. Under den här perioden förekom det två herrelösa fall i anslutning till andra farliga ämnen. I bägge dessa hade läckan orsakats avsiktligt.

Inverkan av kemikalieolyckor och -utsläpp har i Finland närmast varit lokal och tillfällig. Sannolikheten av miljöskador verkar vara den största inom transporter, trafiken och samhällets avloppsreningsverk. Orsaken till miljöskador var oftast mänskliga faktorer, till exempel vårdslöshet, felaktiga metoder och uppsåt. Därtill kan tekniska och strukturella fel som orsakat skador ofta anses vara en följd av vårdslöshet eller försummelse av något slag, till exempel bristfälliga inspektioner.

Mest kemikalieolyckor skedde på produktionsanläggningar, inom lagringen, landsvägstransporter, i hamn och på bangårdar. Bland industrigrenar fanns det mest skadefall inom kemisk industri och träförädlingsindustri samt i gruvsektorn. Uppskattat enligt beskrivningar av fall riktas de största konsekvenserna till marken och därigenom grundvattnet, vilket leder till skadebekämpnings-, undersöknings- och uppföljnings- samt återställningskostnader. Däremot har utsläpp till vattendrag eller luften mer sällan lika stora konsekvenser, eftersom skadebekämpning inte går att genomföra på samma sätt, och därför förblir bekämpningskostnaderna mindre. Å andra sidan kan betydande mängder till exempel tung brännolja komma i vattendraget i oljefartygsolyckor, vilket har betydande negativa effekter på miljön och vilket också orsakar betydande oljebekämpnings- och rengöringskostnader.

## 2.5.2 Rättslig jämförelse av modellerna för finansiering av subsidiärt miljöskadeansvar

I statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsprojekt ”Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu” (jämförelse av finansieringsmodeller för det subsidiära ansvaret för miljöskador), som blev färdigt 2020, gjordes en internationell jämförelse av alternativa sätt att ordna subsidiära finansieringssystem och producerades information för utveckling av det nationella systemet (TOVARAMA-utredning). Jämförelseländerna var Österrike, Belgien, Nederländerna, Kanada, USA, Frankrike, Sverige samt Australien, det sistnämnda bara när det gäller bestämmelserna om ansvaret för gruvverksamheten. Därtill beskrevs lämpliga sätt att föreskriva om det utvidgade ansvaret för den som orsakat skadan och viktiga begrepp inom miljöansvaret. Uppgifter som har producerats inom ramen för TOVARAMA-utredningen behandlas närmare i avsnitt 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.

## 2.5.3 Utveckling av subsidiära miljöansvarssystem, arbetsgruppsbetänkande

De alternativa sätten att utveckla TOVA-systemen bedömdes 2014 i ett betänkande av en arbetsgrupp som utredde subsidiära ersättnings- och ansvarssystem i anslutning till företagsverksamhet som orsakar betydande miljö- och kemikaliesäkerhetsrisker (miljöministeriets rapporter 23/2014). Oljeskyddsfonden ingick inte i arbetsgruppens betänkande.

Om grundandet av en arbetsgrupp som utvecklar TOVA-systemen hade överenskommit 2013 i samband med regeringens budgetförhandlingar. Då hade det upptäckts tre fall i vilka staten i och med verksamhetsutövarens konkurs hade varit tvungen att bära det ekonomiska ansvaret för tryggandet av miljö- eller kemikaliesäkerheten för sammanlagt mer än 7 miljoner euro (Aivilon Fibres Oy, Green Tech Center Oy, Kromipinta Oy) när ingen egentlig ansvarig part fanns. I arbetsgruppens betänkande konstaterades det att de dåvarande TOVA-systemen och säkerheterna inte täcker alla behövliga situationer och inte heller fungerar på bästa möjliga sätt. Syftet med arbetsgruppens arbete var att klarlägga inbördesförhållandena mellan de existerande försäkrings- och säkerhetsarrangemangen samt stärka ersättningssystemen som helhet så att miljöskyldigheterna av företag med ekonomiska problem kan skötas utan att staten behöver ingripa.

Som alternativa sätt att genomföra TOVA-systemet undersökte arbetsgruppen möjligheterna att utveckla en obligatorisk miljöskadeförsäkring, förutsättningar för grundandet av en fond utanför budgeten samt olika modeller innanför budgeten. Det konstaterades att TOVA-systemet också kan genomföras genom att kombinera olika modeller. Arbetsgruppen som utvecklade TOVA-system ansåg det vara väsentligt att det system som kommer att utvecklas är ändamålsenligt dimensionerat och till sina kostnader rimligt. Systemet ska inte leda till situationer i vilka insolvens avsiktligt styr kostnader till subsidiära ansvarssystem. Därtill ansåg arbetsgruppen det vara väsentligt att systemet inte dimensioneras med tanke på stora olyckor eller mycket omfattande skador, i vilka staten oberoende av den modell som utvecklas i varje fall eventuellt måste finansiera nödvändiga förebyggande kostnader.

I arbetsgruppens betänkande föreslogs som det mest ändamålsenliga alternativet en modell som hade baserat sig på insamlandet av skatteintäkter från verksamhetsutövare till statens budget. I den här modellen hade det varit möjligt att avsluta den obligatoriska miljöskadeförsäkringen.

Representanter för industrin och Miljöförsäkringscentralen lämnade avvikande åsikter till betänkandet. Representanter för industrin ansåg i sitt ställningstagande att en förändring på systemnivå var överdimensionerad i förhållande till de kostnader som hade realiserats i Finland eller de risksituationer som hade ägt rum. En modell som baserar sig på skatter som samlas in av företag ansågs också vara orimlig för företag, och modellen ansågs medföra kostnadsfaktorer som är svåra att förutspå och eventuella konkurrensnackdelar. I Miljöförsäkringscentralens

ställningstagande ansågs det med anledning av behovet till ytterligare utredningar vara för tidigt att utse den modell som var den mest ändamålsenliga.

I arbetsgruppens arbete identifierades ett behov att förstärka myndigheternas befogenheter i situationer med allvarliga risker för miljöförorening. 182 a § i miljöskyddslagen gällande myndigheternas befogenheter i vissa situationer trädde också i kraft 2019.

#### 2.5.4 Utveckling av ett obligatorisk miljöförsäkringssystem – mellanboks slut och alternativa stigar till framtiden

Verksamheten av ett obligatoriskt miljöförsäkringssystem samt behoven att utveckla det samt utvecklingsalternativen bedömdes i en utredning som Finlands miljöcentral slutförde 2011 (Finlands miljöcentrals rapporter 21/2011). I utredningen konstaterades att miljöförsäkringssystemet funktion inte motsvarar de mål som lagstiftaren ställt på det och att det finns skäl att ändra miljöskadeförsäkringslagen så att den motsvarar det verkliga antalet olyckor. Enligt utredningen gjordes det en felbedömning gällande den kommande olycksfalls- och skadeutvecklingen när lagen stiftades. Från den privata skadelidandes synvinkel har försäkringen i praktiken haft lite betydelse. Det mål som ställdes för försäkringssystemet, dvs. att stödja återställande i myndigheternas regi, har inte genomförts. I utredningen konstateras det att principen den som orsakat betalar och rättvisa inte förverkligas i allokeringen av betalningsskyldigheten och att nyttan med och kostnaderna för det obligatoriska miljöförsäkringssystemet inte är i balans med tanke på kostnadseffektiviteten. I utredningen presenteras olika alternativa sätt att förnya försäkringssystemet. Även avskaffandet av försäkringen övervägs som ett alternativ.

#### 2.5.5 Utveckling av oljeskyddsfonden

Riksdagen förutsatte den 7 december 2009, när den behandlade en ändring av lagen om oljeskyddsfonden (RP 167/2009), att regeringen ska utreda möjligheterna att utvidga oljeskyddsfondens finansieringsgrund och ta hand om oljeskyddsfondens kontinuitet och tryggheten av dess funktionsförmåga vid behov genom budgetlösningar. På miljöministeriet utreddes som tjänstearbete möjligheterna att utvidga finansieringsgrunden. Som stöd användes bl.a. Finlands miljöcentrals rapport 21/2009 ”Subsidiärt system för finansiering av efterbehandling av förorenad mark” (endast på finska). Utredningens slutsats var att det inte fanns en fungerande, ekonomiskt användbar lösning med vilken oljeskyddsfondens finansieringsgrund kunde utvidgas. Riksdagens miljöutskott behandlade ärendet på nytt när det behandlade propositionen till fortsatt förhöjning av oljeskyddsavgiften (RP 120/2012). Utskottet konstaterade att enligt en redogörelse som det fått orsakar en väsentlig förändring av fondens betalningsgrund ett behov att se över hela fonden på nytt (MiUB 7/2012).

Oljeskyddsfondens funktion och behovet att utveckla den bedömdes i effektivitetsrevisionen gällande hantering av och ansvarsfördelning för fartygsoljeskador på Finska viken (Statens revisionsverks revisionsberättelser 2/2014). Som ett ställningstagande konstaterade SRV att miljöministeriet ytterligare bör bedöma möjligheten att utvidga oljeskyddsfondens finansieringsgrund med en avgift av samma typ som försörjningsberedskapsavgiften.

År 2015 beställde miljöministeriet av jur.dr. docenten Kalle Määttä ett expertutlåtande om olika lagstiftningsalternativ gällande oljeskyddsfonden och om förutsättningarna för dess utvecklande. I utlåtandet rekommenderades det att medel till oljeskyddsfonden ska, i stället för en oljeskyddsavgift, samlas in med en s.k. försörjningsberedskaps- och oljeskyddsavgift som skulle tas ut som punktskatt, på samma sätt som den nuvarande försörjningsberedskapsavgiften. Den på det här sättet samlade oljeskyddsavgiftens intäkter allokeras till oljeskyddsfonden.

### 2.5.6 Säkerhetssystemet vid genomförande av miljöansvar

Säkerheternas ställning och användningsområde samt deras tillräcklighet i situationer med subsidiärt ansvar för miljöskador har bedömts i TOVARAMA-utredningen. I utredningen konstateras det att det i vilken mån säkerheterna används och hur väl de täcker åtgärder i enlighet med sitt syfte är av central betydelse med tanke på TOVA-systemets behov och omfattning. Utredningen beskriver ramarna för säkerheternas lämplighet och konstaterar att modellen den som orsakat betalar och säkerheten i anknytning till den dock inte räcker som sådan. Kompletterande finansieringssystem behövs så att kostnaderna med anledning av till exempel insolvensen av den som orsakat skadan eller av skador som har orsakats av okända parter inte förblir oersatta eller rengöringsåtgärderna ogjorda.

I Pellervo ekonomiska forskning PTT:s utredning om säkerheter och miljöansvar (Vakuudet ja ympäristövastuut – selvitys ympäristövastuista johtuviin kustannuksiin varautumisesta vakuuksin näkökulmana ympäristövahinkojen toissijaiset vastuutilanteet) uppskattas det hur man med säkerheter enligt de nuvarande bestämmelserna och å andra sidan genom att utvidga säkerhetsbestämmelsernas tillämpningsområde på ett mer omfattande sätt än nu kan förbereda sig på kostnaderna med anledning av miljöansvar. Vid sidan av detta undersöks det en hurudan kostnadsbörda utvidgningen av säkerhetssystemet orsakar verksamhetsutövarna. Föremålet för undersökningen är avfallssäkerheten i enighet med miljöskyddslagen. Säkerheten enligt gruvlagen för avslutande av gruvdrift lyfts i första hand fram som jämförelseobjekt.

I PTT:s rapport undersöks i synnerhet utvidgningen av säkerheter till bortskaffande och slutbehandling av farliga kemikalier samt till behandlingen av avloppsvatten från gruvdrift. I utredningen bedöms förutsättningarna att utvidga säkerheternas tillämpningsområde samt den regelbörda som ansluter sig till säkerhetssystemets eventuella utveckling. I rapporten rekommenderas en uppdatering av avfallssäkerhetshandboken Jätevakuusopas (Miljöförvaltningens anvisningar 5/2012). Dessutom bedöms behovet av en så kallad stand by-säkerhet. Stand by-säkerheten är avsedd för ett plötsligt avbrott i verksamheten och miljöskyldigheternas skötsel under den tiden.

I PTT:s rapport visade det sig vara svårt att bedöma de kostnader som säkerheterna orsakar verksamhetsutövarna. Orsakerna till detta var att varken myndigheter eller branschorganisationer har samlat in heltäckande information om kostnaderna, de anses vara en affärshemlighet och informationsutbytet en kartell som strider mot konkurrenslagstiftningen. Kostnaderna återspeglar inte heller enbart objektet som omfattas av säkerheten utan beror också på företagets finansiella ställning. Således kan kostnaderna för en säkerhet på samma objekt avvika betydligt mellan om olika företag. På basis av intervjuer i utredningen kan man bedöma att säkerhetssystemets kostnader utgör en rätt liten andel av projektens årliga kostnader. Visserligen kan de krävda säkerheternas långa giltighet och tidsmässiga periodisering öka bördan betydligt för verksamhetsutövarna. Det finns också betydande branschvisa skillnader i kostnaderna.

## 2.6 Problem och missförhållanden i nuläget

### 2.6.1 Genomförandet av principen den som orsakat betalar.

Utgångspunkten i finansieringen av subsidiära ansvarssystem ska vara att de som bedriver verksamhet som orsakar en risk för miljöföreningar i förväg ansvarar för kostnaderna för systemens underhåll. Det är inte fråga om det traditionella ansvaret för den som direkt orsakar föreningen utan ett omfattande kollektivt ekonomiskt ansvar av de som orsakar en risk för förening genom vilket man förbereder sig på föreningen av miljön och skadesituationer där den som orsakat skadan eller annan ansvarig parti inte kan åläggas ansvaret.

I ett subsidiärt ansvarssystem är det inte möjligt att allokera kostnadsansvaret på de som eventuellt orsakat enskilda konkreta skadefall eller föroreningssituationer, eftersom det är svårt att förutse subsidiära ansvarssituationer. Det är inte möjligt att i alla branscher och alla situationer genomföra det kollektiva ekonomiska ansvaret av parter som orsakat fara för kostnaderna för upprätthållandet av det subsidiära ansvarssystemet så att riskernas storlek och avgifternas storlek helt motsvarar varandra.

De som orsakar en risk för förorening kan till exempel identifieras på basis av användningen av den kemikalie (till exempel olja) som är föremålet för verksamheten eller dess transport eller alternativt på basis av verksamhetens natur enligt bransch. De som orsakar en risk för förorening och som har identifierats på det här sättet ska tillsammans ansvara för de kostnader som finansieringen av det subsidiära ansvarssystemet orsakar. Från synvinkeln av miljöanvändningens styrning är det fråga om att kostnaderna för miljöskyddet i och med uppbärandet av avgiften ingår i kostnaderna för högriskverksamhet.

I oljeskyddsfonden har det kollektiva ekonomiska ansvaret för föroreningen av miljön och beredskapen för skadesituationer fungerat effektivt. Kostnaderna för systemets upprätthållande är rimliga jämfört med det att det ur oljeskyddsfonden har enligt prövning beviljats ersättningar för rengöring av gamla oljeförskämda föremål, betalats ersättningar för privatpersoners oljeskador, ersatts kostnader för bekämpningsåtgärder som myndigheter har vidtagit och finansierats anskaffningar av materiel för oljekämpning och upprätthållande av beredskap. Risken för oljeskador ansluter sig i synnerhet till oljetransporter samt användningen av olja i olika syften, vilket innebär att risker i praktiken kan orsakas av både enskilda och företag. Oljeskyddsavgiften har dock inte tagits ut av enskilda transportörer eller användare av olja utan på ett centraliserat sätt så att importörer av olja och oljeprodukter och aktörer som transporterar dem genom Finland har betalat en oljeskyddsavgift. Kostnaderna för oljeskyddsavgiften har överförts till de priser som användarna av oljeprodukter betalar. Med intäkterna från avgiften har det täckts kostnader som har uppstått från oljeskyddsfondssystemets verksamhet som avser förberedelserna för skador och oljebekämpning samt från ersättandet av skador.

Det subsidiära finansieringssystemet för andra miljöskador än oljeskador är annorlunda än finansieringssystemet av oljeskador. Finansieringen av upprätthållandet av det subsidiära lagstadgade miljöskadeförsäkringssystemet baserar sig på en avgift vars betalningsskyldighet riktas till aktörer med höga risker genom tillståndsplikten (1 § i statsrådets förordning om miljöskadeförsäkring). Det kollektiva ansvaret för dem som orsakar fara genomförs så att de som orsakar fara tillsammans i sista hand bär det ekonomiska ansvaret för situationer som hör till försäkringens tillämpningsområde. I praktiken har principen den som orsakat betalat inte fungerat av två anledningar. För det första har de uttagna avgifterna sällan använts för att betala ersättningar. Ur systemet har i praktiken betalats ersättningar för bekämpningen av skador bara i några få fall, och inga privaträttsliga skador har hittills ersatts ur försäkringen. Å andra sidan fungerar försäkringen på samma sätt som de andra subsidiära systemen, eftersom det inte nödvändigtvis är de avgiftsskyldiga som orsakar problem utan det kan också vara fråga om sådana aktörer som inte alls är skyldiga att betala avgifter till systemet.

Därtill har miljöskadeförsäkringens tillämpningsområde visat sig vara för snävt jämfört med de praktiska behoven. Till exempel i situationer i vilka det är oklart vem som är ansvarig eller miljömyndigheten måste agera för att förebygga hotande skada, har det ovan avsedda kollektiva ansvaret inte genomförts via försäkringen. När det inte har funnits en subsidiär finansieringsmöjlighet i lagstiftningen, har myndigheternas åtgärder för att förebygga och begränsa miljöföroreningar i vissa allvarliga situationer där miljön har förorenats eller det har funnits en risk för förorening finansierats från statsbudgeten. Finansiering som baserar sig på statsbudgeten

riktar inte kostnadsansvaret till de som eventuellt orsakat risker utan till alla skattebetalare, dvs. både enskilda och företag från olika branscher.

Det har varit möjligt att ersätta kostnader för förebyggande av en hotande skada från oljeskyddsfonden på ett bredare sätt än från den obligatoriska försäkringen. Det har till exempel varit möjligt att för räddningsverk ersätta kostnader för avfallshanteringen av oljetunnor även om tunnor som lämnats i naturen inte än har läckt.

Därtill har det gällande skadefall som orsakats av enskilda trafikmedel och beror på kemikalieutsläpp konstaterats att i synnerhet inom väg- och vattentrafiken kan enskilda ersättningsituationer av skador ligga utanför subsidiära ansvarssystem tillämpningsområden, även om det finns rätt omfattande ansvarssystem för dem, till exempel den obligatoriska trafikförsäkringen som i vägtrafiken fungerar i första hand.

#### 2.6.2 Ekonomiska förutsättningar för genomförande av myndigheternas lagstadgade uppgifter i anknytning till miljöförorening samt skadornas bekämpning och förebyggande

Miljö- och räddningsmyndigheter samt kommuner har lagstadgade skyldigheter att agera då det sker miljöföroreningar för att förebygga, bekämpa och begränsa skador, vilket kan förutsätta till exempel bekämpnings- och iståndsättningsarbete eller ordnande av hanteringen av farligt avfall. 182 a § i miljöskyddslagen ger närings-, trafik- och miljöcentralen i egenskap av statliga tillsynsmyndigheten specificerade befogenheter att vidta åtgärder, när verksamhet som medför risk för förorening av miljön orsakar eller hotar att orsaka allvarlig fara eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön. Åtgärder kan vidtas om genomförandet av åtgärderna inte kan tryggas genom sedvanligt förvaltningstvångsförfarande eller om det inte går att ta reda på den som ansvarar för verksamheten.

Räddningsverken tar hand om anskaffandet och upprätthållandet av sin bekämpningsberedskap samt ansvarar för ledningen av bekämpningen inom sitt eget område, inklusive kusten och skärgården. Gränsbevakningsväsendet ansvarar för anskaffandet av havsområdets riksomfattande bekämpningsberedskap, underhåll och sammanjämkandet av myndigheternas bekämpningsberedskap. Gränsbevakningsväsendet sörjer för räddningsverksamheten vid fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor på finskt territorialvatten och inom Finlands ekonomiska zon så att ansvarsområden till havs fastställs mellan Gränsbevakningsväsendet och det regionala räddningsväsendet separat i förhandlingar per räddningsväsende (27 a och 34 § i räddningslagen). Räddningsverksamhet enligt räddningslagen finansieras med räddningsväsendets anslag. Efter att räddningsverksamheten har avslutats ansvarar kommunen vid behov för oljeskadornas efterbehandling inom sitt område. Efterbehandlingen av andra skador har inte i lagen hänvisats till kommuner eller andra myndigheter. Landskapet Åland ansvarar för bekämpningen av miljöskador på Åland.

Finansieringsbehovet av situationer där det finns en risk för miljöföroreningar varierar. På basis av erfarenheter från andra länder och Finland kan bekämpningskostnaderna vid oljeskador i havsområden även uppgå till hundratals miljoner euro och vid bekämpningen av olje- eller kemikalieolyckor i landområden till flera miljoner euro. Kostnaderna för förebyggandet av spridningen av en hotande skada kan till och med uppgå till flera tiotals miljoner euro. Även mycket mindre summor kan orsaka problem för myndigheter, om de medel som används inte på flera år kan återbetalas till budgeten, till deras ursprungliga användningssyfte. Om en kommun vid sidan av en miljöskada samma år har flera andra oväntade utgifter, kan finansieringssituationen bli besvärlig. För en liten kommun kan även en oväntad miljöskada bli en ekonomisk utmaning.



Finansieringen av räddningsverksamheten enligt räddningslagen har ordnats på ett välfungerande sätt. Däremot varierar funktionen av finansieringen av andra myndigheter än de som ansvarar för räddningsverksamheten, när det till exempel är fråga om förebyggandet av ytterligare skador i subsidiära ansvarssituationer. Det snabba genomförandet av åtgärder för att förebygga, begränsa och bekämpa föroreningen av miljön före eller efter räddningsverksamheten samt ordnandet av den finansiering som behövs för ändamålet kan vara av avgörande betydelse med tanke på förebyggandet av miljöföroreningar eller risker för dem eller eventuella ytterligare skador. I enskilda miljömyndigheters eller kommuners verksamhetsutgifter finns vanligen inte tillräckliga anslag för dylika speciellsituationer.

Vid oljeskador kan det ur oljeskyddsfonden beviljas förskottsersättning för genomförande av de nödvändiga bekämpningsåtgärderna. När det gäller andra än oljeskador fattas ett motsvarande snabbt och flexibelt finansieringssystem. Från det nuvarande obligatoriska miljöskadeförsäkringssystemet kan inga förskottsersättningar betalas. Därför har det varit nödvändigt att genomföra sådana åtgärder för att förebygga, begränsa och bekämpa föroreningen av miljön som är nödvändiga med tanke på skyddandet av hälsan och miljön med arrangemang som varierar från fall till fall och finansieras från statsbudgeten. I situationer som eventuellt förekommer i framtiden ska finansieringen av åtgärderna i stället för agerande enskilda fall basera sig på klara regler för förfaranden och verksamhetsmodeller som bestämts i förväg.

Det att förskottsersättning fattas kan i fråga om annan verksamhet än räddningsväsendet försvåra det snabba inledandet av förebyggande åtgärder eller bekämpningsåtgärder i synnerhet när det är fråga om omfattande miljöföroreningar. Möjligheten till förskottsersättning kan vara viktig även i situationer som tillhör räddningsverksamheten, eftersom ett långt dröjsmål vid erhållandet av ersättningar kan leda till problem för myndighetens ekonomi. I olyckor på havsområden (i fråga om den internationella handelssjöfarten), i vilka den som orsakat skadan inte har kunnat upptäckas direkt, kan det ta flera år att skaffa tillräckliga bevis om den som orsakat skadan eller utreda och nå den skyldiga parten. Dessutom kan den misstänkta parten bestrida gärningen och sitt ansvar, vilket kan leda till en lång rättsprocess med ett resultat som är svårt att förutspå.

Med anledning av miljöskadeförsäkringslagens snäva tillämpningsområde berättigar bara en del av myndigheternas kostnader till ersättning från försäkringen. Försäkringen täcker inte i tillräcklig grad till exempel kostnader som ordnandet av avfallshanteringen av farligt avfall av ett företag som gått i konkurs orsakar myndigheterna, eftersom försäkringen enbart täcker de situationer i vilka det är fråga om miljöskador som avses i miljöskadelagen och deras bekämpning. 182 a § i miljöskyddslagen ger rätten att genomföra dylika åtgärder, men en del av åtgärdernas kostnader ersätts inte genom det nuvarande försäkringssystemet.

### 2.6.3 Ersättandet av privaträttsliga skador

Enligt principen den som orsakat betalar ansvarar den som orsakat skadan för ersättandet av privaträttsliga skador med anledning av förorening av miljön. Om det inte är möjligt att ta ut ersättningar av den ansvariga parten, kan de på vissa förutsättningar ersättas genom de nuvarande subsidiära ansvarssystemen.

Miljöskador avviker från ersättandet av många andra skador som enskilda lidit av i och med att deras utredning kan kräva omfattande, långvariga och dyra undersökningar av miljökonsekvenserna. Den privata skadelidandes ekonomiska möjligheter att genomföra dylika utredningar kan vara begränsade. Orsaksförhållandet mellan skadliga miljökonsekvenser och de skador som or-

sakats kan inte heller i alla situationer bevisas lika entydigt som i andra skadeståndsfall. Dessutom kan det ta tid och vara dyrt att utreda huruvida den som orsakat skadan är insolvent, i synnerhet om det krävs rättsliga åtgärder.

Ur den nuvarande oljeskyddsfonden har det betalats ersättningar även för skador som enskilda lidit av. Förutsättningen för beviljandet av ersättning är att den som ansvarar för skadan inte har betalat hela ersättningen. I enskilda fall har fondens styrelse kunnat ta hänsyn till den skadelidandes möjligheter att i praktiken utreda den som orsakat skadan och dennes solvens. Också storleken av den skada som ersätts har påverkat det som har krävts av den skadelidande. Ju större skadan ekonomiskt sett har varit, dess mer långtgående indrivningsåtgärder har det förutsatts.

I praktiken har ersättandet av privaträttsliga skador inte fungerat genom det nuvarande obligatoriska miljöskadeförsäkringssystemet. Sådana plötsliga miljöskadefall som hör till lagens tillämpningsområde har inte förekommit i den omfattning som det antogs när lagen stiftades. Privata skadelidande har inte fått ersättningar från försäkringen även om några ersättningsansökningar har lämnats in. Försäkringssystemets ersättningsförfarande är i synnerhet med tanke på en privatperson som lämnar in ansökan tung, eftersom sökanden på egen bekostnad måste göra utredningarna innan ersättning ansöks om. För sökanden kan det vara ekonomiskt omöjligt och krävande att skaffa utredning över att förutsättningarna för beviljandet av ersättning uppfylls, till exempel om den primärt ansvariga partens insolvens eller om huruvida miljön har förorenats i den mån och på det sätt att förutsättningarna för ersättandet uppfylls. I konkurssituationer kan det ta tid och kräva flera skeden att utreda huruvida den ansvariga parten är insolvent eller inte. Utredningen av insolvens kan ske lättare om konkursen i början av processen förfaller i brist på tillgångar.

#### 2.6.4 Ersättningssystemets omfattning, samordning och effektivitet

De nuvarande subsidiära ansvarssystemen är inte tillräckligt heltäckande. Utanför deras tillämpningsområde förblir flera situationer. Den viktigaste av dessa är ersättandet av kostnader som orsakats den statliga tillsynsmyndigheten av sådana åtgärder för förebyggande eller bekämpning av en hotande eller redan skedd förorening av miljön som enligt 32 § i räddningslagen inte hör till räddningsverksamheten (182 a § i miljöskyddslagen).

De nuvarande subsidiära systemen är administrativt separata, eftersom de baserar sig på olika lagar och verkställs av olika administrativa organisationer. Därtill hade de nuvarande systemen ersättningsgrunder av olika slag, vilket gör att skador ersätts på olika sätt beroende på om det är fråga om en skada eller förorening som orsakats av olja eller annan kemikalie.

Uppföljningen av miljöskadeförsäkringssystemet har visat att upprätthållandet av systemet är oproportionerligt dyrt jämfört med det verkliga ersättningsskyddet. Avvikande från det som antogs när lagen om miljöskadeförsäkring stiftades har det inte skett så många miljöskadefall av mindre storlek som omfattas av den nuvarande försäkringens tillämpningsområde som lagstiftaren beräknade.

Statistikmässigt är det omöjligt att noga förutspå sannolikheten av framtida situationer där miljön förorenas eller de skador som föranleds av dem och som ska ersättas eller deras storleksklass. Eftersom miljöskadeförsäkringssystemets betalningsförmåga ska dimensioneras med tanke på ersättandet av även stora fall, har kostnaderna för försäkringssystemets upprätthållande varit betydande jämfört med de betalda ersättningarna. I systemet måste man förbereda sig på situationer som inte nödvändigtvis någonsin äger rum. Till försäkringssystemet samlas inte in

medel som fonderas. Ur försäkringen har betalats mycket litet ersättningar i förhållande till de försäkringsavgifter som har tagits ut.

#### 2.6.5 Behovet att förnya oljeskyddsfondssystemet

När användningen av kolvätebaserad olja, som är föremålet för oljeskyddsavgiften, alltmer ersätts med biobränsle och olika produktblandningar, är uppdelningen till olje- och andra skador, som var utgångspunkten till det nuvarande fondsystemet, inte lägre i framtiden klar och därför inte heller ändamålsenlig.

Den finansiering som står som grund för oljeskyddsfondssystemet måste i varje fall ändras, eftersom finansieringen av verksamheten med oljeskyddsavgiften inte till alla delar överensstämmer med EU:s harmoniserade lagstiftning om punktskatt.

Även ändringar av lagstiftningen i anknytning till räddningsverksamheten påverkar i synnerhet finansieringen av materielanskaffningar, vilket å sin sida förutsätter väsentliga ändringar av oljeskyddsfondssystemet. Största delen av oljeskyddsfondens tillgångar har använts för kostnaderna för anskaffning och upprätthållande av bekämpningen av oljeskador inom räddningsväsendet. Numera finns bestämmelser om bekämpning av oljeskador i räddningslagen, och den högsta ansvariga myndigheten är inrikesministeriet. Från början av 2023 är det välfärdsområdena som ansvarar för räddningsverksamheten, och också finansieringen av bekämpningen av oljeskador ordnas genom välfärdsområdenas budgeter till den del det är fråga om uppgifter som hör till räddningsverksamheten och förberedelserna för dem. Volymen av fondens verksamhet minskar därmed betydligt i och med att räddningsväsendets finansiering förändras.

### 3 Målsättning

#### 3.1 Finansieringen av det subsidiära ansvarssystemet baserar sig på ansvaret för de som orsakat skadan

Syftet med det föreslagna subsidiära ansvarssystemet är att trygga miljöns goda tillstånd genom att betala en ersättning för kostnaderna för bekämpningen av miljöns förorening och återställandet av den förorenade miljön samt trygga erhållandet av ersättning för en skada som skett i subsidiära ansvarssituationer.

Vid dimensioneringen av ansvarssystemets storleksklass är det meningen att beakta de tidigare subsidiära ansvarssituationer i vilka finansiering från statsbudgeten har behövts samt omfattningen av den nuvarande oljeskyddsfonden och det obligatoriska miljöskadeförsäkringssystemet. Det subsidiära ansvarssystemet ska vara rimligt till sina kostnader och förnuftigt dimensionerat så att storolyckor eller de allra största situationer där det finns en risk för förorening av miljön och skadesituationer ska ligga utanför den. Beredskap för kostnader som uppstår i sådana exceptionella situationer ökar kostnaderna för systemet underhåll orimligt. I dessa ska staten i sista hand ansvara för kostnader orsakade av myndighetsåtgärder och ersättandet av kostnader som överskrider en viss ersättningssumma, även om detta inte överensstämmer med principen den som orsakat betalar. Detta följer även de mål som grundlagens grundläggande rätt till miljön ställt för den offentliga makten.

Finansieringen av det föreslagna subsidiära ansvarssystemet ska basera sig på det kollektiva ansvaret av de parter som orsakat risken för kostnaderna. Detta innebär för det första att täckandet av kostnader i anslutning subsidiära ansvarssituationer från statsbudgeten med allmänna skattemedel överförs till de som bedriver högriskverksamhet eller verksamhet som orsakar en risk för förorening till den del som de nuvarande systemen inte täcker dem. Å andra sida är det

meningen att allokera dessa kostnader på ett så rättvist sätt som möjligt mellan verksamhetsutövarna enligt den risk för miljöförorening som branschen orsakar. Avgiften ska inte riktas till alla företag. I Finland finns enligt Statistikcentralens företagsregister 306 677 företag (2020), och cirka 4900 av dem ska betala årliga avgiften och 10 800 ska betala avgiften av engångsnatur.

Syftet med systemet är så långt som möjligt undvika att myndigheternas åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningen av miljön eller bekämpa skador finansieras från statsbudgeten eller att enskilda skadelidande själva ansvarar för sina förluster.

Den föreslagna reformen gäller subsidiära ansvarssystem och den ändrar inte det primära ansvaret för den som orsakat skadan, som är utgångspunkten i miljöansvarslagstiftningen. Ersättningar för myndigheternas åtgärder i subsidiära ansvarssituationer ska betalas från det föreslagna systemet först i sista hand. En väsentlig del av systemet är möjligheten att återkräva erlagda ersättningar, om en solvent ansvarig part senare hittas. Det som är väsentligt för de avgiftsskyldiga är att det nya system som nu föreslås är avsett för finansiering av åtgärder och skyldigheter enligt den övriga miljölagstiftningen, och inga nya verksamhetsskyldigheter eller ansvar skapas med det.

Verksamheten av det subsidiära ansvarssystem som föreslås ska finansieras med en avgift av skattenatur. Avgiften ska så långt som genomförs enligt principen den som orsakat betalar, eftersom den riktar sig till verksamhet som orsakar risk för föroreningen av miljön. Gruppen av avgiftsskyldiga ska utvidgas från det nuvarande genom att även ta med i systemet sådana verksamhetsutövare som har täckts av försäkringsskyddet utan en obligatorisk försäkringsskyldighet. Denna utvidgning ska riktas för verksamhet som hör till miljöskyddslagens tillämpningsområde framför allt till verksamhet som bedrivs på basis av miljötillstånd beviljade av kommuner samt anmälningsbeslut och registreringar.

Utgångspunkten vid allokeringen av avgiftsskyldigheten är företagens lika behandling och identifiering av högriskfunktioner samt tryggheten av konkurrensneutraliteten.

### **3.2 Ur det subsidiära ansvarssystemet betalas ersättning till myndigheter för åtgärder som förebygger, begränsar och återställer förorening av miljön**

Ur det subsidiära ansvarssystemet som föreslås kan enligt principen den som orsakat betalar ersättas kostnader för myndigheternas åtgärder för förebyggande och begränsning av miljöföroreningar, skadebekämpning och återställande på ett bredare sätt än nu. Ersättningsbesluten ska fattas effektivt, och i synnerhet möjligheten till förskottsersättning påskyndar inledandet eller fortsättningen av myndigheternas verksamhet.

Med tanke på de statliga tillsynsmyndigheternas uppgifter enligt 182 a § i miljöskyddslagen är syftet med reformen att se till att myndigheterna har tillgång till medel för genomförandet av åtgärder. Det ska vara möjligt för myndigheterna att ansöka om ersättning för sina kostnader till den del det inte är möjligt att ta ut kostnaderna från den ansvariga parten enligt principen den som orsakat betalar och på vissa villkor även förskottsersättning för de beräknade kostnaderna.

### **3.3 Det subsidiära ansvarssystemet tryggar ersättandet av privaträttsliga skador**

Ersättandet av privaträttsliga skador i subsidiära ansvarssituationer ska tryggas genom att se till att den ersättningspraxis som tas i bruk är klar och att den skadelidande får ett beslut på sin ansökan om ersättning utan obefogat dröjsmål. Vid bedömningen av tillräckligheten av de redogörelser som förutsätts i ersättningsansökan är det meningen att ta hänsyn till sökandens faktiska möjligheter och rimliga förutsättningar att komma med redogörelser.

Vid ersättandet av oljeskador ska oljeskyddsfondens nuvarande ersättningspraxis och -nivå i privaträttsliga skador bevaras, och vid ersättandet av andra skador kommer den skadelidandes ställning att förbättras.

### **3.4 Det subsidiära ersättningssystemet är täckande, enhetligt, effektivt och överensstämmer med annan rättsordning**

Syftet med det föreslagna ersättningssystemet är att skapa ett mer omfattande och effektivt administrerat subsidiärt ersättningssystem som baserar sig på det kollektiva ekonomiska ansvaret av parter som orsakar risken för förorening av miljön och som i sin helhet inte ökar företagens betalningsbörd från det nuvarande systemet.

Enligt förslaget ska ersättningssystemet utvidgas till förmån för miljön och de skadelidande. Gruppen av avgiftsskyldiga avses växa jämfört med både miljöskadeförsäkringen och oljeskyddsfonden. När det gäller enskilda företag eller branscher, kommer det att ske ändringar i avgifternas storlekar. Avgiften som tas ut av verksamhetsutövarna ska ersätta oljeskyddsavgiften till den nuvarande oljeskyddsfonden och försäkringspremien till den obligatoriska oljeskadeförsäkringen.

Räddningsväsendets bekämpningsmaterielanskaffningar och kostnader för upprätthållandet av bekämpningsberedskapen, som numera finansieras ur oljeskyddsfonden med oljeskyddsavgiftens avkastning, ska i huvudsak finansieras ur statsbudgeten genom välfärdsområdena.

Det föreslagna systemets tillämpningsområde ska enligt förslaget utvidgas att täcka kostnader för förebyggande och begränsande åtgärder av förorening av miljön samt skador orsakade av enskilda trafikmedel, som inte har ersatts från den nuvarande miljöskadeförsäkringen.

Genom att kombinera de nuvarande subsidiära ansvarssystemen kan man avvika parallell lagstiftning och parallella system samt effektivisera förvaltningen av subsidiära ansvarssystem. Därtill blir ersättandet av skador och ersättningsförutsättningar lika oberoende av om föroreningen av miljön orsakas av olja eller andra kemikalier. Upprätthållandet av två parallella ersättningssystem är inte ändamålsenligt, när man tar hänsyn till förändringarna i oljebranschens verksamhetsomgivning, till exempel det att produktblandningar blir allt vanligare, och administrativ effektivitet när finansieringsfrågor ska avgöras i subsidiära ansvarssituationer.

Genom reformen kan man också möta de behov av förändringar som riktas till den nuvarande oljeskyddsfonden och -avgiften från EU-lagstiftningens synvinkel, inverkan av välfärdsområdesreformen på ordnandet av räddningsväsendets finansiering och ersättningen av råolja delvis med andra bränslen.

Vid planeringen av ersättningssystemets finansiering och förvaltningen av dess ekonomi ska hänsyn tas till det att det är svårt att noga förutse sannolikheten av subsidiära ansvarssituationer samt deras antal och kostnader.

Det nya systemet tar hänsyn till grundlagens krav när det gäller fonder som ligger utanför statsbudgeten.

Reformen avses inte vara retroaktiv, dvs. det påverkar inte ersättandet av skador från föroreningar som ägt rum innan lagen träder i kraft eller finansieringen av bekämpningskostnader på det sätt som närmare beskrivs i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

## 4 Förslagen och deras konsekvenser

### 4.1 De viktigaste förslagen

De viktigaste förslagen i propositionen är grundandet av en miljöskadefond utanför statsbudgeten samt avskaffandet av den obligatoriska miljöskadeförsäkringen och oljeskyddsfondssystemet.

Den föreslagna reformen ska utvidga tillämpningsområdet av det subsidiära ansvarssystemet i synnerhet jämfört med den nuvarande obligatoriska miljöskadeförsäkringen. Det är meningen av ur systemet på ett mer omfattande sätt än nu ersätta kostnader för nödvändiga åtgärder som myndigheterna vidtagit för att förebygga och begränsa förorening av miljön, när verksamheten orsakar eller hotar att orsaka allvarlig fara eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön. Därtill ska tillämpningsområdet utvidgas att täcka skador till följd av olje- eller andra kemikalieutsläpp orsakade av till exempel fordon eller deras användning. Även gruppen av avgiftsskyldiga ska utvidgas jämfört med miljöskadeförsäkringssystemet så att den omfattar de enligt miljöskyddslagen miljötillståndsskyldiga för vilka tillståndet beviljas av kommunen samt funktioner som enligt miljöskyddslagen är registrerings- eller anmälningspliktiga. Avgiftsskyldigheten ska i sin helhet fastställas på annat sätt än i den nuvarande oljeskyddsfonden. Avgiftsbeloppen ska ändras något.

#### 4.1.1 Grundandet av en miljöskadefond utanför statsbudgeten

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om en miljöskadefond, som avses vara en ny miljöskadefond utanför statsbudgeten. Fondens medel ska samlas in av verksamhetsutövare som orsakar en risk för förorening av miljön genom en miljöskadeavgift av skattenatur.

Syftet med fondsystemet är att trygga miljöns goda tillstånd och de skadelidandes ställning. Fonden ska ha som uppgift att betala en ersättning för kostnaderna för bekämpningen av miljöns förorening och återställandet av den förorenade miljön samt trygga erhållandet av ersättning för en skada som skett i subsidiära ansvarssituationer.

Det nya systemet ska fungera på ett enhetligare sätt än de gamla och ha ett bredare tillämpningsområde.

I propositionen föreslås att två nuvarande subsidiära ansvarssystem, dvs. oljeskyddsfonden och den obligatoriska miljöskadeförsäkringen, ska avskaffas och lagarna som gäller dem upphävas. Oljeskyddsfondens och den obligatoriska miljöskadeförsäkringens uppgifter i anslutning till ersättandet av miljöskador samt bekämpnings- och återställningsåtgärder ska överföras till den nya fonden.

Trots reformen försvinner inte behovet av eventuell finansiering från statsbudgeten i stora skadesituationer, till exempel stora fartygsoljeskador i havsområden.

Som finansierings- och förvaltningsmodell för det nya subsidiära ansvarssystemet föreslås en fond utanför statsbudgeten, vars grundade anses vara nödvändigt med tanke på naturen av de ersättningsärenden som behandlas och svårigheten att förutse skador som måste ersättas. Vid beredningen av propositionen har man tagit hänsyn till resultaten från en jämförelse av olika finansieringsmodellslösningar (TOVARAMA-utredning) samt uppgifter om försäkringsmodellens och fondmodellens verksamhet och ersättningar som har betalats ur dem.

Den föreslagna miljöskadefonden ska basera sig på det kollektiva ekonomiska ansvaret för skadornas kostnader bland de som orsakar risken för förorening. Avgifterna för ersättningssystemets finansiering avses samlas från de branscher som bedriver verksamhet som orsakar en risk för förorening av miljön. De avgifter som tas ut av verksamhetsutövarna är antingen engångsavgifter eller årsavgifter. Enligt förslaget ska avgiftsklassen, som påverkar den årliga avgiftens storlek, variera enligt bransch så att de största avgifterna riktas till branscher i vilka risken för miljöföroreningar anses vara högre än i andra branscher. Det ska alltså vara bedrivare av gruvverksamhet och behandlare av farligt avfall som har de största avgifterna.

Om skador som ska ersättas överskrider de medel som fonden har tillgång till, kan medel från statsbudgeten överföras till fonden för att täcka tillfälliga finansieringsbehov. Beslutet om överföringen ska fattas enligt budgetförfarandet. Medel som överförs från statsbudgeten ska flyttas tillbaka till budgeten när tillräckligt med medel har ackumulerat till fonden. Överföringen av medel från statsbudgeten ökar inte storleken av de årliga avgifter eller engångsavgifter som betalas till fonden. I alla situationer ska en ändring av avgifterna förutsätta en ändring av lagen som gäller fonden.

För fonden föreslås rätten att ta ut ersättningar som betalas ur dess medel av den ansvariga parten, om det senare visar sig att den ansvariga parten är solvent och kan identifieras. I praktiken uppskattas återindrivningen i regel vara resultatlös med anledning av systemets tillämpningsområde.

Enligt förslaget ska myndigheterna få ersättning för kostnader för förebyggande och bekämpning av skador ur fonden i större utsträckning än från den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Dessutom förbättrar möjligheten till förskottersättning kommunernas och andra myndigheters ekonomiska möjligheter att raskt inleda bekämpningsåtgärder. Betalningen av en förskottersättning ur fonden ska också göra det möjligt att inleda bekämpningsåtgärder utan att staten behöver ingripa.

Det är inte avsikten att föreskriva någon årlig övre gräns för ersättningar som betalas ur fonden när det gäller myndigheternas bekämpningskostnader eller andra ersättningstyper. I enskilda fall är ersättningen enligt lagen högst 30 miljoner euro, som uppskattas räcka till beredskapen för de flesta ersättningsfall som kan förutses. Det ska finnas bestämmelser om en övre gräns för att fondsystemets funktions- och riskförmåga kan upprätthållas.

I miljöskadefonden ska avgifterna fonderas. Uppbörderna av avgifter ska avslutas när kapitalets övre gräns uppnås, om det inte alls sker några skador som ska ersättas eller om kostnaderna för de skador som sker är mindre än de ackumulerade medlen. När den nedre gränsen för fondkapitalet senare underskrids, inleds uppbörden av avgifterna på nytt. I det här hänseendet är fondmodellen med tanke på de avgiftsskyldiga annorlunda än försäkringsmodellen, eftersom inga medel fonderas i försäkringsmodellen.

Dessutom ska ur fonden beviljas understöd enligt prövning för vissa anskaffningar som avser räddningsväsendes verksamhet för bekämpning av miljöskador. För dessa ska enbart användas ett anslag som överförs från statsbudgeten till miljöskadefonden för detta ändamål.

Enligt propositionen ska ur fonden betalas ersättning för privaträttsliga skador enligt samma grunder som gällande olje-, kemikalie- och andra miljöskador. Detta ska utvidga den skadelidandes rätt till ersättning i synnerhet då det är fråga om en skada som sker under en enskild transport och som inte har orsakats av olja. Ersättningsförfarandet avses vara enhetligt och klart och ta hänsyn till de faktiska möjligheterna av den som ansöker om ersättning att till exempel utreda den ansvariga partens insolvens.

Enligt förslaget ska den betalningsbörda som orsakas för de avgiftsskyldiga i miljöskadefonden som helhet förbli på den nuvarande nivån. Systemets storleksklass har dimensionerats med hänsyn till statistiken om skadefall samt genom att förvara verksamhetsutövarnas nuvarande avgiftsnivå. När avgiftens storlek fastställs, ska hänsyn tas till regionförvaltningsreformens inverkan på räddningsväsendets finansiering, vilket slopar behovet att finansiera oljebekämpningsmateriel och kostnaderna för bekämpningsberedskapens upprätthållande. I framtiden ska deras finansiering genom en separat fond (oljeskyddsfonden) i huvudsak avslutas, och den huvudsakliga finansiering kommer genom välfärdsområdena och statsbudgeten. Det är inte längre nödvändigt att ta ut en avgift för finansieringen av räddningsverkens kostnader för oljebekämpningsmateriel och dess underhåll, vilket har beaktats när miljöskadefondsavgiftens storlek har fastställts.

Uppbärandet av oljeskyddsavgiften, som riktat sig till importen och genomfartstransporter av olja, ska avslutas. Systemet enligt propositionen, i vilket oljeskyddsavgiften slopas, överensstämmer med EU:s skattelagstiftning.

#### 4.1.2 Avveckling av den obligatoriska miljöskadeförsäkringen

Lagen om miljöskadeförsäkring ska upphävas och den obligatoriska miljöskadeförsäkringen ska avvecklas. Om behandlingen av oavslutade och senare upptäckta ersättningsärenden som orsakats under den tidigare lagstiftningen ska föreskrivas i den föreslagna lagens övergångsbestämmelser. Uppbärandet av försäkringsavgiften ska avslutas.

#### 4.1.3 Avveckling av oljeskyddsfonden

Lagen om oljeskyddsfonden ska upphävas och behandlingen av oavslutade frågor ska ordnas med den föreslagna lagens övergångsbestämmelser. En del av fondens nuvarande uppgifter, till exempel betalningen av ersättningar för skador, ska överföras till den miljöskadefond som ska grundas. Upprätthållandet av oljebekämpningsberedskapen ska finansieras direkt genom välfärdsområdena. Som understöd för oljebekämpningsinvesteringar kan räddningsväsendet även i fortsättningen efter prövning beviljas understöd ur den miljöskadefond som grundas inom ramen för anslag som överförs från statsbudgeten. Statliga myndigheters, till exempel Gränsbevakningsväsendets, anskaffningar av oljebekämpningsmateriel ska finansieras direkt från statsbudgeten på motsvarande sätt som nu. De belopp som överförs från oljeskyddsfonden efteråt allmänt till statsbudgeten kommer att utebli, eftersom uppbörden av oljeskyddsavgiften ska avslutas.

## 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

### 4.2.1 Allmänt om bedömningen av propositionens konsekvenser

Propositionens viktigaste direkta konsekvenser är ekonomiska och riktar sig till offentliga finanser, de avgiftsskyldiga företagen och skadelidande privatpersoner. De föreslagna förändringarna ska i synnerhet påverka ersättandet av kostnaderna för statliga miljömyndigheters bekämpningsåtgärder i andra situationer än oljeskador. Med tanke på konsekvenser för myndigheterna ansluter sig de viktigaste konsekvenserna till stödjandet av miljömyndigheternas verksamhetsmöjligheter i situationer enligt 182 a § i miljöskyddslagen. Propositionens miljö- och hälsokonsekvenser är indirekta och uppstår genom den snabbare finansieringen av bekämpningsåtgärderna. Propositionens andra samhällsliga konsekvenser är förbättringen av den skadelidande medborgarens rättsskydd och ekonomiska ställning. Därtill genomförs det ekonomiska ansvaret för den som orsakat skadan effektivare än tidigare, eftersom kostnaderna för



bekämpningen av eventuella skador genom miljöskadeavgiftens betalningsskyldighet kollektivt ska allokeras till utövare av sådan verksamhet som orsakar en risk för förorening av miljön.

Jämförelsen av den föreslagna subsidiära miljöskadefondens ekonomiska konsekvenser med andra lösningsmodellens ekonomiska konsekvenser har försvårats av den dåliga tillgången till jämförelseinformation. De försäkringspremier som miljöskadeförsäkringens nuvarande verksamhet grundar sig på kan fastställas av varje enskilt försäkringsbolag, och av konkurrensrättsliga orsaker och för att skydda företagens affärshemligheter samlas det inte längre in enhetlig, detaljerad statistik som täcker hela branschen. Samma orsaker har till exempel försvårat bedömningen av säkerheter som en alternativ lösningsmodell.

Tidigare har konsekvenserna av olika genomförandemodeller av ett subsidiärt ansvarssystem uppskattats i två utredningar, som har publicerats 2014 och 2020.

I TOVARAMA-utredningen jämfördes olika slags finansieringsmodeller av miljöansvaret på basis av en internationell jämförelse. I TOVARAMA-utredningen identifierades olika finansieringsmodeller av ansvar, och bland dessa valdes för närmare undersökning det kollektiva ansvaret för de som orsakat skadan (till exempel branschens ansvar) och skattebetalarnas ansvar (sida 79). Bedömda modeller med det kollektiva ansvaret av flera parter som orsakat skadan var en obligatorisk försäkring, en avtalsbaserad modell och fonder utanför budgeten. Bedömda finansieringsmodeller där ansvaret ligger hos skattebetalarna är å sin sida en modell som baserar sig på kommunernas budgetfinansiering, modellen med statens budgetfinansiering som baserar sig på skatter med allmän täckning samt modellen med statens budgetfinansiering som baserar sig på en så kallad öronmärkt skatt.

Finansieringsmodellernas bedömningskriterier var

1. Allokering av kostnader,
2. Genomförande av principen den som orsakat betalar,
3. Täckning,
4. Behov av statens kompletterande finansiering i sista hand,
5. Kostnaderna och kostnadseffektivitet,
6. Godtagbarhet,
7. Operativ ändamålsenlighet,
8. Rättssäkerhet och genomförande av rättsskyddet,
9. Genomförbarhet i förhållande till grundlagen.

Enligt den samlade syn som uppstod på basis av TOVARAMA-utredningen är budgetfinansiering som baserar sig på statens skatter med allmän täckning allmänt taget den administrativt lättaste, klaraste och effektivaste modellen och den kan tillämpas på ett brett sätt oberoende av bransch. Dess godtagbarhet kan dock försvagas av sambandet med det att det subsidiära ansvaret för funktioner och branscher som orsakar miljörisker ska täckas med skattemedel, eftersom sambandet kan upplevas som mycket avlägset och till och med obefintligt. På basis av erfarenheter från olika länder konstaterades det att en fondmodell utanför statsbudgeten lämpar sig väl

i synnerhet för branschen för oljeprodukternas produktion, användning och transport, i vilken det har varit möjligt att ta ut kostnaderna av få stora aktörer och rikta dem noggrant. Därmed har insamlandet av finansieringen skötts på ett effektivt sätt (sida 129).

I arbetsgruppens betänkande om utvecklingen av subsidiära miljöansvarssystem (miljöministeriets rapporter 23/2014) bedömdes modeller för förverkligande av olika subsidiära ansvarssystem. Förslag beträffande oljeskyddsfondssystemet ingick inte i arbetsgruppens uppdrag. Med hänsyn till de uppgifter som den givits och de ställda utgångspunkterna ansåg arbetsgruppen att det mest ändamålsenliga alternativet är en modell som täcker alla kostnader för subsidiärt ansvar som identifierats under arbetet och som baserar sig på ackumuleringen av skatteintäkter som samlats in av verksamhetsutövarna i statsbudgeten. I den här modellen kan den obligatoriska miljöskadeförsäkringen avskaffas (sida 109).

Största delen av de skador som ersätts ur den föreslagna miljöskadefonden är oljeskador. Ur ONSE-utredningen, som gällde miljöskador i Finland under åren 2013—2019, framgår att cirka 90 procent av de plötsliga miljöskador som förekommit under perioden har varit oljeskador och cirka 10 procent andra kemikalieskador, närmast orsakade av industrikemikalier. Skadefallens menliga konsekvenser har till sin natur varit ekonomiska (till exempel bekämpning, reparation, återställande, ersättning), hälsokonsekvenser eller skador som riktas till naturens mångfald. Enligt utredningen förekom det miljöskador framför allt i trafiken och inom transportverksamheten. Antalet herrelösa skador som orsakats av olja var 7—13 årligen. Antalet herrelösa skador orsakade av andra kemikalier var i genomsnitt mindre än en per år. Därtill förekommer det i vägtrafiken många små oljeutsläpp som rengörs av räddningsverk och som inte undersöktes i utredningen. Räddningsverken får ur oljeskyddsfonden årligen ersättningar för bekämpningskostnader av sådana oljeskador som skett i trafiken i cirka 20—30 fall för sammanlagt 200 000—400 000 euro.

#### 4.2.2 Inrättande av en miljöskadefond utanför statsbudgeten

##### Ekonomiska konsekvenser

Inrättandet av en miljöskadefond får ekonomiska konsekvenser för olika aktörer. En miljöskadeavgift kommer att tas ut av avgiftsskyldiga verksamhetsutövare. Myndigheter och skadelidande kommer att betalas ersättningar med fondens medel. De kostnader som myndigheter orsakas enligt 182 a § i miljöskyddslagen finansieras i dagsläget med medel ur statsbudgeten. I fortsättningen ska de ersättas med medel ur fonden. Uttaget av fondavgiften kommer att kräva ändringar i miljöförvaltningens informationssystem. Detta kommer att medföra kostnader för staten, i synnerhet när fonden inrättas. Kommunerna orsakas i viss mån administrativt arbete och kostnader när de fullgör sin skyldighet enligt den gällande miljöskyddslagen att uppdatera de uppgifter i datasystemet för miljöförvaltningsinformation som även behövs för indrivning av fondavgifter. De årliga kostnaderna för att driva fondens verksamhet täcks med fondmedel.

Den ekonomiska belastning som miljöskadeavgifterna till fonden orsakar verksamhetsutövarna går att förutse tämligen exakt. I konstitutionellt hänseende är det fråga om en skatt. Bestämmelser om avgifternas storlek och vem som ska betala kommer att anges exakt i lag. Ändringar i avgiftens storlek kräver ändring av lagen, vilket bidrar till att nivån på avgiften är relativt permanent. Totalbeloppet av de medel som tas ut till fonden kommer att styras genom kapitalgränser. Kapitalgränserna ska utifrån tidigare enskilda risk- och skadefall i fråga om miljöförurening och statistiska uppgifter om skador dimensioneras så att de motsvarar det uppskattade behovet på längre sikt. Genom kapitalgränserna säkerställs det att det inte i onödan samlas medel i fonden, om det inte uppstår skador eller kostnader som ska ersättas eller om de är mindre än väntat. Om den övre kapitalgränsen nås avbryts uppbörderna av miljöskadeavgiften temporärt.

Enligt en statisk uppskattning kommer det årliga inflödet av miljöskadeavgifter att vara cirka 3,9 miljoner euro. Utgångspunkten i förslaget är en dimensionering som kalkylmässigt motsvarar avkastningen av försäkringspremien för miljöskadeförsäkring (ca 2,7 miljoner euro) och avkastningen av oljeskyddsavgiften minskade med andelen för materielanskaffningar och bekämpningskostnader (0,5 miljoner euro), men med beaktande av behovet att bereda sig på mera sällan förekommande oljeskador (ca 1,0 miljon euro). De avgiftsskyldigas avgiftsbelastning kommer som helhet betraktad att kvarstå på nuvarande nivå. De företags- och branschspecifika ändringarna i avgifterna beror på att antalet avgiftsskyldiga kommer att växa och på att avgifterna fördelas på olika grunder än i de nuvarande systemen. Det ökade antalet kommer framför allt från verksamhet som bedrivs med stöd av miljötillstånd som beviljats av kommuner och med stöd av anmälningsbeslut och registreringar. För vissa av de avgiftsskyldiga minskar avgifterna till följd av övergången till ett system med en miljöskadefond, medan vissa kommer att få högre avgifter. I synnerhet större företag kommer att få mindre betalningsbördor.

Ser man på den belastning som avgifterna medför är en betydande skillnad mellan att ha en fond och att ha försäkring den övre kapitalgräns som införs för fonden. När den väl nås avbryts uttaget av miljöskadeavgifter tills kapitalet sjunker till den föreslagna nedre gränsen. Det skulle ske i lägen där fonden betalar ut mindre i ersättning än vad den får in medel. Däremot betalas premier i princip in i försäkringssystemet utan avbrott, eftersom de oanvända medlen inte fonderas i väntan på ersättningsutgifter för kommande år.

Fondens betalningsförmåga och funktionsförmåga i situationer där fondens medel inte räcker till för att betala ersättningar garanteras av möjligheten att överföra medel från statsbudgeten till fonden. Beslut om överföring fattas inom ramen för budgetförslaget. En sådan överföring är i så fall en exceptionell och temporär åtgärd exempelvis i situationer där flera fall som ska ersättas uppstår inom en kort tid. När fondens likviditet senare blivit bättre överförs medlen från fonden tillbaka till statsbudgeten.

Uppgifterna nedan (Tabellerna 1, 2 och 3) om tillstånds- och registreringspliktiga verksamheter baserar sig på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och 48 kap. 3 § i strafflagen (RP 94/2018 rd), uppgifter från Finlands miljöcentral och uppgifter i det övervaknings- och belastningsdatasystemet (Ylva) som hör till datasystemet för miljövärdsinformation. Det finns en viss osäkerhet förknippad med antalet avgiftsskyldiga och därmed också avgiftsintäkterna. Det beror bland annat på att det inte har funnits några exakta uppgifter om hur många ansökningar om miljötillstånd som kommunerna avgjort och om de branscher som ligger bakom dem. Dessutom varierar antalet aktörer som ska ha miljötillstånd årligen när nya tillståndspliktiga aktörer inleder sin verksamhet och andra å sin sida upphör med sin verksamhet.

Kalkylerna har gjorts i fråga om miljötillståndsärenden och anmälningsärenden som avgörs vid regionförvaltningsverken utifrån uppgifterna i det elektroniska ärendehanteringssystemet för miljöskyddstillsyn (Ylva) från april 2021. I fråga om objekt inom kommunernas behörighet baserar sig uppgifterna om de avgiftsskyldiga på det material som samlats in 2016–2018 för utredningen om verksamheter som omfattas av miljötillståndsplikt och registrerade verksamheter under kommunal tillsyn (Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnat, rapporter från Finlands miljöcentral 10/2017, på finska) och regeringens proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 94/2018 rd). [Kompletteras för Ålands del]

Ett fondsystem kan generellt särskilt på lång sikt bedömas bli något förmånligare för många enskilda verksamhetsutövare jämfört med det nuvarande försäkringssystemet. Avgifterna kom-

mer att spridas på en större grupp betalare än i de nuvarande systemen, eftersom nya verksamhetsutövare kommer att omfattas av avgiftsskyldighet. Största delen, enligt en preliminär uppskattning uppemot 11 000 nya avgiftsskyldiga, kommer att betala en engångsavgift på 400 euro till fonden (Tabell 1). Avgiften kan i de flesta fallen anses medföra en relativt liten ekonomisk börd för nya avgiftsskyldiga.

**Tabell 1.** Uppskattning av antalet avgiftsskyldiga och avgiftsintäkterna per bransch i fråga om engångsavgiften. Källor: Ylva, miljöministeriet och finansministeriet.

<b>Bransch</b>	<b>Uppskattat antal avgiftsskyldiga [st.]</b>	<b>Uppskattade avgiftsintäkter för branschen [€]</b>
<b>Miljö tillståndsärendet avgörs av regionförvaltningsverket</b>		
Torvutvinning	ca 1 060	ca 424 000
Fiskodlingsanstalt	ca 190	ca 76 000
<b>Miljö tillståndsärendet avgörs av kommunen</b>		
Skogsindustri	< 10	< 4 000
Energiproduktion	< 100	< 40 000
Verksamheter som använder organiska lösningsmedel	< 50	< 20 000
Malm- eller mineralbrytning eller tagande av marksubstanser och torv	1 800	720 000
Produktion eller behandling av läder eller textilier i en anläggning	70	28 000
Tillverkning av livsmedel eller foder	90	36 000
Pälsdjursfarmer	780	312 000
Trafik (hamnar, flygplatser, depåer för bussar, lastbilar eller arbetsmaskiner, motorsportbanor, kemikaliebangårdar eller terminaler)	269	107 600
Behandling av avfall eller avloppsvatten	1 600	640 000
Övriga branscher	480	192 000
<b>Anmälningspliktiga verksamheter</b>		
Sågar	70	28 000
Depåer för bilar och arbetsmaskiner	35	14 000
Djurgårdar och nöjesparker	10	4 000
Småskalig maskinell guldgrävning	10	4 000

<b>Bransch</b>	<b>Uppskattat antal avgiftsskyldiga [st.]</b>	<b>Uppskattade avgiftsintäkter för branschen [€]</b>
Livsmedels- och foderindustri	110	44 000
Småskaliga skjutbanor	20	8 000
<b>Registreringspliktiga verksamheter</b>		
Asfaltstationer	380	152 000
Betongstationer och fabriker som tillverkar betongprodukter	300	120 000
Medelstora energiproducerande anläggningar	3 000	1 200 000
Verksamheter som använder organiska lösningsmedel	360	144 000
<b>Sammanlagt</b>	<b>10 794</b>	<b>4 317 600</b>

De årliga avgifterna kommer uppskattningsvis att gälla närmare 5 000 miljötillståndspliktiga aktörer. Det är svårt att på förhand exakt förutse vilka branscher och verksamheter som orsakar kostnader i situationer med subsidiärt ansvar. Avgiftsklasserna för den årliga avgiften beaktar dock att gruvdrift och hantering av farligt avfall är förknippade med en mer accentuerad risk för miljöförorening och skadefall i situationer med subsidiärt ansvar än flera andra verksamheter. De högsta avgifterna, 30 000 euro per år, kommer att gälla åtta gruvoperatörer och de lägsta, 200 euro per år, bland annat djurstallar och distributionsstationer (Tabell 2).

**Tabell 2.** Uppskattning av antalet årsavgiftsskyldiga per avgiftsklass och av avgiftsintäkterna. Källor: Ylva, miljöministeriet och finansministeriet.

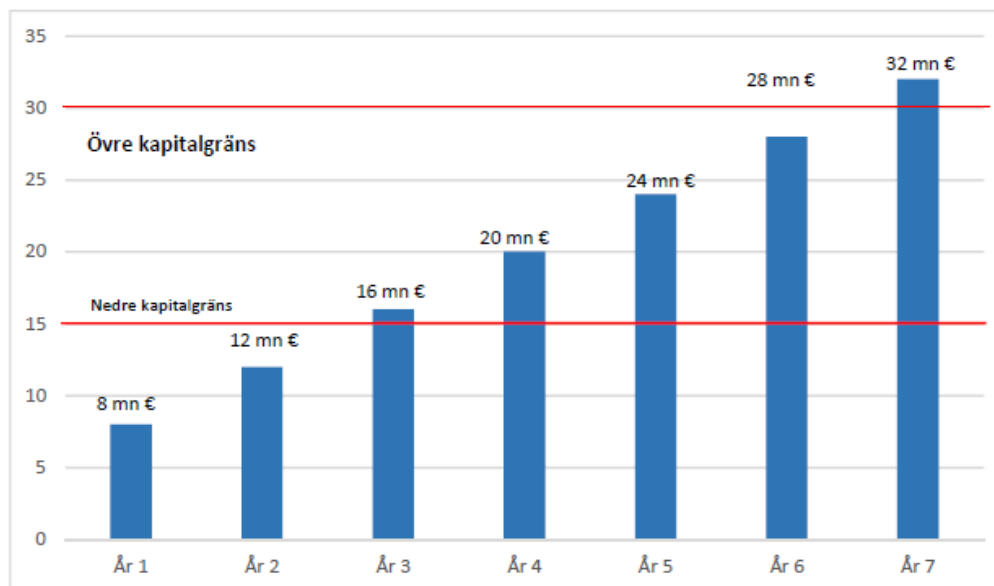
<b>Avgiftsklass</b>	<b>Antal avgiftsskyldiga</b>	<b>Avgiftsintäkter/år</b>
1. 30 000 euro	8	240 000 €
2. 15 000 euro	38	570 000 €
3. 6 000 euro	300	1 800 000 €
4. 1 200 euro	371	445 200 €
5. 200 euro	4 188	837 600 €
<b>Sammanlagt</b>	<b>4 905</b>	<b>3 892 800 €</b>

**Tabell 3.** Uppskattning av de årliga avgiftsintäkterna och den genomsnittliga avgiften per bransch. Källor: Ylva, miljöministeriet och finansministeriet.

<b>Branschen i systemet för miljöskyddstillsyn (Ylva)</b>	<b>Beräknat belopp, euro (avrundat)</b>	<b>Genomsnittlig avgift, euro</b>
Avfallshantering	580 000	1 600
Malm- eller mineralbrytning eller tagande av marksubstanser och torv	400 000	6 900
Metallindustri	400 000	3 300
Kemisk industri	390 000	2 800
Energiproduktion	350 000	1 800
Avstjälningsplats	330 000	2 400
Tillverkning av bränslen eller upplagring och hantering av kemikalier eller bränslen	270 000	3 500
Skogsindustri	210 000	1 900
Övrig verksamhet	120 000	1 400
Djurstallar	90 000	200
Tillverkning av livsmedel eller foder	90 000	1 100
Reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse	40 000	200
Pälsdjursfarmer	20 000	200
Trafik (hamnar, flygplatser, depåer för bussar, lastbilar eller arbetsmaskiner, motorsportbanor, kemikaliebangårdar eller terminaler)	20 000	300
Övriga branscher sammanlagt	60 000	ca 200
<b>Sammanlagt</b>	<b>3 400 000</b>	<b>ca 1 300</b>

Tabell 3 anger en uppskattning av de årliga avgiftsintäkterna per bransch i form av en statisk kalkyl. Det bör noteras att siffrorna i tabell 3 inte inbegriper cirka 2 500 distributionsstationer som ingår i den lägsta avgiftsklassen på 200 euro som årlig avgift. För kalkylen har huvudkategorierna i det elektroniska ärendehanteringssystemet för miljöskyddstillsyn (Ylva) delats in i avgiftsklasser, varefter avgiftsintäkterna per bransch har räknats ihop. Kalkylerna är riktiga, eftersom de bygger på situationen 2021 och det inte finns några uppgifter om hur många verksamheter som årligen å ena sidan upphör och å andra sidan blir del av avgiftssystemet.

Dessutom har ingen genomgång gjorts av klassificeringen av varje objekt eftersom de är så många till antalet, och därför kan det förekomma enstaka felklassificeringar i materialet.



**Diagram 1.** Uppskattning av kapitaltillväxten de första sju åren efter det att miljöskadefonden inrättats.

Diagram 1 ger en uppskattning av miljöskadefondens årliga kapitaltillväxt. Under det första året beräknas det inflyta ett startkapital på uppskattningsvis 4,3 miljoner euro till fonden från dem som ska betala engångsavgift och uppskattningsvis 3,9 miljoner euro i årsavgifter. Därefter ökar kapitalet med uppskattningsvis omkring 3,9 miljoner euro per år, om inga skador ersätts.

Det totala beloppet ersättningar som betalas ur miljöskadefonden består dels i synnerhet av ersättning för myndigheternas kostnader för återställande och bekämpning, dels av ersättning för privaträttsliga skador. Åren 2013—2019 användes i genomsnitt fyra miljoner per ur statsbudgeten för att ersätta myndighetskostnader för miljöskadefall, och dessa kostnader ska nu enligt förslaget börja täckas med medel i den nya fonden. Uppskattning inkluderar inte exceptionellt stora kostnader, såsom utgiftsposter av samma slag som kostnaderna för skadebekämpning vid Talvivaaragruvan.

Kostnaderna för bekämpning av oljeskador har årligen ersatts ur oljeskyddsfonden till ett belopp av cirka 200 000—300 000 euro med ett variationsintervall på omkring 100 000—400 000 euro. Skadeersättningar ur oljeskyddsfonden har inte på långt när betalats ut varje år och ersättningarna har i allmänhet legat klart under 100 000 euro. Det har inte skett några förändringar i fondens personalresurser under de senaste åren. Verksamhetskostnaderna är mindre än två procent av utgifterna för överföringsekonomi (Oljeskyddsfondens bokslut 2020).

**Tabell 4.** Personalresurser och verksamhetskostnader för organiseringen av oljeskyddsfonden samt fondens avgöranden åren 2016— 2020.

År	2016	2017	2018	2019	2020
Personalresurser [årsv.] <sup>2</sup>	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Kostnader för egen verksamhet mn euro	0,74	0,69	0,61	0,3	0,28
Avgöranden st., varav	158	140	142	150	126
- ersättningsbeslut	107	95	82	92	95
- förhandsutlåtanden, förhandsbeslut	38	39	45	54	23
- förhandsgodkännanden	3	2	2	0	0
- beslut med anledning av rättelseyrkande	4	0	5	2	4
- utlåtanden till förvaltningsdomstolen/utsökningsverket	0	0	1	1	0
- övriga (förhandsfinansiering/återkrav)	5/1	4/0	6/1	1/0	4/0

Den nya miljöskadefonden avses ha en styrelse och ett sekretariat plus en delegation efter prövning. Om en delegation tillsätts, ska den ha tillräckligt mångsidig expertis. De organisationer som utser företrädare till delegationen ska stå för delegationens kostnader. Sekretariatet är i miljöministeriets tjänst, och fonden ska köpa de direkta sekretariatstjänsterna av ministeriet. Dessutom tillkommer vissa kostnader för registratorstjänster och andra tjänster som faktureras av statsrådet, ministeriet eller hyresvärden för lokalerna. Även Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet) fakturerar separat kostnaderna för ekonomi- och personalförvaltningen.

Det administrativa arbete som den föreslagna miljöskadefonden kommer att kräva är i samma storleksordning som i de tidigare systemen. Den nuvarande oljeskyddsfonden arbetar i dagsläget med en sekretariatspersonal på cirka 1,4 årsverken plus köpta tjänster, och med beaktande av det plus omfattningen av det nuvarande försäkringssystemets organisation och av det föreslagna systemet med en miljöskadefond kommer sekretariatets resursbehov uppskattningsvis att vara cirka 3 årsverken, när man också beaktar köptjänsterna. De årliga kostnaderna för de personalresurserna, anskaffning av lokaler, information och dataförbindelser kommer att uppgå till 240 000 euro när verksamheten väl är etablerad.

<sup>2</sup>I personalresurserna inkluderas generalsekreterarens (0,4 årsverken) och en sakkunnigs (1 årsverke) arbetsinsatser.



Fastställandet av miljöskadepremier och uttag av avgifter ska enligt förslaget skötas centraliserat, dvs. det är fråga om en ny uppgift som föreskrivs för Näringsstrafiken och för miljöcentralen i XX. Det permanenta behovet av personalresurser för att verkställa avgiftsförfarandet uppskattas uppgå till ett årsverke. Detta beräknas kosta 70 000 euro per år, vilket ska betalas av fondens medel.

Resursbehovet kommer att vara störst det första året då avgifter tas ut av uppskattningsvis omkring 16 000 miljötillstånds-, anmälnings- och registreringskyldiga. Uppdateringen av de nuvarande uppgifterna i datasystemet för miljövarldsinformation kommer i fråga om till exempel miljötillståndsbeslut som regionförvaltningsverken beviljar (ca 6 000 avgiftsskyldiga i fråga om årsavgift och engångsavgift) att kräva bland annat uppdatering av avgiftsklasserna och kontroll av faktureringsadresser. Enligt en preliminär uppskattning tar uppdateringsarbetet i sin helhet i genomsnitt 1—2 timmar i anspråk per avgiftsskyldig, vilket som högst blir uppemot 4 årsverken, dvs. omkring 280 000 euro på årsnivå.

Uttaget av avgifter och annat verkställande av avgiftsförfarandet förutsätter att datasystemet för miljövarldsinformation ändras så att avgiftsklasser kan införas och andra uppgifter om avgiftsskyldighet hanteras och vidare att de nuvarande systemuppgifterna om verksamhetsutövarna uppdateras som ett projekt av engångsnatur och för viss tid. Engångskostnaderna för utveckling av informationssystemet utreddes i samband med lagberedningen genom närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (Keha). Kostnadsförslaget är 400 000 euro, vilket också innefattar uppdatering av faktureringsuppgifterna till behövliga delar. Dessutom tillkommer en tilläggskostnad på uppskattningsvis totalt 200 000 euro när rapporteringsegenskaperna i fråga om avgiftsintäkter ska genomföras i informationssystemet. Kostnaderna uppstår innan lagen om miljöskadefonden träder i kraft, så de betalas av statens medel. När fonden väl inlett sin verksamhet kommer det enligt en preliminär uppskattning att kosta 20 000 euro per år att förvalta informationssystemet, och det beloppet ska av fondens medel. I det inledande skedet av systemet kommer det på motsvarande sätt att krävas att datasystemet för miljövarldsinformation är uppdaterat för att få med kommunernas tillsynsobjekt bland de avgiftsskyldiga. Bestämmelser om kommunens eller den kommunala miljövarldsmyndighetens skyldighet att registrera uppgifter i datasystemet finns i 223 § i miljöskyddslagen. I praktiken har uppgifterna registrerats i datasystemet i varierande utsträckning i olika kommuner. Enligt en preliminär uppskattning finns det cirka 11 000 aktörer som är skyldiga att betala engångsavgift. Avsikten är att arbetet med att sammanställa, kontrollera och i datasystemet för miljövarldsinformation registrera de kommunala uppgifter som fortfarande saknas ska inledas redan innan propositionen lämnas till riksdagen. Miljöministeriet avser att skicka ett brev till kommunerna där de uppmanas inleda arbetet. Det är svårt att uppskatta hur mycket arbete och kostnader kommunernas åtgärder kommer att medföra. Det gäller emellertid att skilja mellan å ena sidan andelen för verkställighet av skyldigheten enligt miljöskyddslagen och faktureringsuppgifterna och å andra sidan andelen för de kostnader som orsakas av de uppgifter som samlas in för att verkställa lagen om miljöskadefonden. Den senare andelen är väsentligt mindre.

**Tabell 5.** Kostnader och behov av personalresurser för staten och miljöskadefonden när systemet inrättas och förvaltas

ÅTGÄRD	Resursbehov i miljöskadefondens förberedelsefasen för miljöskadefonden		Resursbehov när miljöskadefonden är verksam/år	
	[euro]	[årsv.]	[euro]	[årsv.]
Informationssystem:				
- utveckling	400 000		20 000*	
- möjlighet till intäktsrapporter	200 000			
Kontroll av de avgiftsskyldigas uppgifter och definition av avgiftsklasser:				
- NTM-centralen	280 000	4	70 000*	1
Miljöskadefondens personalresurser			240 000*	3
<b>SAMMANLAGT</b>	<b>880 000</b>	<b>4</b>	<b>330 000</b>	<b>4</b>

\* Betalas av fondens medel

[I samband med bedömningen ovan har man samtidigt också bedömt de konsekvenser i informationshanteringen som krävs enligt 5 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019). Denna bedömning pågår fortfarande till vissa delar och frågan utreds under remissbehandlingen.]

Såsom det framgår av redogörelsen och tabell 5 kommer utvecklings- och driftskostnaderna för datasystemet för miljövärdsinformation att uppgå till sammanlagt uppskattningsvis 880 000 euro under beredningen av den föreslagna miljöskadefonden. Något sådant utlåtande av finansministeriet som avses i 9 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) har inte begärts om de ändringar som utvecklingen förutsätter. Detta beror på att det är fråga om sådan utveckling av ett datalager som är avsett för sektorsövergripande eller branschövergripande gemensamma bruk där tröskeln för begäran om utlåtande enligt 2 § 1 mom. 2 punkten i statsrådets förordning om utlåtandeförfarandet i ärenden som gäller förändringar i informationshanteringen (1301/2019) är 5 miljoner euro.

## Konsekvenser för myndigheterna

Propositionens konsekvenser för myndigheterna beror på vilken myndighet det rör sig om. Om myndigheterna kan få ersättning för sina kostnader och även har möjlighet till förskottsersättning ur miljöskadefonden, går det att säkerställa och stödja att snabba och tillräckliga åtgärder för att bekämpa, förebygga och begränsa förorening av miljön genomförs. Denna effekt kommer att gälla närings-, trafik- och miljöcentralerna, som är behöriga myndighet i sådana situationer enligt 182 a § i miljöskyddslagen som omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna lagen. Propositionen kommer inte att påverka den kommunala verksamheten i samma utsträckning som statens, eftersom kommunerna enligt den gällande lagstiftningen inte ur fondsystemets synvinkel har sådana lagstadgade bekämpningsuppgifter som ett finansieringsbehov kan grundas på. Ett undantag utgörs av efterbehandlingsuppgifter vid oljeskador. En kommun kan dessutom vid förorening vara skadelidande och på den grunden få ersättning ur fonden.

Kommuner, samkommuner eller kommunala affärsverk är enligt förslaget inte skyldiga att betala miljöskadeavgift, men verksamhet som kommuner bolagiserar kan komma att omfattas av avgiftsskyldigheten. Kommunen ska numera enligt 126 § 1 mom. i kommunallagen (410/2015) bolagisera verksamhet, om kommunen är verksam på en konkurrensutsatt marknad och övriga lagfästa förutsättningar uppfylls. Enligt 9 § i kommunallagen får kommunen frivilligt bolagisera också andra tjänster är de som tillhandahålls på en konkurrensutsatt marknad. Kommunen kan överföra serviceuppgifter inom avfallshanteringen till ett bolag som bildats för det ändamålet och som kommunen äger tillsammans med andra kommuner (43 § i avfallslagen). I teorin kan det uppstå konsekvenser också om kommunerna till följd av den föreslagna lagen omorganiserar vissa tjänster exempelvis genom att ändra bolagsform, vilket inte är syftet med propositionen. Lagförslaget ska a priori försätta de bolag som bildats frivilligt i kommunerna i samma ställning som kommunala verk. Exempelvis de reningsverk för avloppsvatten som ägs av kommunala vattenverk står i allmänhet direkt under kommunens bestämmande inflytande, även om de har bolagsform. Detsamma gäller kommunala avfallsanläggningar vars verksamhet på en konkurrensutsatt marknad har begränsats genom lagstiftning (145 a § i avfallslagen). Kommunen är en ägare som inte kan gå i konkurs eller försvinna. Om en kommun sammanslås med en annan kommun övergår alla förpliktelser enligt lagstiftningen fullt ut till den nya kommunen. Av skäl som hänför sig till konkurrensneutralitet är det dock svårt att behandla kommunägda aktiebolag och andra aktiebolag olika.

Med tanke på räddningsverkens och andra skadebekämpningsmyndigheters bokföring och bokslut skulle det ur ekonomiförvaltningens synvinkel vara betydligt enklare och klarare, om ersättningen för bekämpningsåtgärder betalas ut samma år som åtgärderna har vidtagits. Propositionen har inga konsekvenser för sättet att utföra bekämpningsarbeten eller antalet bekämpningsinsatser, eftersom den finansiering som behövs för räddningsverksamhet inte kommer ur fondens medel. Sättet att genomföra och dimensionera myndigheternas ursprungliga åtgärder grundar sig på den tillämpliga lagstiftningen i det aktuella fallet. Beslutspraxis går att följa tack vare att fondens brett sammansatta styrelse behandlar finansieringen av arbetena och fattar beslut utifrån ansökan. När en myndighet ansöker om ersättning hos fonden krävs i det enskilda fallet en tillräckligt heltäckande och grundlig utredning om att myndighetens insatser behövs och om de uppkomna kostnaderna och andra motsvarande omständigheter.

Om det behöver överföras medel från statsbudgeten till fonden, görs en sådan bedömning från fall till fall. Frågan behandlas då inom ramen för budgetförfarandet.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna kommer att få visst administrativt tilläggsarbete när det gäller att fastställa den årliga miljöskadeavgiften och engångsavgiften, att skicka avgiftsbesluten till de avgiftsskyldiga och att övervaka försummelser och uppbära avgifter i efterhand. Det

kommer att krävas arbetsinsatser och visstidsanställningar för att utveckla systemet för uttag av miljöskadeavgiften innan den föreslagna lagen träder i kraft. Mängden extraarbete kommer att vara som störst innan lagen träder i kraft och efter det när systemet införs. Bestämmelserna om betalningsskyldighet ger inte myndigheterna prövningsrätt i fråga om betalningsskyldigheten och avgiftsbeloppet. Det är fråga om en skatt vars grund och storlek fastställs i lagen om miljöskadefonden. Avgiftsgrunderna är kopplade till redan befintliga klassificeringar och informationssystem som bygger på lag, vilket gör systemet mindre betungande administrativt sett.

Verkställigheten av betalningsskyldigheten i fråga om sådana tillstånds-, anmälnings- och registreringspliktiga verksamheter som hör till kommunens behörighet kräver att kommunerna har gett in aktuella uppgifter om dessa verksamheter till datasystemet för miljöårsinformation. Kommunernas skyldighet att registrera uppgifter i datasystemet baserar sig på den gällande miljöskyddslagen (223 §). Uppgifterna om de betalningsskyldiga och om uttaget av avgifter är huvuduppgifter när det gäller att genomföra fondsystemet.

Finansieringen av räddningsverkens materiel- och underhållskostnader för oljebekämpningsberedskapen flyttas bort från oljeskyddfonden och kommer i stället att skötas via den allmänna finansieringen av välfärdsområdena. Den överförs från statsbudgeten. De statliga myndigheternas anskaffningar av bekämpningsmateriel kommer fortsatt att finansieras via statsbudgeten, men det ska inte längre vara möjligt att få ersättning enligt prövning för anskaffningarna. Den föreslagna ändringen kommer att överföra de utgifter för räddningsväsendet som tidigare finansierats med oljeskyddsavgiften till att finansieras via välfärdsområdena ur statsbudgeten. Möjligheten att få finansiering enligt prövning är avsedd att vara kompletterande, men den kommer att kvarstå. Den främjar mest angelägna materielanskaffningar för bekämpning av miljöskador. Storleksordningen på finansieringen enligt prövning ur miljöskadefonden bestäms inom förfarandena för planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Den andel som oljeskyddsavgiften utgjort av medlen för att upprätthålla oljebekämpningen och anskaffa materiel har redan den varierat relativt mycket, men storleksordningen har årligen varit uppskattningsvis totalt 6—7 miljoner euro. Åren 2010—2015 togs oljeskyddsavgiften ut till tredubbelt belopp, men under andra hälften av det årtiondet fick räddningsverken årligen ut 5—10 miljoner euro i ersättning för materiel och 3—4 miljoner euro för underhåll. För tiden före det användes 3,7—5,8 miljoner euro per år till materielanskaffningar och 2—3,4 miljoner euro per år till underhåll. Ersättningarna enligt prövning till staten var i början av årtiondet 7,5—19,2 miljoner euro per år, men åren 2016—2020 endast 1—2 miljoner euro per år.

#### Konsekvenser för miljön

Propositionens miljökonsekvenser är i huvudsak indirekta. Propositionen innebär att en god miljöstatus kan tryggas när det säkerställs att myndigheterna i situationer med subsidiärt ansvar kan få finansiering för att bekämpa miljöskador och för att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga och begränsa förorening av miljön. Till den del det är fråga om annan verksamhet än räddningsverksamhet kan åtgärderna i enskilda fall genomföras snabbare än för närvarande utan eventuell fördröjning på grund av bristande myndighetsresurser. Detta kan beroende på fall begränsa eventuella skadliga miljökonsekvenser och miljöskador samt deras omfattning.

Inrättandet av en miljöskadefond har inte någon direkt styrande effekt på företagsverksamhet om man ser på den risk för miljöförorening som verksamheten utgör. Beslut som ett enskilt företag fattar och som påverkar risken för miljöförorening påverkar inte storleken på miljöskadeavgiften eller grunderna för avgiftsuttaget. Avgiftens storlek ska delvis basera sig på en branschspecifik riskklassificering, men klassificeringen avses vara permanent oberoende av variationer i branschspecifik eller företagsspecifik risk. Jämfört med andra kostnader för företags-

verksamhet kan avgiften huvudsakligen anses vara liten. Eftersom det i konstitutionellt hänseende är fråga om skatt, kan påförandet av avgiften eller avgiftens storlek inte bygga på myndighetens prövning i det enskilda fallet.

Andra samhällliga konsekvenser

När oljeskyddsavgiften slopas kommer finansieringen av verksamheten med oljeskyddsavgiften inte till alla delar att vara förenlig med EU:s harmoniserade regler för punktskatt på bränslen.

För privata aktörer som ansöker om ersättning blir det enklare att redogöra för grunderna för ersättningsyrkandet än enligt den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Förfarandet är således mindre krävande för den sökande och kan också innebära ersättning betalas ut snabbare till enskilda. Lagen om miljöskadeförsäkring förutsätter att ersättning inte har kunnat drivas in hos den ersättningsskyldige genom utmätning eller på grund av att konkurs eller annat insolvensförfarande har påbörjats eller att den ersättningsskyldiga har upplösts och ersättning inte kan fås från en ansvarsförsäkring som den ersättningsskyldige har tagit. Enligt motiveringen till 10 § i regeringens proposition med förslag till lag om oljeskyddsfonden (RP 119/2004 rd) prövar oljeskyddsfondens styrelse från fall till fall om utredningen är tillräcklig med beaktande av den sökandes faktiska möjligheter att driva in kostnaderna eller utreda ersättningsskyldigheten. Bestämmelserna i den föreslagna lagen stöder sig på bestämmelserna i lagen om oljeskyddsfonden.

Definitionen av de skador och kostnader som ersätts motsvarar i övrigt definitionen i lagen om miljöskadeförsäkring (1 §), men med tillägg av ersättning för skador som orsakats av enskilda trafikmedel.

Övergången från användning av medel ur statsbudgeten till ett system som finansieras av de branscher som medför risk för förorening av miljön bidrar till att öka medborgarnas acceptans för sådan verksamhet som kan orsaka miljöförorening eller risk för miljöförorening.

Propositionen innebär inte att tillämpningsområdet för 182 a § i miljöskyddslagen utvidgas, och därför bör införande av ett fondsystem i princip inte öka tillämpningen av den bestämmelsen. Bestämmelsen har visserligen varit i kraft endast en kort tid, och genom miljöskadefonden kan kännedomen om den öka och därmed också dess tillämpning.

I samband med beredningen har det bedömts att en eventuell önskad effekt av systemet med subsidiärt ansvar kan bli att miljöskadefonden som system uppmuntrar avsiktligt oaktsamma eller skadevällande aktörer att styra kostnaderna till systemet (det s.k. Moral Hazard-fenomenet). Det finns dock inga tecken på att den nya fonden skulle stärka en sådan negativ styreffekt jämfört med budgetfinansieringen, försäkringssystemet eller oljeskyddsfonden. För det första kommer den föreslagna fonden inte att medföra ersättning för sådana kostnader som inte redan nu betalas via systemen för subsidiärt ansvar och i sista hand via statsbudgeten. Om rätten till ersättning avgränsas tillräckligt exakt kommer incitamentet till ansvarslös verksamhet att försvinna. De myndighetsåtgärder som ska ersättas med medel ur systemet är till sin natur sådana att det i praktiken inte är ett alternativ att låta bli att genomföra dem, eftersom de måste genomföras oberoende av finansiering. Det subsidiära fondsystemet fungerar exempelvis i konkurssituationer, vilket emellertid inte minskar företagets incitament att teckna frivilliga ansvarsförsäkringar, som uttryckligen hänför sig till företag som fortsätter sin verksamhet. Det kan fortfarande finnas sådant avfall och sådana ämnen i konkursboet som inte medför risk för allvarlig miljöförorening och vars behandling därför inte ersätts ur fondsystemet. Dessa omständigheter minskar möjligheterna till systemmissbruk. Ett viktigt inslag i miljöskadefonden är också möjligheten att återkräva ersatta kostnader, vilket för sin del säkerställer att den ansvariga aktören inte kan undvika kostnaderna för miljöansvaret.

#### 4.2.3 Avskaffande av obligatorisk miljöskadeförsäkring

##### Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av att miljöskadeförsäkringen avskaffas gäller främst försäkringsbolagen. Försäkringsbolagen kommer att förlora premieinkomster när försäkringen avskaffas. På årsnivå rör det sig om cirka två miljoner euro jämfört med läget i dag.

De avgiftsskyldiga verksamhetsutövarna kommer inte rent beloppsmässigt att belastas mer ekonomiskt vid en övergång till ett fondsystem, men avgifterna för enskilda branscher och företag kan komma att förändras. Avgiftsbördan kommer att fördelas jämnare mellan företagen när totalantalet avgiftsskyldiga ökar. I synnerhet större företag kommer att få mindre avgiftsbörda.

En del företag kan ha sin obligatoriska miljöskadeförsäkring som en del av den helhet som företaget avtalat med ett försäkringsbolag, och då kan avtalsvillkoren behöva ses över när en försäkring försvinner ur helheten. Effekten av detta bedöms vara liten när man beaktar ändamålet med den nuvarande obligatoriska försäkringen som täckning vid insolvens och den förhållandevis obetydliga andel som premierna för den obligatoriska försäkringen utgör av företagets samlade utgifter för försäkringarna.

Att miljöskadeförsäkringen avskaffas får i praktiken inga ekonomiska konsekvenser med avseende på behandlingen av de skadelidandes privaträttsliga ersättningsanspråk, eftersom eventuella ersättningar i fortsättningen kommer att betalas ur fonden.

För statsfinanserna leder slopande av försäkringssystemet till minskade inkomster från skatten på försäkringspremier, som enligt det nuvarande avgiftsintäkterna på årsnivå är uppskattningsvis cirka 700 000 euro.

Obehandlade eller pågående ersättningsärenden som hör till tillämpningsområdet för miljöskadeförsäkringen ska skötas i enlighet med övergångsbestämmelser som utfärdas i samband med den föreslagna lagen. Detta kan eventuellt förutsätta temporär finansiering och temporära arrangemang, eftersom försäkringssystemets premieintäkter och organisation upphör när systemet slopas. Det går inte att på förhand exakt uppskatta hur många åtgärder som behövs, eftersom det kan komma in ansökningar också efter det att försäkringen har avskaffats. Med beaktande av att ersättningar söktes mycket sällan under den tid försäkringssystemet funnits rör det sig sannolikt om ett relativt litet antal.

Nedläggningen av försäkringssystemet skulle inte ha några väsentliga konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Närings-, trafik- och miljöcentralerna kommer inte längre att idka tillsyn över skyldigheten att betala försäkringspremie, men i stället kommer tillsynen över skyldigheten att betala fondavgift. Avskaffandet har ingen väsentlig inverkan på arbetsmängden inom förvaltningen eller rättsväsendet, eftersom det nuvarande försäkringssystemet och handläggningen av tillhörande fall inte har belastat dem nämnvärt.

Avskaffandet av försäkringen har inga miljökonsekvenser. I praktiken kommer avskaffandet av den nuvarande försäkringen inte att påverka miljöns tillstånd, eftersom kostnader för bekämpning och återställande inte ersatts genom försäkringen i en sådan omfattning att de skulle ha haft väsentlig betydelse för genomförandet av åtgärderna. Dessutom ska kostnaderna för bekämpnings- och återställandeåtgärder i fortsättningen i sista hand ersättas ur miljöskadefonden. Med avseende på den miljöpolitiska styrningen har avskaffandet ingen väsentlig inverkan, eftersom grunden för bestämmande av försäkringspremierna eller försäkringspremiens storlek i praktiken inte har varit någon betydande faktor som styr företagens hantering av miljörisiker.

#### 4.2.4 Avskaffande av systemet med en oljeskyddsfond

##### Ekonomiska konsekvenser

Att slopa systemet med oljeskyddsfonden inverkar på de företag som betalat oljeskyddsavgift till den del som avgiftsuttaget upphör.

År 2019 fanns det 53 verksamhetsutövare som betalat oljeskyddsavgift, av vilka en var den huvudsakliga betalaren. Den årliga avgiftsbördan för företagen har varit i genomsnitt cirka åtta miljoner euro och 2019 var intäkterna av avgiften 6,8 miljoner euro. År 2019 var kostnaderna för fondens verksamhet 2019 omkring 300 000 euro och ersättning för förebyggande och bekämpning av oljeskador betalades ut till ett belopp av cirka 400 000 euro. Vidare beviljades 7,5 miljoner euro för räddningsverkens materielanskaffningar 4,0 miljoner euro för upprätthållande av räddningsverkens bekämpningsberedskap, 2,5 miljoner euro för materielanskaffning till staten och Åland och 900 000 euro i understöd för projekt som förbättrar oljebekämpningsberedskapen. Dessutom har omkring 900 000 euro i anslag som överförs från statsbudgeten använts till sanering av oljeförorenade objekt. År 2019 var det möjligt att bevilja mer i ersättning än oljeskyddsavgiften gav intäkter det året, eftersom fonden hade tillgång till intäkterna av den förhöjda avgiften som samlats in förhöjd 2010—2015.

Det ska inte längre tas ut någon oljeskyddsavgift för att upprätthålla av beredskapen för oljebekämpning och finansiera materielanskaffningar av dem som importerar olja eller transporterar olja genom Finland. Däremot ska man i fortsättningen samla in uppskattningsvis 1,5 miljoner euro som en kalkylmässig del av miljöskadeavgiften på årsnivå för beredskap för subsidiärt ansvar. Avskaffande av oljeskyddsfonden inverkar direkt på de oljeimportörer som är skyldiga att betala oljeskyddsavgift på så sätt att de miljöskadeavgifter som tas ut av dem på årsnivå sammanlagt är uppskattningsvis cirka 6,5—7 miljoner euro mindre än den oljeskyddsavgift som ska upphävas. En del av dessa företag inom sektorn för import av olja eller oljeprodukter kan vara skyldiga att betala den nya miljöskadeavgiften, men dess inverkan är mindre för dessa importföretag, eftersom grunderna för bestämmande av avgiften blir annorlunda. I den föreslagna fonden ska beredskapen för ersättningar till följd av oljeskador skötas med miljöskadeavgifter på så sätt att avgiften för det första tas ut hos olika aktörer inom oljebranschen och för det andra för verksamheter som orsakar omfattande förorening av miljön och där det i merparten av fallen också används oljeprodukter.

##### Konsekvenser för myndigheterna

Materielanskaffningar och upprätthållande av bekämpningsberedskapen kommer huvudsakligen att finansieras ur statsbudgeten via välfärdsområdena. Lösningen inverkar på behovet av statlig budgetfinansiering när möjligheten att finansiera investeringar i materielanskaffningar och materielunderhåll med oljeskyddsavgiften slopas. Då kommer exempelvis anskaffningar som görs av statliga myndigheter, såsom Gränsbevakningsväsendet och marinen, att på normalt sätt finansieras ur budgeten utan ersättning ur en fond utanför budgeten. En enligt planerna liten andel av materielanskaffningarna ska emellertid finansieras ur miljöskadefonden så att medel för detta ändamål överförs från statsbudgeten till fonden. Dessa överförda medel är avsedda endast för finansiering av räddningsväsendets investeringar enligt prövning.

##### Konsekvenser för miljön

Miljökonsekvenserna blir små och nivån på miljöskyddet förblir oförändrad inom oljebekämpningen, dock beroende på hur finansieringen genomförs via budgeten för upprätthållandet av bekämpningsberedskapen och för materielanskaffningar.

## Andra samhällliga konsekvenser

De understöd som i dagsläget betalas ur oljeskyddsfonden till organisationer ska i fortsättningen finansieras under olika ministeriers moment i statsbudgeten på samma sätt som andra organisationsunderstöd. De som fått ersättning för oljeskador från oljeskyddsfonden behåller sin ställning, även om det i fortsättningen är den nya fonden som beviljar ersättning. Förutsättningarna för beviljande av ersättning förblir nämligen huvudsakligen oförändrade.

### 4.2.5 Uppföljning

Den föreslagna reformen är en komplex helhet och alla konsekvenser kan inte förutses fullt ut. Situationerna med subsidiärt ansvar går inte att förutse, vilket gör det svårare att uppskatta hur många fall som kommer att ligga inom systemets räckvidd. Andra konsekvenser av reformen gäller hur systemet för uttag av miljöskadeavgifter fungerar, hur rätt nivå på avgifterna bestäms, hur effektiv fondens beslutsorganisation är och hur de system för finansiering av bekämpningsåtgärder och materielanskaffning fungerar som ersatt det tidigare finansieringssystemet.

Därför är det motiverat att ordna en utvärdering i efterhand av systemets genomslag och funktion.

## 5 Alternativa handlingsvägar

### 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Propositionen har beretts på så sätt att man samtidigt utrett alternativa sätt att förbereda sig ekonomiskt på situationer av subsidiärt ansvar.

De övriga alternativen beskrivs särskilt med tanke på vilka särskilda fördelar eller nackdelar de har jämfört med den föreslagna miljöskadefonden. De alternativa modellerna bedöms utan att granska de mål i propositionen som kan uppnås med alla alternativ. De viktigaste är avskaffande av oljeskyddsavgiften, utvidgning av rätten till ersättning samt omdefiniering och utvidgning av kretsen av avgiftsskyldiga, dvs. så att också registreringsskyldiga och anmälningspliktiga aktörer är avgiftsskyldiga och inte bara tillståndspliktiga aktörer som hör till kommunernas behörighet.

De alternativa handlingsvägarna granskas utan att särskilt gå in på alternativet att målen med reformen ska fullföljas genom att den nuvarande oljeskyddsfonden utvidgas till att omfatta situationerna inom den nuvarande miljöskadeförsäkringens räckvidd, eftersom det alternativet i praktiken huvudsakligen förverkligas i den föreslagna miljöskadefonden.

Ett nollalternativ är inte möjligt i fråga om oljeskyddsfonden och den obligatoriska miljöskadeförsäkringen.

Det finns ett nödvändigt behov att reformera oljeskyddsfonden i dess nuvarande form och dess finansieringsgrund, vilket innebär att det inte går att låta bli att göra ändringar i lagen om oljeskyddsfonden. Dessutom kräver försäkringssystemet oundvikligen betydande förändringar om man vill ändra den bestående obalansen mellan försäkringspremierna och de utbetalda ersättningarna. Därför inbegriper jämförelsen av alternativ inte ett nollalternativ där inga ändringar skulle göras i de lagen om oljeskyddsfonden och lagen om miljöskadeförsäkring.



### 5.1.1 Användning av anslaget i statsbudgeten

#### Allmänt anslag i statsbudgeten

I samband med beredningen granskades ett alternativ där kostnaderna för förebyggande och begränsning av miljöförorening eller tillbud i samband med förorening och vid behov ersättningarna ska täckas med ett anslag i statsbudgeten som baserar sig på allmänna skatteinkomster. Anslagets användningsändamål och eventuella begränsningar kan fastställas i beslutdelen till det relevanta budgetmomentet.

I det alternativet skulle det vara möjligt att ha kvar systemet med obligatorisk miljöskadeförsäkring och bara göra ändringar som får den nuvarande försäkringen att fungera bättre, förutsatt att det ur de skadelidandes synvinkel anses ändamålsenligt att bevara nuvarande rättsläge och ersättningspraxis. Samtidigt bör det påpekas att försäkringens praktiska betydelse varit tämligen oansenlig när det gäller att ersätta skador. Därför kan man i den modellen också avskaffa försäkringen helt och hållet utan ersättande alternativ som bygger på en separat organisation, såsom i Sverige där motsvarande system med miljöskadeförsäkring avskaffades, och i stället finansiera åtgärderna via statsbudgeten. I fråga om oljeskyddsfonden innebär modellen att ersättningarna för oljeskador finansieras genom budgeten. Upprätthållandet av oljebekämpningsberedskapen och materielinvesteringarna ska finansieras med allmänna medel via välfärdsområdena.

Fördelen med ett system som baserar sig på ett allmänt anslag i statsbudgeten är att budgeten tål en stor ekonomisk risk utan maximibelopp genast när verksamheten inleds. Modellen garanterar riksdagens budgetmakt.

Ändringarna i lagstiftningen skulle inte kräva kvalificerad majoritet i riksdagen. I modellen slopas den nuvarande oljeskyddsavgiften och premierna för miljöskadeförsäkring, och det behövs ingen ny avgift för att ersätta dem. Det behövs inte heller någon ny separat förvaltningsorganisation för att ta ut avgifter eller betala ut ersättning, eftersom användningen av anslaget är en del av exempelvis miljöförvaltningens normala verksamhet. Fördelen med modellen är att beslutet kan fattas flexibelt och effektivt.

Det går inte att nå målen med propositionens lika väl med modeller som baserar sig på ett allmänt anslag i statsbudgeten som med den föreslagna fondmodellen. De modeller som bygger på ett allmänt anslag i statsbudgeten ändrar inte nuläget i riktning mot att de som orsakar fara bär ansvaret för kostnaderna. En sådan lösning är inte förenlig med principen om förorenarens ansvar. Det allmänna och i förlängningen skattebetalarna får stå för alla kostnader. Utgifter som är oförutsebara i fråga om belopp och tidpunkt för genomförande kan svårigen passas in i principen om ettårighet, som gäller för budgeten.

#### Öronmärkt anslag i statsbudgeten

I synnerhet under tidigare faser av beredningen var ett av de alternativ till inrättande av en fond utanför statsbudgeten som övervägdes att reformen ska genomföras med ett sådant flerårigt budgetanslag för miljöskadeändamål som baserar sig på skatteinkomster som är bundna till ett visst användningsändamål. Detta innebär att medlen till anslaget ska uppbäras exempelvis genom en skatt som är lik den nu föreslagna miljöskadeavgiften eller genom någon annan skatt. De skattemedlen ska inte gå att använda för något annat ändamål än det som bestäms för anslaget. Det är fråga om ett flerårigt reservationsanslag och därför kan anslaget samlas under perioder på tre år för framtida behov på samma sätt som enligt fondmodellen. Anslaget kan därefter budgeteras på nytt för samma ändamål, vilket innebär att det samlade beloppet kan användas även efter perioden på tre år.

Anslagets användningsändamål kan på samma sätt som de alternativ som nämns ovan i samband med det allmänna anslaget ges en mer begränsad eller en vidare definition.

En modell baserad på ett öronmärkt anslag i statsbudgeten har vissa fördelar. Den ger möjlighet att förbereda sig på oförutsedda situationer med subsidiärt ansvar som medför även stor ekonomisk risk och avsätta den öronmärkta skatten till utövare av verksamhet som medför fara. Då realiserar förorenarnas kollektiva ekonomiska ansvar för beredskapskostnaderna bättre än i en modell baserad på allmänna skatteinkomster. Modellen kan införas genom en skattelag som inte förutsätter två tredjedelars kvalificerad majoritet i riksdagen i enlighet med grundlagen. Modellen förutsätter inte någon ny separat förvaltningsorganisation för att uppbära den skatt som behövs för anslaget. Anslaget skulle användas inom ramen för miljöförvaltningens verksamhet, så den expertis som behövs för beslutsfattandet skulle vara tillgänglig.

En av de största nackdelarna med en modell med ett öronmärkt anslag i statsbudgeten är att öronmärkningen minskar möjligheterna att fritt fördela skatteinkomsterna och därmed inskränker riksdagens budgetmakt. Öronmärkning av skatteintäkter för ett visst ändamål skulle strida mot principen om allmänna skatteinkomster, dvs. att beslut om hur statens skatteinkomster används för olika ändamål ska fattas separat i budgetförfarandet. En öronmärkning anses kunna leda till effektivitetsförluster om anslaget skulle kunna användas mer effektivt för andra ändamål. Det öronmärkta reservationsanslaget måste budgeteras på nytt vart tredje år, vilket medför en särskild administrativ insats. Anslaget är inte heller nödvändigtvis ett tidsmässigt och beloppsmässigt tillräckligt instrument för att finansiera oförutsedda kostnadsposter, vilket är dess huvudsakliga brist med tanke på målpuffyllelse jämfört med fondmodellen.

#### 5.1.2 Reformering av systemet med miljöskadeförsäkring

Beredningen av propositionen har inbegripit bedömning av förutsättningarna för att utvidga tillämpningsområdet för lagen om miljöskadeförsäkring för att nå målen med propositionen. De uppställda målen kan inte nås med hjälp av försäkringsmodellen trots att den har vissa fördelar.

##### Fördelar med försäkringsmodellen

Försäkringsmodellen har flera tydliga fördelar. Modellen finansieras med försäkringspremier som tas ut hos verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som medför risk för miljöförorening, dvs. finansieringen baserar sig inte på skatteinkomster. En fördel i förhållande till ett fondsystem är att storleken på försäkringspremien kan kopplas till den miljörisk som en enskild aktör orsakar. Försäkringspremien kan enligt försäkringsbolagets prövning höjas eller sänkas utifrån skadefrekvensen.

En försäkringsbaserad modell kan beredas på så sätt att man i viss mån utnyttjar den befintliga försäkringsorganisationen och försäkringslagstiftningen. Modellen skulle bygga på det befintliga förvaltningssystemet och ersättningsförfarandet, inklusive förfarandet för ändringssökande. Även försäkringsmodellen kräver dock samma ändringar i informationssystemen som fondmodellen gör. Således är kostnaderna för att inrätta och driva ett betalningssystem och en organisation av samma storleksklass i båda modellerna, och det finns ingen väsentlig skillnad mellan dessa modeller i det avseendet. Om kretsen av betalningsskyldiga utvidgas till mindre aktörer orsakas förvaltningen samma extraarbete både i försäkringsmodellen och i fondmodellen. Kvantiteten på detta arbete bedöms ovan i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna av att ett fondsystem inrättas. Extraarbetet består i synnerhet av uppdatering av uppgifterna om tillstånd, anmälningar och registreringar inom kommunernas behörighet i informationssystemen och på motsvarande sätt av registrering av uppgifter om tillstånd som beviljats av staten, i syn-

nerhet uppgifter om avgiftsklass, i informationssystemen. Förvaltnings- och informationssystemkostnaderna för att utveckla försäkringsmodellen så att den ligger i linje med målen för reformen uppgår enligt Miljöförsäkringscentralens och föreningen Finanssialas preliminära uppskattning till omkring en miljon euro.

En fördel med en försäkringsmodell är att den inom ramen för modellens ersättningstak fullt ut kan bära den ekonomiska risk som är förknippad med skadorna omedelbart när verksamheten inleds utan att något startkapital behöver skaffas. I ett fondsystem kan samma sak uppnås genom överföring av medel ur statsbudgeten. Staten skulle få cirka 0,7 miljoner euro i årliga inkomster i försäkringsskatt som grundar sig på försäkringspremien.

Ändringar i lagen om miljöskadeförsäkring kan godkännas av riksdagen utan krav på kvalificerad majoritet.

#### Problem med försäkringsmodellen

Det går inte att svara mot målen med reformering av systemet med subsidiärt ansvar genom försäkringsmodellen. Det beror på modellens särdrag.

Det är inte möjligt att på förhand veta hur mycket de betalningsskyldiga företagen ska betala inom försäkringsmodellen, eftersom varje försäkringsbolag beslutar separat för varje företag hur stora premierna är. Premierna kan av konkurrensrättsliga skäl inte ges offentlighet, statistikföras eller förutses på ett enhetligt sätt. Enligt det utvecklingsförslag för försäkringsmodellen från Finanssiala som behandlades i styrgruppen för lagstiftningsprojektet ska efterbehandlingen av oljeskador och kemikalieolyckor inte helt ligga inom försäkringsmodellens räckvidd, utan bara till den del som skadebekämpningen omfattas av tillämpningsområdet för miljöskadelagen. Ersättning för de bekämpningskostnader som avses i 182 a § i miljöskyddslagen ska enligt det förslag som behandlats inom ramen för projektet betalas till ett belopp av högst två miljoner euro per år. Det beloppet är inte tillräckligt om man ser på kostnaderna för de situationer av subsidiärt ansvar som faktiskt uppkommit i Finland. Försäkringen ska inte utvidgas till skador som orsakas av enskilda trafikmedel.

Det är inte lagtekniskt och innehållsmässigt möjligt att kombinera det försäkringssystem baserat på miljöskadelagen som i första hand ersätter privaträttslig ekonomisk skada och 182 a § i miljöskyddslagen, som reglerar miljömyndighetens uppgifter, till en fungerande helhet på ett sätt där tolkningen av de ersättningsbestämmelser som tillämpas på myndighetskostnader är entydig och förutsebar och där bestämmelserna täcker in alla behövliga situationer. Exempelvis bestämmelserna om förorenarens kostnader för bekämpning av skadan i 32 § i lagen om försäkringsavtal (543/1994) och 6 § 1 mom. 1 punkten i miljöskadelagen har konstaterats vara mångtydiga. Även andra begrepp i lagen om ersättning för miljöskador som gäller försäkringssystemets funktion, såsom ersättningsgilla myndighetskostnader (6 § 1 mom. 2 punkten i miljöskadelagen) och kostnader för utredning av skador (6 § 1 mom. 3 punkten i miljöskadelagen), tillämpas och tolkas utifrån traditionen i försäkrings- och ersättningslagstiftningen. Av detta följer att det är svårt att på förhand bedöma om kostnaderna för miljömyndigheternas verksamhet med stöd av offentlighetslagstiftning eventuellt ska ersättas, eftersom det grundläggande syftet med lagstiftningen är att uppfylla miljömålen och förebygga miljöförorening och inte att ersätta ekonomiskt betydande skador med pengar.

Försäkringssystemet skiljer sig från fondsystemet på så sätt att det inte kan förenas med förskottersättning. Förskottersättning är visserligen inte huvudregel utan ett undantag, men den är särskilt viktig i samband med omfattande skador när det gäller att ersätta de operativa myndigheternas bekämpningskostnader. Ersättning ur försäkringssystemet kan sökas först efter

utredning av förorenarens primära ansvar och insolvens. Denna obligatoriska utredning kan innebära att man blir tvungen att vänta på ersättning fram till ett lagakraftvunnet beslut av en myndighet eller domstol, vilket kan ta mycket lång tid. I fondmodellen kan förskottsersättning beviljas på grundval av en enklare utredning, vilket innebär att beslutet och utbetalningen av ersättningen sker snabbt utan någon omfattande tilläggsutredning. Beslut om beviljande av den slutliga ersättningen fattas senare, och i det skedet görs en separat genomgång av alla kostnader för att sedan fatta beslut om ersättning. Om förskottsersättningen överstiger beloppet av den slutliga ersättningen ska skillnaden återbetalas till fonden. I fondmodellen främjar förskottsersättningen genomförandet av åtgärder och underlättar bekämpningsmyndighetens ekonomihantering.

På principiell nivå skulle det vara problematiskt om en privaträttslig aktör, dvs. ett försäkringsbolag, i samband med ersättningsprövningen bedömer behovet och lagenligheten av det allmännas åtgärder. Också i praktiken kan detta leda till problem, eftersom det kan förekomma överlappande alternativ för sökande av ändring när rättsinstanser anlitas, om ersättning som grundar sig på samma skadefall behandlas vid allmän domstol och förvaltningsdomstol.

Systemet med miljöskadeförsäkring lämpar sig inte för finansiering av bekämpning i brådskande fall enligt 182 a § i miljöskyddslagen, eftersom förskottsersättningar som betalas innan den slutliga ansökan avgörs inte kan kombineras med försäkringsmodellen. Detta skulle vara problematiskt med tanke på finansieringen av myndigheternas verksamhet, eftersom det ofta behövs snabb och flexibel finansiering för att få igång arbetet och förhindra spridning av skadeverkningsarna. I så fall måste myndigheternas verksamhet i det första skedet också i fortsättningen, beroende på fallet, finansieras med medel ur statsbudgeten.

Försäkringssystemet kan inte på ett ekonomiskt effektivt sätt förbereda sig på fall av subsidiärt ansvar, som oftast är oförutsebara vad avser omfattning, art och tidpunkt. Det är svårt att planera och balansera finanserna i ett försäkringssystem om det inte i tillräcklig utsträckning går att förutse de fall som ska ersättas och ersättningens omfattning. En försäkring kan inte fungera som en fond, som genom fondering av medel kan vänta flera år på att ersättningsutgifter eventuellt uppkommer. I en försäkring ska inkomsterna och utgifterna i huvudsak motsvara varandra enligt prognosen för att systemet ska kunna fungera kostnadseffektivt. I ett försäkringssystem kommer medlen från premieavgifterna a priori att förbli oanvända, om inga skador inträffar. I en försäkringsmodell går det inte att använda kapitalgränser för att styra uttaget av avgifter för det fall att inga händelser som ska ersättas inträffar på länge. Däremot kan det i den föreslagna fondmodellen föreskrivas om avbrytande och återupptagande av uttag av avgifter.

Det går inte att på förhand avgöra när och i vilken utsträckning myndigheterna orsakar kostnader för att förebygga och begränsa hotande skador eller kostnader för att bekämpning av och återställande efter miljöskador. Det finns således ingen statistisk grund för dimensioneringen av försäkringspremierna. Resultatet blir antingen höga försäkringspremier eller en låg ersättningsnivå, vilket inte talar för en försäkringsmodell. I styrgruppen för lagstiftningsprojektet föreslog Finanssiala en försäkringsmodell där den övre gränsen för ersättning av myndigheternas kostnader i situationer enligt 182 a § i miljöskyddslagen är två miljoner euro per år. Förslaget motsvarar inte de mål som ställts upp i lagstiftningsprojektet eftersom den överskjutande delen av kostnaderna då måste täckas med skattemedel.

I beredning ingick en granskning av möjligheterna att utveckla systemet med miljöskadeförsäkring på så sätt att mer ersättning i praktiken betalas ut och att ersättningen täcker oljeskador. Den lösningen valdes inte. Orsakerna är följande. För en ökad utbetalning av försäkringsersättningar krävs det antingen att antalet ansökningar om ersättning ökar eller att Miljöförsäkringscentralens ersättningspraxis ändras inom ramen för lagtolkningen eller ändring av lagstiftningen

om ersättningsvillkor. Utifrån utredningar om antalet miljöskador är det klart att det åtminstone inte i betydande omfattning har inträffat skador där det med stöd av gällande bestämmelser skulle ha varit möjligt att få ersättning men där ersättning inte sökts (rapporter från Finlands miljöcentral 21/2011, på finska, och utredningen om miljöskador i Finland (Onse)).

Det är därför inte realistiskt att förvänta sig att antalet ersättningsansökningar ökar, utan ökade ersättningar kräver en väsentlig utvidgning av lagens tillämpningsområde, vilket emellertid är svårt utan att frånga den fasta kopplingen till tillämpningsområdet för miljöskadelagen.

Det går inte att göra stora ändringar i Miljöförsäkringscentralens ersättningspraxis genom lagtolkning, utan att lagstiftningen om ersättningsvillkoren och ersättningsförfarandet ändras. Bestämmelser som i så fall ska ändras är i synnerhet bestämmelserna om den skadelidandes självrisk (13 § i lagen om miljöskadeförsäkring), ersättningens maximibelopp (15 § i den lagen och 4 § i förordningen om miljöskadeförsäkring), den skadelidandes skyldighet att lämna utredning (16 § i den lagen) och utbetalning av ersättning (18 § i den lagen). Dessa ändringar måste göras i form av partiella förbättringar av ersättningsförfarandet också om systemet med subsidiärt ansvar utvecklas utifrån försäkringsmodellen. Genom dessa ändringar går det emellertid inte att i väsentlig grad öka antalet skadefall som ersätts ur försäkringen, eftersom ändringarna inte utvidgar försäkringens räckvidd till nya skadesituationer, utan innebär en finjustering i behandlingen av de fåtaliga skadefallen inom det nuvarande tillämpningsområdet. En utvidgning av försäkringssystemets räckvidd till kostnader för förebyggande av skada, som är typiska vid konkurs, skulle däremot ändra systemet så att det bättre motsvarar det behov som uppstår i praktiken. Däremot uppfyller inte heller det målen för denna proposition. Detta har behandlats ovan i samband med tillämpningen av 182 a § i miljöskyddslagen.

### 5.1.3 Införande av skador enligt direktivet om miljöansvar systemet med subsidiärt ansvar

De miljöskador som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (nedan direktivet om miljöansvar) är skador på skyddade arter och skyddade naturliga miljötyper, skador på vatten och markskador som har betydande negativa effekter för miljön eller hälsan. Direktivet om miljöansvar förpliktar medlemsstaterna att föreskriva om åtgärder för att förebygga och avhjälpa betydande skador på miljön och den biologiska mångfalden. På avhjälpan av miljöskador tillämpas lagen om avhjälpan av vissa miljöskador (383/2009, miljöansvarslagen) och olika miljölagar allt efter föremålet för skadan eller den verksamhet som orsakat skadan.

I 9 § i miljöansvarslagen föreskrivs det om en myndighets rätt att vidta eller låta någon annan vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga eller begränsa skador eller hjälpåtgärder på ett skadat område exempelvis efter räddningsmyndighetens åtgärder för att omedelbart avvärja skadorna (RP 2008/228 rd). Genom paragrafen införlivades artiklarna 5.3 d och 6.2 e i direktivet om miljöansvar i den nationella lagstiftningen. Åtgärder kan vidtas om ärendet är brådskande och förfarandet enligt naturvårdslagen (1096/1996), miljöskyddslagen, vattenlagen (587/2011) och gentekniklagen (377/1995) inte kan inväntas utan att skadan utvidgas betydligt. Åtgärder får vidtas också om den verksamhetsutövare som orsakat skadan inte kan påträffas utan svårighet. Utgångspunkten är att staten i efterhand återkräver kostnaderna av den verksamhetsutövare som orsakat skadan (14 § i miljöansvarslagen).

Den grundläggande konstellationen i 182 a § i miljöskyddslagen och 9 § i miljöansvarslagen är delvis likartad: syftet med båda bestämmelserna är att skydda intressen med ett särskilt värde (i det ena fallet naturvärden och i det andra fallet att undanröja en allvarlig miljö- och hälsorisk), den ansvariga aktören underlåter att vidta nödvändiga åtgärder, den normala vägen med admi-

nistrativt tvång inte är tillgänglig och myndigheten är behörig att vidta åtgärder och ta ut kostnaderna av den aktör som ansvarar för åtgärderna. Dessutom är tröskeln hög i båda bestämmelserna när det gäller att utöva behörigheten. En väsentlig skillnad mellan dessa bestämmelser är att det huvudsakliga tillämpningsområdet för miljöansvarslagen är att avhjälpa en försämring av naturnyttor, medan tillämpningsområdet för 182 a § i miljöskyddslagen omfattar situationer där det kan orsakas allvarlig risk eller olägenhet för miljön, men också för människors hälsa.

Det kan i princip också förekomma situationer där en myndighet kan genomföra åtgärder enligt 182 a § i miljöskyddslagen samtidigt som enligt 9 § i miljöansvarslagen. Åtgärderna kan vara delvis överlappande och gå in i varandra, och det kan vara svårt att skilja dem åt. Bestämmelserna i 182 a § i miljöskyddslagen tillämpas utan det görs någon åtskillnad mellan situationerna enligt direktivet om miljöansvar och andra situationer, och därför är det möjligt att vissa förebyggande och begränsande åtgärder inom miljöansvarslagens räckvidd i praktiken kan bli aktuella för ersättning ur den föreslagna miljöskadefonden. Detta är dock inte särskilt sannolikt, eftersom det i Finland har förekommit väldigt få skador enligt miljöansvarslagen.

Beredningen av propositionen inbegrep också en analys av förutsättningarna att också inkludera myndighetskostnaderna i situationer där 9 § i miljöansvarslagen tillämpas i de skador och kostnader som ersätts ur systemet, men den lösningen valdes inte av flera orsaker. För det första är det de som bedriver verksamhet som medför risk för miljöförorening som ska betala avgifter till miljöskadefonden. Däremot är de situationer där miljöansvarslagen tillämpas i typfallet inte förorening, eftersom de skadliga effekterna då ofta gäller naturen, den biologiska mångfalden eller genpoolen, och skadeverkningarna inte nödvändigtvis orsakas av verksamhet av anläggningstyp. Detta innebär att också kostnader orsakade sådana aktörer enligt miljöansvarslagen som inte själva är avgiftsskyldiga täcks ur miljöskadefonden. För det andra har myndigheten redan rätt att vidta åtgärder på statens bekostnad enligt gällande 9 § i miljöansvarslagen, dvs. vidta eller låta någon annan vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga skador och begränsa dem eller låta någon annan låta någon annan vidta hjälpåtgärder på det skadade området, om det brådskar med ärendet eller den verksamhetsutövare som orsakat skadan inte kan påträffas utan svårighet.

#### 5.1.4 Utveckling av systemet med säkerheter

Miljöskyddslagens system med säkerheter för avfallsbehandling är en del av det primära ansvaret. Skyldigheten att ställa säkerhet gäller en känd enskild verksamhetsutövare vars verksamhet kan vara förenad med förorening av miljön. Också den säkerhet för avslutande av gruvdrift som avses i gruvlagen gäller uttryckligen innehavaren av gruvtillstånd. Systemen med subsidiärt ansvar gäller däremot också skador som orsakats av okända aktörer. De nuvarande systemen med säkerheter gäller tillstånd som beviljas för tillståndspliktig verksamhet, medan ett system med subsidiärt ansvar också ska omfatta situationer där verksamheten strider mot tillståndet och även skador av verksamhet som inte kräver tillstånd. Säkerheten ska vara i kraft för att kunna användas för att finansiera åtgärder, vilket innebär att den inte täcker in eventuella skador som uppstår efter det att den har upphört att gälla.

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering finns följande skrivning om säkerheter i syfte att förbättra miljöskyddet i anslutning till gruvor: ”Bestämmelserna om säkerheter kommer att utvecklas så att det miljömässiga ansvaret kan tryggas i alla situationer”. Bestämmelserna om avfalls- och gruvssäkerheter håller på att ses över inom lagstiftningsprojekt vid miljöministeriets och arbets- och näringsministeriets. Dessutom utreds konsekvenserna av en eventuell utvidgning av räckvidden för avfallssäkerheterna för gruvor inom ett projekt som ingår i statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS). Avsikten är att utveckla

båda systemen i synnerhet så att beloppet på säkerheten bättre motsvarar de kostnader som säkerheterna avses täcka. Flera projekt som Europeiska kommissionen finansierat har gällt hur system med säkerheter fungerar och hur de kan utvecklas. Färdiga utredningar och riktlinjer har offentliggjorts exempelvis på webbplatsen för nätverket för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftning, Impel (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) (<https://www.impel.eu/projects/financial-provisions/>). Dessutom innehåller kommissionens riktlinjer ”Guidelines for Mine Closure Activities and Calculation and Periodic Adjustment of Financial Guarantees”, som publicerades våren 2021, anvisningar och rekommendationer om nedläggning av gruvor och regelbunden uppdatering av säkerheten.

I praktiken kan den säkerhet som fastställs i ett tillstånd också visa sig vara otillräcklig, höjningen av säkerheter bli fördröjd på grund av ändringssökande eller säkerheter inte alls ställas till följd av verksamhetsutövarens försummelser eller exempelvis konkurs. Dessutom kan riskerna med verksamheten vara svåra att förutse i det praktiska myndighetsarbetet, och ibland har riskerna med en viss praxis eller de använda kemikalierna identifierats först efter en längre tid. Försök att minska beloppet på de kostnader som täcks genom system för subsidiärt ansvar kan göras genom de nämnda lagstiftningsreformerna och genom att bland annat genom anvisningar stödja en korrekt dimensionering och uppdatering av säkerheterna. Minskning kan då eftersträvas till den del det är fråga om åtgärder som hör till området för säkerheter.

En utvidgning av tillämpningsområdet för säkerheter bör också granskas som ett möjligt sätt att begränsa kostnaderna inom system med subsidiärt ansvar eller förhindra att situationer faller inom systemet. Utveckling av systemet med säkerheter medger något bättre beredskap i synnerhet för att täcka kostnaderna för avfallsbehandling vid verksamhetsutövarens insolvens, men eftersom användningsändamålen skiljer sig åt går det heller inte i fortsättningen att ersätta subsidiära ansvarssystem med system med säkerheter. Om systemet med säkerheter utvidgas till alla miljörisker i verksamheten, kommer säkerheterna att vara så pass stora att det sannolikt blir betydligt svårare för nya aktörer att komma in på marknaden samtidigt som de befintliga aktörernas avgiftsbörda skulle öka avsevärt. Att behöva ställa säkerhet och göra ändringar i den medför redan i sig alltid kostnader för verksamhetsutövaren och administrativt merarbete för tillsynsmyndigheten.

#### 5.1.5 Effektivare tillsyn

Det går att försöka minska fallen med subsidiärt ansvar genom att effektivisera tillsynen över verksamhetsutövarna, men som alternativ är det tillräckligt för att utveckla lagstiftningen om subsidiärt ansvar. Med hjälp av en effektiv tillsyn kan exempelvis de situationer identifieras där farligt avfall har börjat samlas i lokalerna till ett företag som hanterar avfall utöver vad som anges i miljötillståndet. Men inte ens effektiviserad tillsyn kan förhindra alla situationer som strider mot miljötillståndet. Trots att riskfyllda objekt inspekteras är det mycket svårt att i tid identifiera i synnerhet förestående insolvenssituationer i samband med tillsynen. En heltäckande bedömning av företagets ekonomiska verksamhetsförutsättningar ingår inte i tillsynen enligt miljöskyddslagen, så verksamhetsutövarna lämnar inte detaljerade ekonomiska uppgifter om företagets tillstånd till tillsynsmyndigheten.

Enligt anvisningarna för miljötillsyn (Miljöförvaltningens anvisningar 2/2016; <https://ym.fi/julkaisut>, s. 28, på finska) ska tillsynsmyndigheter som utifrån ekonomiska nyckeltal upptäcker att en anläggning under deras tillsyn har ekonomiska svårigheter vidta åtgärder och säkerställa att verksamheten är förenlig med tillståndet. Om verksamheten inte överensstämmer med tillståndet, ska tillsynsmyndigheten vidta behövliga åtgärder för att se till att omständigheterna vid anläggningen överensstämmer med tillståndet.

### 5.1.6 Andra handlingsvägar för bestämningen av miljöskadeavgiftsskyldighet och avgiftsklasserna

Skyldigheten att betala miljöskadeavgift enligt förslaget grundar sig på verksamhet som medför risk för förorening av miljön. Definitionen av verksamhet som medför risk för förorening av miljön motsvarar definitionen i 5 § 1 mom. 3 punkten i miljöskyddslagen. De avgiftsskyldiga verksamheterna preciseras i bilagorna 1 och 2 till lagen om miljöskadefond. Verksamhet som avses i bilagorna är alltid tillståndspliktig, anmälningspliktig eller registreringspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Om verksamheten bedrivs på Åland, föreskrivs det om tillstånd- eller annat godkännandeförfarande i Ålands landskapslag om miljöskydd. Betalningsskyldigheten till fonden är antingen årlig eller av engångsnatur.

De verksamheter som medför skyldighet att betala den årliga miljöskadeavgiften indelas enligt förslaget i fem olika avgiftsklasser. Grunden för klassificeringen är en accentuerad risk för miljöskador i situationer av subsidiärt ansvar inom vissa branscher eller verksamheter. Avgiftsklasserna bestäms utifrån en analys av riskerna på branschnivå. Möjligheterna att göra regleringen mer detaljerad begränsas av det faktum att ju mer exakt man försöker ange klasserna, desto högre blir de administrativa kostnaderna för systemet. Dessutom bör det beaktas att grunderna för och storleken på avgiften måste anges på lagnivå. Med tanke på skattebetalarnas rättsskydd och skatteuttaget måste avgiftsskyldigheten anges tydligt och enkelt utan möjlighet till tolkning.

#### *Betalningsskyldighet baserat på miljöskyddslagen*

I propositionens beredningsskede har som grund för bestämmande av avgifter granskats en modell där miljöskadeavgiftsskyldig verksamhet definieras så att den gäller sådan verksamhet enligt miljöskyddslagen som medför risk för förorening av miljön och definitionen preciseras med hänvisningar till tillstånds- och registreringskyldigheten enligt miljöskyddslagen. När avgifterna bestäms är det också av betydelse om den statliga eller kommunala miljötillståndsmyndigheten behandlar ett tillstånd, en anmälan eller en registrering. I denna modell skulle det för varje verksamhet som omfattas av årlig betalningsskyldighet ha fastställts en avgiftsklass i enlighet med miljöskyddslagens krav på tillståndsplikt. Om en utövare av verksamhet som är tillståndspliktig, anmälningspliktig eller registreringspliktig enligt miljöskyddslagen i de undantagsfall som anges i lagen inte skulle ha varit skyldig att betala en årlig miljöskadeavgift, har verksamheten dock i allmänhet varit föremål för en miljöskadebetalningsskyldighet av engångsnatur.

Miljöskadeavgiften är i konstitutionellt hänseende en skatt som med stöd av självstyrelselagen för Åland hör till rikets lagstiftningsbehörighet på det sätt som beskrivs i 12.5 kap. i denna proposition. Den föreslagna lagen och till exempel bestämmelserna om betalningsskyldighet ska tillämpas på Åland på samma grunder som i andra delar av riket. För att detta ska vara möjligt kan betalningsskyldigheten inte på det sätt som anges ovan grundas på utövande av tillstånds-, anmälnings- eller registreringspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen. På Åland finns bestämmelser om miljöskydd, såsom tillståndsplikt för verksamhet som medför risk för förorening av miljön, i landskapslagen. Betalningsskyldigheten kan inte heller preciseras genom en hänvisning till både miljöskyddslagen och lagstiftningen i landskapet Åland, eftersom betalningsskyldigheten då bestäms på olika grunder på Åland och i riket. En jämlik behandling av verksamhetsutövarna förutsätter att betalningsskyldigheten för samma verksamhet fastställs på ett enhetligt sätt.



Av ovan nämnda skäl har betalningsskyldigheten till miljöskadefonden i den föreslagna lagen införts i definitionen av verksamhet som medför risk för förorening av miljön och i förteckningen över betalningsskyldiga verksamheter i bilagorna 1 och 2 till lagen så att hänvisningarna till miljöskyddslagen eller Ålands landskapslagar har undvikits. I praktiken skrivs det ut i bilagornas förteckningar som preciserar tillstånds-, anmälnings- och registreringskyldigheten i miljöskyddslagen i bilagorna till lagen. För varje tillstånds-, anmälnings- eller registreringspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen ska det således fastställas en avgiftsgrund och avgiftsklass för verksamheten med vissa undantag från betalningsskyldigheten, och om verksamheten i fråga bedrivs på Åland, ska verksamheten vara avgiftspliktig verksamhet på samma grunder som i andra delar av riket.

Verksamhet som medför risk för förorening av miljön definieras i den föreslagna lagen med samma innehåll som i miljöskyddslagen, där definitionen av anläggning i artikel 3.3 i industriutsläppsdirektivet har genomförts genom definitionen (RP 214/2014 rd). [Kompletteras för Ålands del]

#### *Tillståndsplikt enligt kemikaliesäkerhetslagen vid bestämmande av avgiftsklasser*

En del av den verksamhet som enligt förslaget omfattas av den årliga miljöskadeavgiften inbegriper omfattande upplagring och hantering av farliga kemikalier och förutsätter således tillstånd enligt 23 § i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, kemikaliesäkerhetslagen). Vid beredningen har det utretts om tillstånd enligt kemikaliesäkerhetslagen kan beaktas som en höjande faktor vid bestämmandet av avgiftsklassen för verksamheten och om den tillståndsplikt som gäller verksamheten kan leda till att den årliga betalningsskyldigheten också omfattar verksamhet som i övrigt omfattas av en engångsavgift. Bestämmandet av avgiftsklassen påverkas med andra ord alltid också av om verksamheten kräver tillstånd enligt kemikaliesäkerhetslagen för omfattande upplagring och hantering av kemikalier och vilken klassificering den har. På detta sätt säkerställs det att den fara för hälsa och miljö som en omfattande användning av farliga kemikalier orsakar beaktas i det föreslagna avgiftssystemet.

I kemikaliesäkerhetslagen indelas produktionsanläggningarnas verksamhet enligt sin omfattning i två grupper: omfattande och liten. Omfattande verksamhet övervakas av Säkerhets- och kemikalieverket, Tukes, och verksamhet i liten skala av räddningsmyndigheten. Tillståndsklassificeringen baserar sig på en riskbedömning där kemikaliernas mängd och farlighet beaktas. Bestämmelser om tillståndströskeln finns i statsrådets förordning om övervakning av hanteringen och upplagringen av farliga kemikalier (685/2015). I förordningen indelas kemikalierna i hälso- eller miljöfarliga kemikalier samt brand- och explosionsfarliga kemikalier som medför s.k. fysikalisk fara. I kemikaliesäkerhetslagen (30 §) föreskrivs också om sådana farliga anläggningar för storolyckor som avses i SEVESO III-direktivet (2012/18/EU) om förebyggande av risk för storolycka, dvs. anläggningar med skyldighet att skapa en säkerhetsrapport (TS-anläggningar) och anläggningar med skyldighet att skapa en handling över säkerhetsprinciperna (MAPP-anläggningen). Säkerhetsutredningen och dokumentet om säkerhetsprinciperna är tilläggsskyldigheter i det tillstånd som Tukes beviljar och som har beaktats vid beredningen av förslaget i den avgiftsklassmodell som beaktar tillståndsplikten enligt kemikaliesäkerhetslagen.

En del av de anläggningar som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om industriutsläpp har tillstånd av Tukes och de är ofta TS- eller MAPP-anläggningar. De vanligaste TS- och MAPP-anläggningarna är stora kemiska fabriker, oljeraffinaderier, massafabriker, pappersfabriker, hamnupplag och impregneringsanläggningar. Tillstånd enligt kemikaliesäkerhetslagen behövs förutom för miljötillstånd som avgörs av statliga och kommunala miljötillståndsmyn-

digheter också för vissa verksamheter som enligt miljöskyddslagen kräver anmälan eller registrering. I fråga om anmälningspliktiga verksamheter är det vanligen kemikalieupplag som har tillstånd till omfattande upplagring och hantering av kemikalier (2 punkten i bilaga 4 till miljöskyddslagen). Också de verksamheter som registreras kan innefatta omfattande upplagring och hantering av farliga kemikalier. Till registreringspliktiga verksamheter har överförts vissa funktioner som tidigare krävde miljö tillstånd, såsom vissa verksamheter som inbegriper användning av organiska lösningsmedel, av vilka det har konstaterats att det är ändamålsenligt att hantera de risker för kemikalieolyckor som är förenade med dem genom förfaranden enligt kemikaliesäkerhetslagstiftningen (RP 8/2017 rd).

Det finns också vissa anläggningar som enligt miljöskyddslagen är tillståndspliktiga eller anmälnings- eller registreringspliktiga och för vilkas verksamhet det tillstånd enligt kemikaliesäkerhetslagen som behövs inklusive eventuella tilläggsskyldigheter närmast baserar sig på fysikaliska kemikalier, dvs. kemikalier som medför brand- och explosionsrisk. Sådana funktioner kan vara t.ex. vissa isoleringsfabriker och väteproduktionsanläggningarna. I den alternativa avgiftsklassmodellen skulle det tillstånd som beviljas av Tukes eller dess tilläggsskyldighet inte ha höjt avgiftsklassen för verksamheten i dessa fall. Till de tillståndspliktiga verksamheter enligt kemikaliesäkerhetslagen som inte är tillståndspliktiga, anmälningspliktiga eller registreringspliktiga enligt miljöskyddslagen, skyldigheten att betala miljöskadeavgift skulle inte ha utsträckts alls. Det skulle ha varit fråga om aktörer som utövar annan verksamhet än sådan som medför direkt risk för förorening av miljön (fysikalisk fara), såsom flytgasanläggningar och upplag för explosiva varor, som inte ingår i förteckningen över tillståndspliktiga verksamheter i bilagan till miljöskyddslagen. Enligt det nuvarande systemet med miljöskadeförsäkringsbolag är alla innehavare av tillstånd enligt kemikaliesäkerhetslagen skyldiga att betala avgift.

Vid beredningen har det dock bedömts vara svårt att klart och enkelt fastställa avgiftsklassen för den verksamhet enligt förslaget som medför risk för förorening av miljön dels genom tillstånd enligt kemikaliesäkerhetslagen och den tilläggsskyldighet som eventuellt är förknippad med tillståndet. Specificeringen och graderingen av de faktorer som påverkar fastställandet av tillståndsplikten enligt kemikaliesäkerhetslagen vid genomförandet av avgiftssystemet gör systemet svårbegripligt och försvårar ett effektivt fullgörande av betalningsskyldigheten. En uttömmande förteckning över betalningsskyldiga verksamheter i bilagorna till den föreslagna lagen skulle vara mycket svår, om man i fråga om varje betalningsskyldig verksamhet som en faktor som påverkar avgiftsklassen också skulle beakta eventuellt tillstånd och eventuella tilläggsskyldigheter enligt kemikaliesäkerhetslagen. Verkställigheten av avgiftssystemet förutsätter att de uppgifter som ingår i de olika tillstånds- och informationssystemen samordnas, vilket i betydande grad höjer kostnaderna för genomförandet och förvaltningen av systemet. Av dessa orsaker har risken för förorening av miljön i anslutning till upplagring och hantering av farliga kemikalier ansetts bli beaktad i tillräcklig utsträckning i det föreslagna avgiftssystemet.

#### *Företagsspecifika faktorer vid bestämmande av avgiftsklasser*

Beredningen inbegrep en bedömning av huruvida företagsspecifika faktorer, såsom risken för insolvens, kan beaktas när avgiftsklasserna bestäms. Detta har konstaterats vara omöjligt att genomföra, eftersom det är fråga om ett företagsspecifikt riskelement som baserar sig på många olika och varierande bakgrundsfaktorer och som därför inte går att beakta när avgiftstabellen fastställs genom lag. Dessutom kan den företagsspecifika risken för insolvens variera beroende på konjunkturerna och företagets lönsamhet. Således förutsätter en kopplingen av avgiften till den risken kontinuerlig riskuppföljning, vilket inte är administrativt, ekonomiskt och funktionellt möjligt.

I samband med beredningen har man också behandlat frågan om avgiften kan graderas på grundval av företagets omsättning. Omsättningen kan variera från år till år och är ändå inte direkt jämförbar med risken för miljöskador. Miljöskadefall som fallit inom det subsidiära ansvaret har också orsakats av små aktörer. Att årligen följa omsättningen är förknippad med de problem som beskrivs ovan.

#### *Avgift baserad på den mängd olja eller andra kemikalier som använts*

Som alternativa handlingsvägar har också granskats en avgift som baserar sig på de använda kvantiteterna olja eller andra kemikalier. Hur mycket av en viss kemikalie som används har dock inte nödvändigtvis något samband med riskerna med verksamheten, och det är svårt att jämföra olika kemikalier sinsemellan. Det skulle vara mycket svårt att införa ett system för uttag av avgiften på denna grund.

#### *Tillsynsklass per anläggning som grund för avgiften*

En anläggningsspecifik tillsynsklass kan inte ligga till grund för den föreslagna årliga miljöskadeavgiften, eftersom den slutliga anläggningsspecifika tillsynsklassen baserar sig på tillsynsmyndighetens fallspecifika prövning och beslut med stöd av miljöskyddslagen. Bestämmelser om skyldigheten att betala miljöskadeavgift och om grunderna för avgiften ska å sin sida utfärdas genom lag, och bestämmelserna ska vara tydliga och kännetecknas av en viss enkelhet. Inte heller de riskklasser som utgör en grund för försäkringspremien för miljöskadeförsäkring har kunnat användas som sådana vid indelningen av de föreslagna avgiftsklasserna. De riskklasserna baserar sig på Statistikcentralens indelning i näringsgrensgrupper, och de motsvarar inte verksamheterna i de förteckningar över anläggningar som anges i bilagorna till miljöskyddslagen.

#### *Betalningsskyldighet som baserar sig på transport av olja och andra kemikalier*

Vid beredningen har man utrett möjligheten att koppla skyldigheten att betala avgift till fonden för transport av olja och andra kemikalier till befintliga tillsyns- och avgiftssystem som gäller transportbranschen och trafiken, såsom exempelvis trafikförsäkringssystemet eller det s.k. ADR-körtillstånd som krävs av förare av farliga ämnen. Någon genomförbar modell för att införa avgiftsskyldigheten i de nuvarande systemen har inte hittats. Det kan till exempel inte anses motiverat att använda intäkterna från försäkringspremieskatten i anslutning till trafikförsäkringssystemet. Att öronmärka skatteintäkter för ett visst ändamål skulle strida mot principen om allmänna skatteinkomster. Skattebasen i lagen om försäkringspremieskatt (664/1966, lagen om skatt på vissa försäkringspremier) är bred och täcker generellt in de försäkringar som gäller egendom i Finland och förmåner i anslutning till näringsverksamhet. Det går inte att identifiera inflödet från vissa försäkringar i intäkterna av försäkringsskatt. Med andra ord skulle man vid användning av intäkterna från försäkringspremieskatten fjärma sig från principen om förorenarens ansvar i finansieringen av systemet med subsidiärt ansvar.

#### 5.1.7 Offentligrättsligt miljöansvar i konkurssituationer

System för subsidiärt ansvar används till att först i sista hand täcka särskilt angivna kostnader för hantering av miljörisiker, ersättande av miljöskador och genomförandet av bekämpnings- och återställandeåtgärder, när ingen av de ansvariga som anges i lag kan åläggas ansvaret. Att fastställa den ansvariga aktören och bestämma ansvaret i konkurssituationer förutsätter att skyldigheterna att vidta åtgärder enligt miljölagstiftningen och status för de påföljande kostnaderna förtydligas i konkurssituationer. Det är fråga om huruvida konkursboet svarar för genomförandet av åtgärderna och om exempelvis myndigheternas kostnader för hantering av miljörisiker

eller bekämpningen av miljöskador är sådana massafordringar eller konkursfordringar som avses i konkurslagen.

Den gällande lagstiftningen innehåller inga entydiga bestämmelser om hur det offentlighetsrättsliga miljöansvaret i konkursituationer fördelas. För att förtydliga rättsläget föreslog regeringen i en proposition med förslag till lag om ändring av konkurslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 221/2018 rd) att konkurslagen skulle få bestämmelser om konkursboets offentlighetsrättsliga miljöansvar. Avsikten var att genom proposition ange till vilka delar konkursboet har handlingsskyldighet för att förebygga och begränsa förorening av miljön och när myndigheternas kostnader för miljöåtgärder får ställning av massaskuld. Riksdagen godkände propositionen utan dessa bestämmelser utifrån grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 69/2018 rd). I riksdagens uttalande förutsätter riksdagen att regeringen bereder bestämmelser om miljöansvar för konkursbo och att bestämmelserna balanserat beaktar både borgenärernas rätt att få betalt och de grundläggande miljö rättigheterna (RP 221/2018 rd - RSv 311/2018 rd).

En lösning på frågan vilket miljöansvar konkursboet ska ha skulle precisera räckvidden för system med subsidiärt ansvar. Den arbetsgrupp som beredde översynen av konkurslagen ansåg det vara viktigt att utvecklingen av de subsidiära miljöansvarssystemen (Tova) fortsätter för att åtgärder som är nödvändiga med avseende på bekämpande av allvarliga miljö- och hälsorisker ska bli skötta i insolvenssituationer och när den betalningsskyldiga är okänd eller onåbar (Översyn av konkurslagen, justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 12/2018, på finska, och RP 221/2018 rd - RSv 311/2018 rd). Oberoende av vad som föreskrivs om konkursbons miljöansvar blir miljöansvaret ofta eftersatt därför att konkursboet inte har medel för att sköta det. Omkring två tredjedelar av de konkurser som inletts förfaller till följd av brist på medel (RP 221/2018 rd).

## **5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet**

### **5.2.1 Allmänt om läget i andra stater**

Enligt utredningen om finansieringsmodeller (Tovarama) har alla jämförelseländer som granskats inom Tovarama kommit fram till att lagstiftning baserad på ansvar för den som orsakat skadan i många fall inte är tillräcklig. Det finns behov av subsidiär finansiering i situationer med tidigare situationer där marken förorenats samt vid nya skador i händelse av insolvens och konkurs. Det pågår inga reformer eller lagstiftningsprojekt i jämförelseländerna eller inom EU när det gäller att införa nya system med subsidiärt ansvar. Utredningen slår fast att inget jämförelseland har ett enhetligt och separat omfattande system för subsidiärt miljöansvar. Det finns således ingen färdig utländsk modell som skulle utgöra ett direkt exempel när vi väljer regleringsmetoder. En direkt jämförelse mellan olika länderna försvåras av att budgetsystemen och budgetpraxis är tämligen olika, alltså behövs inga separata system vid sidan av budgetförfarandet eller andra metoder. Dessutom varierar industristrukturen och naturförhållandena länderna emellan, varför det på visst håll kan vara mer brådskande att förbereda sig på exempelvis naturkatastrofer än bekämpningen av miljöskador orsakade av mänsklig verksamhet.

I många länder ligger det subsidiära ansvaret, i synnerhet i brådskande situationer, hos lokalförvaltningen eller annars hos staten. Enligt utredningen har jämförelseländerna inga särskilda modeller eller system för tillsynsmyndigheterna för att finansiera nödvändiga åtgärder i brådskande lägen i syfte att förhindra att upplagrade kemikalier kommer ut i miljön. Sådana förebyggande åtgärder i situationer av subsidiärt ansvar finansieras i jämförelseländerna inom ramen för myndigheternas normala finansiering, står det i utredningen.

Den statliga finansieringen i sådana situationer kommer i alla jämförelseländer huvudsakligen från budgeten. De nödvändiga medlen består huvudsakligen av allmänna skatter, men vissa länder använder dessutom avgifter och skatter som tas ut hos olika aktörer. Lagstadgade avgifter eller skatter från hela branscher används huvudsakligen för sanering av tidigare förorenade områden och till kostnaderna för att avsluta en viss reglerad verksamhet. Subsidiära modeller för betalning av privaträttsliga ersättningar har använts i någon mån i jämförelseländerna. På samma sätt som i Finland har många jämförelseländer utanför EU typiskt sett skapat beredskap för oljerelaterade miljörisker genom en lagstadgad fond vars finansiering bygger på en avgift av skattenatur för transport eller upplagring av olja. För överraskande och plötsliga miljörisker har lagstadgade subsidiära finansieringssystem införts främst för oljeskador (Förenta staterna och Kanada).

Inte heller jämförelseländerna har lyckats använda system med säkerheter för lösa problemen med försummelse av miljöförpliktelser till följd av verksamhetsutövarnas insolvens.

Subsidiärt ansvar har också genomförts på avtalsbaserad väg eller genom självreglering inom branschen. De största framgångshistorierna för avtalsbaserade system som uppstått på initiativ av privata aktörer har varit programmen för istandsättning av gamla distributionsstationer och servicestationer för drivmedel (Sverige, Danmark, Nederländerna och Finland). Branscher har styrts in på självreglering exempelvis i belgiska Flandern, där den offentliga förvaltningen uppmuntrar industriaktörer att utveckla bland annat egna branschspecifika kollektiva ansvarsfonder.

Det viktigaste jämförelselandet med tanke på den föreslagna miljöskadefonden är Sverige, som 2010 frångick ett system med obligatorisk miljöförsäkring av den typ vi har i Finland. I de följande kapitlen granskas modeller som till vissa delar motsvarar det föreslagna systemet. Modellerna har införts i andra europeiska länder. Vidare presenteras lösningar som valts i Förenta staterna och Kanada på grund av den omfattande gruv- och oljeindustrin i dessa länder.

### 5.2.2 Lagbaserat kollektivt ansvar för den som orsakat föroreningen

#### Sveriges miljöförsäkringssystem

En modell med obligatorisk subsidiär miljöskadeförsäkring finns endast i Finland. Ingen annan använder en sådan. I Sverige fanns ett miljöförsäkringssystem i cirka 20 år, men det avskaffades 2010 när det ansågs onödigt. När systemet togs fram i Sverige övervägdes också en statligt förvaltningsmodell för offentlig miljöfond som alla anmälnings- och tillståndspliktiga verksamhetsutövare skulle ha betalat avgifter till och som skulle ha finansierat saneringen i situationer där den ansvariga aktören inte hade kunnat göra det. Föreslaget var att samla in medel till fonden genom avgifter baserade på mängden utsläpp av vissa miljöfarliga ämnen. Till slut valdes dock den försäkringsmodell som företrädarna för näringslivet föreslog.

Det svenska miljöförsäkringssystemet bestod slutligen av två separata försäkringar, en skadeförsäkring som ersätter privaträttsliga miljöskador och en saneringsförsäkring som ersätter myndigheterna för kostnader för sanering av förorenad miljö. Konkurer ansågs vara typfallet för den försäkringen. Under de senaste nio åren konkurrensupphandlade staten försäkringen på marknaden och endast ett bolag i taget försäkrade hela risken för tre år i sänder.

Att systemet avskaffades berodde bland annat på att det rådde disproportion mellan premieavgifterna och ersättningarna, vilket konstaterades avvika från det som lagstiftaren avsett och vara oskäligt ur betalarnas synvinkel. Ersättningsgilla skador av den typ som förutsetts hade inte

förekommit, och saneringsförsäkringen blev inte den finansieringskälla för reglering av konkursboens miljöansvar som myndigheterna önskat. Som en brist sågs också att de medlen i systemet inte kunde fonderas eller på överföras på något annat sätt för att användas under kommande år. I slutändan medförde systemet inte heller någon väsentlig förbättring av den skadelidandes ställning jämfört med rättssäkerhet som enbart grundar sig på skadeståndslagstiftning. På denna grund föreslogs det att systemet för ersättning av miljöskador överförs till myndigheterna, men till slut stannade man ändå för att lägga ner hela systemet. Senare har miljöförvaltningen motiverat avskaffandet av försäkringen med att det inte längre behövs någon obligatorisk miljöförsäkring under omständigheter där förorenaren i allmänhet själv står för saneringskostnaderna.

#### Nuläget för subsidiära ansvarssystem i Sverige

Det enda egentliga systemet för subsidiär finansiering i Sverige i dag är den statliga budgetfinansiering baserad på allmänna skatter. Budgetmedlen används bara för att täcka det offentligt-rättsliga ansvaret. Bestämmelser om ramvillkoren för statlig finansiering finns i en förordning av Miljödepartementet (förordning (2004:100) om statsbidrag för avhjälpande om förorenings-skador), där syftet med finansieringen har kopplats till miljöbalken genom en hänvisning till avhjälpande av förorenings-skador som avses i den. Det är alltså i hög grad fråga om sanering av områden som förorenats tidigare. Finansiering beviljas efter prövning och inom ramen för anslagen i budgeten. År 2019 hade 871 miljoner kronor reserverats för detta ändamål. I enskilda konkurssituationer är det i praktiken de behöriga kommunala eller statliga myndigheterna som ansvarar för att farligt avfall förs till avfallshantering inom ramen för sina tillsynsuppgifter. Konkursboet kan däremot ha ansvaret för att sanera förorenade markområden på det sätt som avses i den svenska miljöbalken.

För närvarande pågår det inga lagstiftningsprojekt i Sverige som skulle gälla reglering av subsidiärt miljöansvar. Problemen med subsidiärt ansvar har emellertid varit föremål för offentlig debatt de senaste åren, och det har gjorts utredningar om miljöansvaret för gruvor och andra verksamheter, men de har inte aktualiserat ändringar i lagstiftningen.

Andra lösningar i jämförelseländerna när det gäller lagbaserat kollektivt ansvar för den som orsakat föroreningen

Också det primära ansvaret kan kompletteras med en obligatorisk försäkring. Exempelvis i Danmark gäller ett sådant system privatägda eldningsoljetankar. Genom försäkringen säkerställs det att den förorenade miljön i skadesituationer saneras på ett adekvat sätt med avseende på allmänintresset.

I Belgien fanns en nationell fond för ersättning av civilrättsliga skador orsakade av gruvdrift under en period då kolgruvorna fortfarande utgjorde en betydande verksamhetssektor i landet. Fonden var ett sätt att finansiera subsidiärt ansvar och betalade också ut privaträttsliga ersättningar. De skadelidande kunde rikta sina ersättningsanspråk direkt till fonden, som sedan försökte driva in medel från den ansvariga gruvoperatören i efterhand.

#### Finansiering baserad på allmänna skatter

I Förenta staterna finns fonden Superfund för att täcka kostnaderna för sanering av förorenade industriområden när den ansvariga aktören inte har kunnat ställas till svars för kostnaderna. Fonden inrättades som ett system för miljöansvar som genomför det offentligt-rättsliga saneringsansvaret. Den finansierades ursprungligen med skatter som betalats av olje- och kemikalieindustrin, men den finansieras numera ur den federala budgeten. Fonden lämpar sig inte för att

förebygga skador eller för brådskande bekämpningsåtgärder, och den används för utbetalning av privaträttsliga skadestånd, utan för mer omfattande saneringsprojekt. När allt kommer omkring står Superfund för en relativt liten del av den subsidiära finansieringen. Den numerärt största delen av projekten för sanering av förorenade områden genomförs med medel från delstaterna eller privata aktörer när det gäller subsidiär finansiering. Storleksordningen på systemet är inte heller jämförbar med förhållandena i Finland.

Provinserna i Kanada finansierar saneringen av tidigare inträffade och herrelösa föroreningar bland annat vid övergivna platser för olje- och gasborrning och gruvdrift där verksamheten upphört genom avgifter som tas ut inom dessa sektorer. Exempelvis i provinsen Alberta tar energitillsynsmyndigheten ut en avgift för restaurering av övergivna objekt. Avgiften bestäms årligen som en klumpsumma för hela olje- och gasbranschen som sedan slås ut på de enskilda aktörerna i förhållande till deras kalkylerade saneringsansvar. I provinsen Saskatchewan tillämpas ett liknande arrangemang, och dessutom tas det ut en fast fondavgift av verksamhetsutövarna inom olje- och gruvbranschen i samband med verksamhetsstarten.

Frankrike tar ut en miljöskatt på förorenande verksamheter för att finansiera sanering av herrelösa förorenade markområden. Ursprungligen byggde finansieringen på avgifter som tagits ut av industrin, men senare blev den skattebaserad i stället. Först gick skatteintäkterna till statsbudgeten, men från och med 2000 går de till en särskild fond (Forec, Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales). Den offentliga finansieringen av detta kompletterande ansvarssystem kan anses vara förenlig med principen om förorenarens ansvar, åtminstone i vid bemärkelse, även om skatten betalas av dem som genererar avfall nu och inte av de verksamhetsutövare som en gång i tiden orsakat miljöförstöring. De saneringar som finansieras med skatteinkomster har begränsats till att förhindra uppenbar eller möjlig risk för människor och miljön.

#### Säkerheter och säkerhetsfonder

I Kanada förvaltar provinserna i synnerhet systemen med säkerheter inom gruv-, olje- och gassektorn, och betydande resurser används för att systemen ska fungera. Avsikten är att genom att regelbundet och systematiskt ge akt på säkerheterna förebygga uppkomsten av nya situationer som kräver subsidiär finansiering. Säkerheterna enligt systemet täcker emellertid i regel endast kostnaderna för skyldighet att återställa och vidta efteråtgärder när verksamheten har upphört, och de är således inte avsedda att täcka oförutsedda miljöskador. Dessutom har det ifrågasatts upprepade gånger i Kanada huruvida beloppen på säkerheterna är tillräckliga.

I Nederländerna har de som driver distributionsstationerna för drivmedel inrättat en säkerhetsfond (nedan kallad *Cofize*). Verksamhetsutövare som ansluter sig till den fullgör sin lagstadgade skyldighet att ställa säkerhet för att täcka kostnaderna för saneringen av förorenad mark. Säkerhetsfonden är en gemensam säkerhet för medlemmarna och den täcker en medlems primära ansvar för kostnaderna för avfallshantering eller förorening, om medlemsföretaget inte klarar av det till exempel på grund av konkurs. Vid en oljeskada ersätter *Cofize* skadorna, om den ansvariga aktören inte klarar av att göra det exempelvis på grund av insolvens. Fonden täcker det ansvar som följer av markförorening orsakad av verksamheten vid distributionsstationer och uppger att den också ersätter tredje part (inkl. staten) för skador som orsakats av föroreningen.

## 6 Remissvar

[Kompletteras.]

## **7 Specialmotivering**

[Andra dokumentet]

## **8 Bestämmelser på lägre nivå än lag**

Den föreslagna lagen innehåller två bemyndiganden att utfärda förordning som bemyndigar statsrådet att genom förordning utfärda preciserande bestämmelser till lagen. Den föreslagna 20 § gäller ansökan om ersättning och genom den möjliggörs utfärdande av närmare bestämmelser om övriga utredningar som krävs för behandlingen av ansökan och om ansökningsförfarandet. Det andra bemyndigandet ingår i 24 § om understöd till räddningsväsendet för anskaffning av bekämpningsmateriel. Enligt den paragrafen får närmare bestämmelser om ansökan om understöd, grunderna för hur det bestäms och understödets maximibelopp utfärdas genom förordning av statsrådet.

## **9 Ikraftträdande**

Lagen om miljöskadefonden avses träda i kraft den 1 januari 2024.

## **10 Verkställighet och uppföljning**

Miljöförvaltningen ska innan lagen träder i kraft kontrollera uppgifterna om de som är skyldiga att betala miljöskadeavgift i det elektroniska ärendehanteringssystemet för miljöskyddstillsyn och göra de ändringar i informationssystemet som behövs för att ta ut avgifterna.

Den föreslagna reformen är en komplex helhet och alla konsekvenser kan inte förutses fullt ut. Situationerna med subsidiärt ansvar går inte att förutse, vilket gör det svårare att uppskatta hur många fall som kommer att ligga inom systemets räckvidd. Andra konsekvenser av reformen gäller hur systemet för uttag av miljöskadeavgifter fungerar, hur rätt nivå på avgifterna bestäms, hur effektiv fondens beslutsorganisation är och hur de system för finansiering av bekämpningsåtgärder och materielanskaffning fungerar som ersatt det tidigare finansieringssystemet. Därför är det motiverat att ordna en utvärdering i efterhand av systemets genomslag och funktion.

## **11 Förhållande till andra propositioner**

### **11.1 Samband med andra propositioner**

[Den regeringsproposition om det nationella genomförandet av dricksvattendirektivet (<https://stm.fi/sv/projekt?tunnus=STM010:00/2021>) som bereddes samtidigt med denna proposition innehåller också ett förslag till ändring av 222 § i miljöskyddslagen.]

### **11.2 Förhållande till budgetpropositionen**

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

[Kompletteras.]



## **12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

### **12.1 Förutsättningar för inrättande av en miljöskadefond utanför statsbudgeten**

Bestämmelser om fonder utanför statsbudgeten finns i 87 § i grundlagen. Det kan föreskrivas genom lag att en statlig fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

Enligt förarbetena till grundlagen och grundlagsutskottets utlåtandep Praxis ska villkoren i 87 § i grundlagen för att en statlig fond ska ligga utanför budgeten tolkas synnerligen restriktivt (GrUB 10/1998 rd, s. 23, se även t.ex. GrUU 24/2009 rd, GrUU 34/2002 rd och GrUU 35/2014 rd). Fonderna utgör ett undantag från principen om budgetens fullständighet och kringskära riksdagens budgetmakt. Det finns emellertid ett bestående behov av ett system med fonder utanför budgeten. Fördelen med fonderna är att de fungerar självständigt samt möjliggör en flexibel medelsanvändning och sammankoppling av vissa inkomster med vissa utgifter. Fonderna gör det också möjligt att upprätthålla beredskap för utgifter som varierar kraftigt från ett år till ett annat eller som överhuvudtaget är osäkra (RP 1/1998 rd, s. 58 och 139—140).

Skötseln av en uppgift kan anses förutsätta att en fond inrättas, om uppgiften är en

bestående statlig uppgift och de budgetekonomiska redskapen, såsom nettobudgetering, flerårsbudgetering eller förslags- eller reservationsanslag, inte är lämpliga för uppgiften i fråga (RP 1/1998 rd, s. 140). I synnerhet funktioner som förutsätter beredskap för betydande och svåralkylerade utgifter som

eventuellt inte faller ut överhuvudtaget, kan förutsätta att en fond inrättas. I detta sammanhang kan också nämnas oljeskyddsfonden som har inrättats för vissa funktioner av försäkringskaraktär inom miljövardens område (RP 1/1998 rd, s. 58 och 140). På samma sätt kan avsättning av betydande penningssummor för förutsebara behov förutsätta fondering. I förarbetena till grundlagen nämns som exempel på sådan verksamhet av sparkaraktär statens pensionsfond. Dessutom kan omfattande låne- och räntestödsverksamhet på samma sätt som statens bostadsfond kräva fondering (RP 1/1998 rd, s. 140).

Syftet med att det i riksdagen krävs minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna för att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför budgeten eller om en väsentlig utvidgning av fondens ändamål ska kunna godkännas är att skydda riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd, s. 140, se t.ex. GrUU 24/2009 rd).

I förarbetena till grundlagens 87 § understryks möjligheten att genom olika arrangemang som säkerställer riksdagens beslutanderätt i fondernas verksamhet minska den inskränkning av riksdagens budgetmakt som följer av att en fond inrättas eller dess ändamål utvidgas (RP 1/1998 rd, s. 140). I dessa arrangemang kan det exempelvis vara fråga om att genom den speciallag som gäller fonden på ett uttömmande sätt fastställs vilka utgifter som ska betalas ur fonden, för att riksdagen på detta sätt genom utövande av lagstiftningsbehörighet ska kunna styra användningen av fondens medel. Riksdagens beslutanderätt kan också enligt förarbetena garanteras genom att fonden förvägras självständig upplåning, vilket innebär att riksdagen vid budgetbehandlingen eller i något annat sammanhang beslutar bevilja fonden fullmakter att uppta lån. Riksdagen kan också styra fondens övriga inkomster via statsbudgeten. Riksdagen har beslutanderätt med avseende på fondens inkomster också i det fall att lagstadgade avgifter styrs till

den. Det kan uppställas begränsningar för placeringen av fondens tillgångar. Dessutom kan riksdagen ges möjlighet att i samband med budgetbehandlingen fastställa huvudlinjerna för fondens verksamhet. I budgetpropositionen och i statsbokslutet får riksdagen de viktigaste uppgifterna om hur fondhushållningen utvecklats, och dessutom övervakas fonderna av statsrevisorerna och statens revisionsverk (RP 1/1998 rd).

Grundlagsutskottet har granskat huruvida förutsättningarna för inrättande av en ny fond utanför statsbudgeten är uppfyllda till exempel i sitt utlåtande 35/2014 rd, där den bedömde förslaget om inrättande av en fond för finansiell stabilitet utanför statsbudgeten (RP 175/2014 rd). Utskottet konstaterade att villkoren i 87 § i grundlagen ska tolkas synnerligen restriktivt. Fonderna ses som ett undantag från principen om budgetens fullständighet som därmed kringskar riksdagens budgetmakt. Utskottet ansåg fondens beredskapsuppgifter ha karaktären av bestående statliga uppgifter, och det var svårt att förutse de eventuella utgiftsposter som uppgifterna kräver och dessutom att finansiera dem med de budgetekonomiska redskapen. Utskottet ansåg med hänvisning till förarbetena till grundlagen att villkoren i grundlagens 87 § uppfylls för att inrätta en fond utanför statsbudgeten.

Oljeskyddsfonden nämndes i regeringens proposition om den nya grundlagen som ett exempel på en fond som kunde anses förutsätta skötseln av en bestående statlig uppgift på det sätt som avses i 87 § i grundlagen. I grundlagspropositionen konstaterade regeringen att oljeskyddsfonden sköter en sådan verksamhet av försäkringskaraktär inom miljövården där det var svårt att förutse eventuella betydande utgiftsposter. Grundlagsutskottet hänvisade i sitt första utlåtande om oljeskyddsfonden (GrUU 34/2002 rd) när den nya grundlagen var i kraft till detta ställe i propositionen. Den nya lagen om oljeskyddsfonden tillkom med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 31/2004 rd). Sedan 2004 har grundlagsutskottet under den gällande lagens giltighetstid bedömt en utvidgning av oljeskyddsfonden två gånger med avseende på 87 § i grundlagen (GrUU 24/2009 rd och GrUU 26/2012 rd).

Den nya miljöskadefonden avses genomföra subsidiärt ansvar för miljöskador på samma sätt som oljeskyddsfonden, även om den nya fondens räckvidd är mer omfattande och också täcker in andra miljöskador än oljeskador. Miljöskadefonden ska på samma sätt som oljeskyddsfonden finnas för bestående statliga uppgifter. Det är emellertid på samma sätt som för oljeskyddsfonden svårt att förutse fondens årliga utgifter, vilket innebär att de medel som används inom ramen för budgetekonomin lämpar sig dåligt för skötseln av uppgiften. Till de medlen hör nettobudgetering, flerårig budgetering, förslagsanslag och reservationsanslag. Det är bara i exceptionella fall som ersättning kommer att behöva betalas ut ur miljöskadefonden för skador samt kostnader för bekämpning och återställande i situationer med subsidiärt ansvar. Det kan komma i fråga endast i lägen där den ersättningskyldige eller den som svarar för kostnaderna för bekämpning och återställande är insolvent, okänd eller onåbar. Miljöskadefonden uppfyller det villkor enligt 87 § i grundlagen enligt vilket skötseln av en bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver att den inrättas på det sätt som detta villkor har preciserats och tolkats i förarbetena till grundlagen och i grundlagsutskottets praxis. Miljöskadefondens uppgifter har också starka kopplingar till de omständigheter som tryggas i grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Den inskränkning i riksdagens budgetmakt som inrättandet av en miljöskadefond innebär reduceras av att de utgifter som ska betalas ur fonden anges på ett uttömmande sätt i lagen. Miljöskadeavgiften är en avgift av skattenatur, så med andra ord har riksdagen beslutanderätt också i fråga om fondens inkomster. Fonden ska inte ha självständig upplåningsrätt eller rätt att placera fondens tillgångar. Fonden ska stå under statsrevisorernas och statens revisionsverks tillsyn. Fondens kapitalgräns på 30 miljoner euro innebär att fonden till sin volym är relativt liten i

förhållande till både budgetekonomin och fondekonomin över lag. Enligt en samlad konstitutionell bedömning leder inrättandet av fonden inte till några större avvikelser från principen om budgetens fullständighet.

Ur miljöskadefonden kan inom ramen för ett anslag som överförs från statsbudgeten till räddningsväsende betalas ersättning för en del av anskaffningskostnaderna för enskild materiel som används för bekämpning av miljöskador. Uppgiften att betala ut understöd räcker inte i sig för att uppfylla kravet i 87 § i grundlagen på att skötseln av en bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver att fonden inrättas. Eftersom fondens huvudsakliga uppgift ändå uppfyller detta krav när utbetalningen av understöd har en klar koppling till huvuduppgiften och grundlagen inte ställer upp hinder för skjuta till kapital till fonden också ur statsbudgeten kan bestämmelserna om understöd som räddningsväsende betalas inte anses problematiska i konstitutionellt hänseende.

I Finland finns för närvarande elva fonder utanför statsbudgeten, och deras verksamhet är skiljer sig mycket från varandra. Fonderna är stabilitetsfonden (1195/2014), statens televisions- och radiofond (745/1998), brandskyddsfonden (306/2003), gårdsbrukets utvecklingsfond (657/1966), oljeskyddsfonden (1406/2004), statens kärnavfallshanteringsfond (990/1987), statsgarantifonden (444/1998), statens bostadsfond (1144/1989), statens pensionsfond (1297/2006), försörjningsberedskapsfonden (1390/1992) och interventionsfonden för jordbruket (1206/1992).

## 12.2 Synpunkter på de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Ansvaret enligt bestämmelsen gäller såväl det allmänna som enskilda fysiska personer och juridiska personer. Bestämmelsen förverkligas genom stöd och förmedling av annan lagstiftning. Genom att föreskriva att alla bär ansvar vill man betona att miljövärden förutsätter en brett samarbete mellan olika instanser. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Sålunda uttrycker bestämmelsen människornas alltomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhällseliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras (RP 309/1993 rd, s. 70, GrUU 45/2016 rd).

I 20 § 2 mom. i grundlagen åläggs det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I förarbetena till bestämmelsen betonas det att kravet på en sund miljö ska ges vid bemärkelse. Livsmiljön ska naturligtvis vara livsduglig såtillvida att den inte direkt eller indirekt medför en sjukdomsrisk för människorna. Samtidigt ska man ställa också mer långtgående krav på livsmiljön. I kravet på en sund miljö ingår exempelvis trivsel i miljön åtminstone i en viss utsträckning. Bestämmelsen inverkar först och främst på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 70).

Syftet med miljöskadefondens, fondens uppgifter och de ersättningar som betalas ur fonden har starka kopplingar till bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter i 20 § i grundlagen. Det system med subsidiärt ansvar som bygger på fonden tillgodoser för sin del de grundläggande miljö rättigheterna och det allmännas skyldighet att garantera den. Avsikten är att ur fonden betala ersättning för kostnader för bekämpning av förorening av miljön och återställande av förorenad miljö samt för skada som orsakats, om den ansvariga aktören är insolvent, okänd eller onåbar. Ersättning ska betalas till exempel för nödvändiga åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening av miljön, när verksamhet som medför risk för miljö förorening medför eller hotar att medföra allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön.

Fondens koppling till bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter påverkar för sin del bedömningen enligt 87 § i grundlagen av huruvida skötsel av en bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver att en miljöskadefond inrättas. Den rättsliga betydelsen av 20 § i grundlagen har stärkts avsevärt efter det att den stiftades och motiveringen om dess karaktär av programförklaring (se särskilt GrUU 55/2018 rd och GrUU 69/2018 rd). Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till de centralaste metoderna hör att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet och att inrikta de ekonomiska resurserna (RP 309/1993 rd, s. 80).

De grundläggande fri- och rättigheterna skyddar människor. Juridiska personers grundläggande fri- och rättigheter skyddas indirekt, eftersom ingripande i en juridisk persons ställning kan innebära att man gör intrång i rättigheter som tillkommer en individ som befinner sig bakom den juridiska personen (RP 309/1993 rd, s. 25). Reglering som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna ska uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de fri- och rättigheterna. Inskränkningarna ska grunda sig på bestämmelser i lag och vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakta. Inskränkningsskälerna ska vara godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och påkallade av ett vägande samhälleligt behov. Det kan inte genom lag föreskrivas om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- och rättighet, inskränkningarna ska vara nödvändiga för att uppnå syftet samt till sin omfattning stå i rätt proportion till det rättsgoda som de grundläggande fri- och rättigheterna skyddar och till vikten av det samhälleliga intresset bakom inskränkningen. Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd, och inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

När den föreslagna regleringen och den ingående skyldigheten att betala miljöskadeavgift bedöms med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen kan det för det första konstateras att utveckling av systemet med subsidiärt ansvar stöder egendomsskyddet för dem som lider förlust av egendom på grund av miljöskador, även om det har förekommit mycket få skador som ersatts ur de nuvarande subsidiära ansvarssystemen. En miljöskadeavgift som tas ut som skatt har inga sådana drag av konfiskatorisk beskattning som är problematiska med tanke på egendomsskyddet (se RP 309/1993 rd, s. 67).

I bedömningen av huruvida inskränkningar i användningsrätten till egendom är godtagbara och proportionella ska särskild vikt läggas vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (se GrUU 69/2018 rd och t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 55/2018 rd). En annan omständighet som bör beaktas är att även om verksamhet som omfattas av avgiftsskyldigheten enligt den föreslagna lagen och som till sin karaktär är näringsverksamhet också bedrivs av fysiska personer med firma, är största delen av dem som bedriver den berörda verksamheten juridiska personer. Till denna del är marginalen vid bedömningen av inskränkningar som gäller egendomsskyddet något större än när konsekvenserna endast gäller fysiska personer. Ju längre en juridisk person står från enskilda individer och ju obetydligare och mer indirekta konsekvenser åtgärderna har för enskilda personers konkreta ekonomiska intressen, desto osannolikare är det att åtgärder mot en juridisk person kan stå i strid det egendomsskydd som garanteras i grundlagen (GrUU 45/1996 rd och GrUU 17/1997 rd). Lagstiftaren har i princip större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet när skyldigheterna gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (t.ex. GrUU 34/2000 rd, GrUU 9/2008 rd och GrUU 55/2018 rd).

Miljöskadefonden främjar på det sätt som beskrivs ovan tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna. Det finns alltså konstitutionellt godtagbara och samhälleligt vägande skäl för

regleringen. Situationerna med subsidiärt ansvar går inte att förutse och det finns risk för betydande skadeverkningar, vilket nödvändigtvis kräver beredskap. Den föreslagna lagen anger exakt vilka ersättningar och understöd som ska betalas ur fonden och på vilka villkor, vad som är grunden för miljöskadeavgiften och hur stor avgiften är samt hurdana rättsskyddsåtgärderna är. De föreslagna årliga miljöskadeavgifterna eller en miljöskadeavgift av engångsnatur är inte så höga att avgiftsskyldigheten kan vara förenad med en oproportionerlig inskränkning av egendomsskyddet i förhållande till syftet med den föreslagna regleringen. Skyldigheten att betala miljöskadeavgift utgör inte heller en sådan inskränkande faktor eller ett sådant direkt hinder för näringsverksamhet som äventyrar tillgodoseendet av näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Merparten av de avgiftspliktiga verksamheterna kommer att höra till de verksamheter med den lägsta miljöskadeavgiften, dvs. omfattas av engångsavgiften. Verksamheter med mer omfattande miljökonsekvenser är huvudsakligen också mer storskalig, och de kommer att omfattas av den årliga skyldigheten att betala miljöskadeavgift i enlighet med en separat avgiftsklassificering. Inte heller i fråga om aktörerna med de högsta avgifterna är den föreslagna regleringen problematisk med tanke på egendomsskyddet eller näringsfriheten när man beaktar den risk för förorening av miljön som hänger samman med storskalig industriell verksamhet.

Rättsskyddskraven enligt 21 § i grundlagen tillgodoses genom bestämmelserna om rättelseförfarande och ändringssökande i 5 kap. i den föreslagna lagen. Garantierna för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tillgodoses dels av bestämmelserna i 5 kap. i den föreslagna lagen, dels även av bestämmelsen om straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar för medlemmarna i miljöskadefondens styrelse.

Principen om jämlikhet i 6 § i grundlagen kan ha betydelse vid bedömningen av lagstiftning om juridiska personer i första hand när regleringen indirekt kan inverka på fysiska personers rättsliga ställning. Ju mer avlägset detta samband är, desto mindre betydelse har jämlikhetsperspektivet. I varje fall måste man i bedömningen av reglering som gäller juridiska personer starkt väga in grundlagsutskottets etablerade ståndpunkt att jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt. Men särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäligen (jfr t.ex. GrUU 11/2012 rd, GrUU 64/2010 rd, GrUU 37/2010 rd och RP 309/1993 rd, s. 45—47). Grundlagsutskottet har också sammanfattningsvis i sitt utlåtande 52/2016 rd konstaterat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en skattereglering som överensstämmer med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Det ska med utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna finnas godtagbara skäl till särbehandling i beskattningen, och särbehandlingen får inte vara godtycklig. Det samhälleliga intresse som ligger till grund för att man avviker från jämlikheten bör stå i proportion till avvikelens betydelse.

Skyldigheten att betala en miljöskadeavgift av skattenatur gäller på det sätt som beskrivs ovan huvudsakligen juridiska personer och kan till denna del närmast indirekt påverka fysiska personers rättsliga ställning på ett sätt som är relevant med avseende på jämlikhetsprincipen. En sådan indirekt inverkan går eventuellt att känna igen särskilt i fråga om utövare av småskalig verksamhet. Bland dessa avgiftsskyldiga kan det också finnas fysiska personer som bedriver verksamhet med firma. På det sätt som beskrivs ovan måste det ändå visas att den föreslagna regleringen har ett med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbart mål som i synnerhet är kopplat till bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter i 20 § i grundlagen. Den allmänna grunden för avgiftsskyldigheten ska vara sådan verksamhet enligt miljöskyddslagen som medför risk för förorening av miljön, och avgifterna ska graderas efter hur stor risken för miljöförorening är. Fonden ska vara den som betalar ersättning i sista hand. På de grunder som anförs ovan kan den föreslagna regleringen anses oproblematisk med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. Ersättning ur fonden ska heller inte vara bunden exempelvis till

de regionalt avgiftsskyldiga aktörernas hemort i strid med jämlikhetsprincipen och diskrimineringsförbudet.

Om en situation inom miljöskadefondens tillämpningsområdet uppstår inom samernas hembygdsområde och orsakar allvarlig olägenhet till exempel för näringar är intimt förknippade med samernas kulturform, har också 17 § 3 mom. i grundlagen betydelse för bedömningen av propositionens förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna som urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt förarbetena till grundlagen och grundlagsutskottets etablerade utlåtandepraxis är fiske, renskötsel och jakt intimt förknippade med till samernas kulturform (se RP 309/1993 rd, s. 69 och t.ex. GrUU 3/1990 rd, GrUU 29/2004 rd och GrUU 5/2017 rd). Miljöskadefondens verksamhet är således samtidigt av betydelse också med tanke på artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (International Covenant on Civil and Political Rights, FördrS 7/1976, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter), som i konventionens tillsynspraxis har ansetts skydda urfolkens rätt att utöva sin egen kultur. Enligt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter innebär artikel 27 bland annat en skyldighet att planera och genomföra ekonomiska åtgärder så att samernas näringar kan förbli ekonomiskt lönsamma (Länsman m.fl. mot Finland, 26.10.1994, klagomål nr. 511/1992).

Miljöskadefondens uppgifter har också kopplingar till det som garanteras genom 19 § 3 mom. i grundlagen, i synnerhet till den del som det allmänna enligt bestämmelsen ska främja befolkningens hälsa.

### 12.3 Allmänna grunder för förvaltningen av miljöskadefonden

Bestämmelserna i 119 § i grundlagen gäller statsförvaltningen och där föreskrivs det om den allmänna strukturen på och grunderna för organiseringen av statsförvaltningen. De allmänna grunderna för statsförvaltningens organ ska regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Enligt förarbetena till grundlagen avses med de allmänna grunder för organen som nämns i paragrafen främst enhetens namn, bransch, huvudsakliga uppgifter och behörighet. Till de allmänna grunderna hör också enligt utskottets mening en eventuell tidsbegränsning för organets mandatperiod (GrUU 12/2004 rd). I övrigt kan bestämmelser om statsförvaltningens enheter utfärdas genom förordning. Bemyndigandet att utfärda förordning i paragrafen ska också täcka till exempel delegationer och andra sidoorgan i statsförvaltningen vars uppgifter inte omfattar betydande utövning av offentlig makt (RP 1/1998 rd, s. 174—175).

Enligt den föreslagna lagen är miljöskadefonden en fond som lyder under miljöministeriet och står utanför statsbudgeten. Fondens uppgifter och befogenheter fastställs genom bestämmelser på lagnivå på det sätt som 119 § i grundlagen förutsätter. Den högsta beslutanderätten i fonden ska utövas av dess styrelse. Styrelsen och dess medlemmar utses av miljöministeriet. Bestämmelser om styrelsens sammansättning och mandatperiod, uppgifter och befogenheter utfärdas genom bestämmelser på lagnivå. På ordföranden, medlemmarna och suppleanterna i miljöskadefondens styrelse tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter enligt den föreslagna lagen. På begäranden om omprövning av styrelsens beslut tillämpas förvaltningslagen. Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

## 12.4 Miljöskadeavgiften

Grundlagens 81 § 1 mom. gäller statliga skatter och avgifter. Enligt det föreskrivs det om statskatt genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Enligt den proposition som gäller grundlagen är en skatt en penningprestation som inte utgör ersättning eller vederlag för förmåner eller tjänster som det allmänna har gett den betalningsskyldige. Kännetecknande för en skatt är vidare att den används för finansiering av statens utgifter. Också användningsändamålet är således relevant för definitionen av skattebegreppet (RP 1/1998 rd, s. 135). Enligt 81 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet genom lag. Den väsentliga skillnaden mellan skatter och avgifter är att avgifterna betalas som ersättning för något. Om det inte finns något motprestationsförhållande utgör betalningen skatt i konstitutionellt hänseende (se GrUU 61/2002 rd, GrUU 66/2002 rd och GrUU 67/2002 rd).

Miljöskadeavgiften enligt den föreslagna lagen utgör skatt i konstitutionell mening. Avgiftsskyldigheten grundar sig på sådan verksamhet vars utövande medför risk för förorening av miljön. Avgiften är inte ersättning eller vederlag för förmåner eller tjänster som det allmänna gett den avgiftsskyldige, utan de influtna medlen används till att i sista hand finansiera ersättning av skador och de bekämpnings- och återställandeåtgärder som myndigheterna vidtar i situationer där den aktör som svarar för ersättningarna är insolvent, okänd eller onåbar. Miljöskadefonden är ett uttryck för kollektiv korrelation mellan avgiftsskyldighet och den verksamhet som finansieras med avgiften, men en sådan korrelation är inte en konstitutionell förutsättning som exempelvis skulle hindra att ersättning betalas ur fonden i situationer som uppkommer vid transport av olja och andra kemikalier och som inte omfattas av de olika godkännandeförfarandena enligt miljöskyddslagen. Utsträckning av fondens tillämpningsområde till situationer som uppkommer vid transport av olja och andra kemikalier påverkar inte heller uppfyllandet av de villkor för fonder utanför statsbudgeten som anges i 87 § i grundlagen.

Av den lag som gäller en viss skatt ska entydigt också framgå skattskyldighetens omfattning. Bestämmelserna ska vara såtillvida exakt utformade att den prövningsrätt som de tillämpande myndigheter har när det gäller att bestämma skattens storlek ska vara bunden till sin natur (RP 1/1998 rd, s. 135, t.ex. GrUU 44/2005 rd och GrUU 36/2005 rd). Bestämmelser om skyldigheten att betala miljöskadeavgift samt beloppet av avgiften finns i de föreslagna 6 och 7 § om den årliga avgiften respektive engångsavgiften. De verksamheter som utgör grund för betalningsskyldigheten förtecknas uttömmande i bilaga 1 och 2 till lagen. Miljöskadeavgiften fastställs av närings-, trafik- och miljöcentralen i XX, vars prövning när avgiften fastställs är bunden till sin natur. I landskapet Åland påförs avgiften av Statens ämbetsverk på Åland på vilket ska även i övrigt tillämpas vad som i den föreslagna lagen föreskrivs om närings-, trafik- och miljöcentralen i XX.

En skattelag ska innehålla bestämmelser om de skattskyldigas rättsskydd, dvs. om sökande av ändring i beskattningsbeslut (RP 1/1998 rd, s. 135). Bestämmelser om rättelseförfarande och ändringssökande om miljöskadeavgiften finns i 5 kap. i den föreslagna lagen. Kapitlet innehåller bestämmelser om rätten att söka ändring, om rättelse av närings-, trafik- och miljöcentralen i NN:s beslut på eget initiativ och om begäran om omprövning och sökande av ändring i myndighetsbeslut. På begäran om omprövning tillämpas förvaltningslagen och på sökande av ändring i förvaltningsdomstol lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

## 12.5 proposition med tanke på landskapet Ålands självstyrelse

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

Enligt självstyrelselagen för Åland fördelas lagstiftningsbehörigheten för landskapet mellan riket och landskapet. Bestämmelser om landskapets lagstiftningsbehörighet finns i 18 §. Landskapet har lagstiftningsbehörighet bl.a. i frågor som gäller natur- och miljövård (18 § 10 punkten) samt i frågor som gäller brand- och räddningsväsendet (18 § 6 punkten). Bestämmelser om rikets lagstiftningsbehörighet finns i 27 §. Enligt 36 punkten har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med de undantag som nämns i 18 § 5 punkten. Undantagen gäller tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet samt kommunerna tillkommande skatter. Riket har lagstiftningsbehörighet också t.ex. i andra än i nämnda paragraf särskilt nämnda privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt denna lag hör till landskapets lagstiftningsbehörighet (27 § 41 punkten i självstyrelselagen för Åland). Om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i förvaltningsärenden inte är klar, kan utlåtande i ärendet begäras av Ålandsdelegationen i enlighet med 56 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland. I sista hand avgörs behörighetsfrågan av högsta domstolen med stöd av 60 § 2 mom.

Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet skall utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas. Stadgandet gäller lagar som enbart rör landskapet eller som annars kommer att ha särskild betydelse för det (RP 73/1990 rd).

Miljöskadeavgiften är i konstitutionellt hänseende en skatt som med stöd av självstyrelselagen för Åland hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Skyldigheten att betala avgifter till fonden grundar sig på verksamhet som medför risk för förorening av miljön. Med de medel som influtit finansieras i sista hand ersättandet av skador samt myndigheternas bekämpnings- och återställningsåtgärder i situationer där den som ansvarar för ersättningarna är insolvent, okänd eller onåbar. Ur fonden kan dessutom beviljas understöd enligt prövning både till välfärdsområdets och kommunens räddningsväsende och till landskapet Åland för anskaffning av materiel för bekämpning av miljöskador inom ramen för det anslag som överförs från statsbudgeten. I den föreslagna lagen är det således fråga om lagstiftning som inverkar på miljöskyddsfrågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Propositionen gäller en lag som har särskild betydelse för landskapet i fråga om vilken ett utlåtande av landskapet ska inhämtas innan den stiftas i enlighet med 28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland.

Ur miljöskadefonden betalas ersättning för skador som inträffat i landskapet Åland och för kostnader som föranletts av bekämpnings- och återställningsåtgärder på samma grunder som i andra situationer som förekommer i rikets delar. En precisering av de kostnader för bekämpning och återställande som åländska myndigheter orsakas och som ersätts ur miljöskadefonden förutsätter en hänvisningsbestämmelse till bestämmelserna om landskapsmyndigheternas behörighet i fråga om dessa åtgärder, eftersom genomförandet av åtgärderna och kostnadsansvaret för dem regleras i Ålands landskapslagar. I den föreslagna lagen tas därför in sådana hänvisningar till 15 § i den föreslagna lagen som så kallade särskilda bestämmelser för Åland och som preciserar de kostnader som medförs för de åländska myndigheterna och som ersätts ur fonden. Propositionen inverkar inte på ansvarsfördelningen vid genomförandet av åtgärder för bekämpning av miljöskador, det praktiska ordnandet av bekämpningsåtgärderna eller bestämmelser som fastställer kostnadsansvaret för kostnader för förebyggande, begränsning och bekämpning av miljöförorening enligt dessa lagar. Den föreslagna lagen inverkar inte heller på bestämmelserna om det primära ersättningsansvaret för skador som ersätts som miljöskador.



Den gällande lagen om oljeskyddsfonden har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/2004 rd). Ur oljeskyddsfonden betalas ersättningar för oljeskador samt för bekämpnings- och återställningskostnader i landskapet Åland på samma grunder som i andra delar av riket. Dessutom kan ur fonden betalas ersättningar enligt prövning också till landskapet Åland för kostnaderna för anskaffning av materiel för bekämpning av fartygsoljeskador.

För landskapet Åland skulle miljöskadefondens bredare tillämpningsområde i förhållande till oljeskyddsfonden förbättra det sekundära ansvarssystemets täckning och säkerställa systemets kontinuitet när oljeskyddsfondens verksamhet upphör. Tillämpningen av den föreslagna lagen på Åland är viktig med tanke på främjandet och tryggandet av tillgodoseendet av den grundläggande miljörättigheten enligt 20 § i grundlagen och 19 § 3 mom. i grundlagen (det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa). Den livliga fartygstrafiken på Finska viken och Östersjön gör Åland särskilt sårbart i eventuella oljeutsläppssituationer eller andra kemikalieutsläppssituationer som i värsta fall kan leda till en mycket omfattande och allvarlig förorening av miljön.

I 51 § i självstyrelselagen för Åland föreskrivs det om tillskott som beviljas landskapet Åland av statsmedel under exceptionella förhållanden. Enligt 1 mom. 2 punkten kan tillskott beviljas bl.a. för att täcka sådana kostnader som föranleds av ett oljeutsläpp eller någon annan därmed jämförbar händelse, om inte landskapet skäligen bör bära kostnaderna. Det kan till exempel inte anses rimligt att landskapet Åland ensamt ska stå för de kostnader som orsakas av en större oljeolycka. Tillskott ska beviljas i synnerhet i situationer där skadeverkningarna genom landshapsmyndigheternas åtgärder har hindrats från att nå övriga delar av landet. Bestämmelsen förutsätter att statsmakten bevakar landskapets intressen i internationella sammanhang, exempelvis i oljeskyddsfonden (International Oil Pollution Compensation Funds) (RP 320/2018 rd). Ålands landshapsregering ska göra en framställning om tillskott till Ålandsdelegationen i enlighet med 51 § 2 mom. Vid tillämpningen av 51 § i självstyrelselagen för Åland kunde också förutsättningarna för ersättning ur miljöskadefonden enligt den föreslagna lagen uppfyllas.

## **12.6 Övriga synpunkter på propositionen**

De förslag till ändring av 222 § i miljöskyddslagen som ingår i propositionen är av betydelse särskilt med tanke på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet, 12 § 2 mom. om offentlighet för myndighetshandlingar och 20 § 1 mom. om grundläggande rättigheten till miljö och 20 § 2 mom. om deltagningsrättigheter.

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Enligt det föreslagna 222 § 4 mom. har de parter enligt 2 mom. som för register samt den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten, den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten, den kommunala hälsoskyddsmyndigheten och miljöskadefondens styrelse har oberoende av bestämmelserna om sekretess avgiftsfritt rätt att få sådana uppgifter ur datasystemet för miljöförvaltningsinformation som de behöver för att kunna sköta de uppgifter som föreskrivs för dem i lag. Den föreslagna bestämmelsen måste således bedömas i ljuset av 10 § 1 mom. och 12 § 2 mom. i grundlagen.

Rätten att få information enligt 222 § 4 mom. i miljöskyddslagen är i förslaget bunden till nödvändighetskriteriet för att myndigheterna ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter, vilket grundlagsutskottet har förutsatt i sin tolkningspraxis på senare tid. Enligt grundlagsutskottet

myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte. (GrUU 17/2016 rd, GrUU 14/2002 rd s. 2/II och GrUU 19/2008 rd, s. 3/I, GrUU 10/2014 rd, s. 6/I)

Grundlagsutskottet har ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Utskottet konstaterar att ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (GrUU 48/2018 rd, s. 5, GrUU 12/2014 rd och GrUU 62/2010 rd). Dessutom ska det konstateras att å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få information, låt vara att den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis fäst särskild uppmärksamhet vid hur handlingars offentlighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen förhåller sig till skyddet för privatlivet och personuppgifter (GrUU 43/1998 rd, GrUU 60/2017 rd). Utskottet har särskilt lyft fram balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter (GrUU 22/2008 rd, s. 3/II). Enligt det föreslagna 222 § 4 mom. har myndighetens rätt att få uppgifter i bestämmelsen begränsats till klara ändamål och den gäller endast uppgifter som är nödvändiga med tanke på bestämmelsen. Därmed tryggar bestämmelsen skyddet för personuppgifter på ett sätt som kan anses godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet.

Med stöd av vad som anförts ovan överensstämmer det föreslagna 222 § 4 mom. i miljöskyddslagen således med kraven i 10 § 1 mom. och 12 § 2 mom. i grundlagen.

Grundrättighetsbestämmelserna om miljön i 20 § i grundlagen består av ansvaret för miljön och det allmännas skyldigheter i fråga om miljön. Enligt 2 mom. ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Bestämmelsen i 20 § 2 mom. i grundlagen har ansetts innebära ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön (RP 309/1993 rd, s. 71/I, GrUU 38/1998 rd, s. 2/I). Datasystemet för miljövärdsinformation är ett verktyg för att samla in och registrera uppgifter om miljön och de verksamheter som påverkar miljön. Myndigheterna använder uppgifterna i datasystemet för hantering och behandling av uppgifter som hänför sig till miljöskydd, för tillsynen över miljölagstiftningen, för uppföljning av miljöns tillstånd samt för forskning och planering som hänför sig till miljön. Dessutom är de uppgifter som lagrats i informationssystemet till största delen offentliga miljöuppgifter som i det allmänna datanätet distribueras på ett heltäckande sätt så att de är tillgängliga för allmänheten. Således kan bestämmelserna om datasystemet för miljövärdsinformation bedömas främja också tillgodoseendet av 20 § i grundlagen.

På de grunder som anges ovan bedöms det att lagförslaget kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med kravet på kvalificerad majoritet i 87 § i grundlagen.