



8.6.2022

1/4

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövahinkorahasto

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ympäristöministeriö on pyytänyt 20.5.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövahinkorahastosta* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä toimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteinä).

Ohjelman tavoitteet ja sisältö

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA). Uuden järjestelmän tarkoituksena on, että toiminnanharjoittajien ympäristövelvoitteet tulevat mahdollisimman pitkälle hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin perustettavasta valtion talousarvion ulkopuolisesta ympäristövahinkorahastosta. Rahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa. Toissijaisissa vastuutilanteissa korvausta vahingosta taikka torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että tätä ei saataisi selvitettyä. Ympäristövahinkorahasto olisi viimesijainen korvausten maksaja. Ehdotettavalla lailla ei perustettaisi toiminnanharjoittajille tai viranomaisille uusia toimimisvelvollisuuksia. Rahaston toiminta osaltaan turvaisi ympäristön hyvää tilaa ja ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Rahaston soveltamisala kattaisi pääosin nykyisten öljysuojarahaston ja pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaan kuuluvat tilanteet. Lisäksi rahastosta, toisin kuin nykyisestä ympäristövahinkovakuutuksesta, maksettaisiin korvauksia eräistä kuljetuksista aiheutuvista ympäristövahingoista. Kuljetuksissa aiheutuvat öljyvahingot korvataan nykyisestä öljysuojarahastosta.

Rahastosta korvattaisiin myös nykyistä ympäristövahinkovakuutusta laajemmin viranomaiselle aiheutuvia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia. Korvauksia maksettaisiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi tehtävistä välttämättömistä toiminnaista, kun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuisi tai uhkasi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Öljyvahinkojen torjuntakustannusten lisäksi rahastosta korvattaisiin myös aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksia viranomaisille. Ympäristövahinkorahasto olisi aiempia erillisiä järjestelmiä yhtenäisempi ja soveltamisalaltaan kattavampi.

Ympäristövahinkorahastoon perustuva korvausjärjestelmä ei vaikuttaisi ympäristövahingon aiheuttajan, ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajan tai muun laissa säädetyn vastuutahon ensisijaiseen velvollisuuteen vastata aiheuttamansa vahingon kustannuksista ja toiminnasta johtuvista haitallisista vaikutuksista ympäristölainsäädännön lähtökohtana olevan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Aiheuttamisperiaatteeseen perustuu sekä toimintavelvoite että kustannusvastuu. Ensisijainen vastuu ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta ja sen seurauksista määräytyy voimassa olevien, erityisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen liittyvän julkisoikeudellisen vastuun ja yksityisoikeudellisen vahingonkorvausvastuun perustavien säännösten sekä niiden tulkintaa täsmentävän oikeuskäytännön mukaan. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin ympäristövahinkorahastosta ja rahaston toiminnasta, ympäristövahinkomaksusta ja rahaston muista varoista sekä rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista. Neuvottelukunnalta on pyydetty lausuntoa rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista, mutta ei ympäristövahinkomaksujen asettamiseen liittyvistä näkökohdista.

2. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Valtiontuki määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toimenpiteet, jotka eivät täytä kaikkia SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisia valtiontuen kriteereitä, eivät ole EU:n valtiontukisääntelyn piirissä. Ympäristövahinkorahastosta maksettavan korvauksen osalta voidaan katsoa, että kyse on valtion varoista ja sen myöntää valtio. Korvaus voi myös kohdentua taloudellista toimintaa harjoittavalle yksikölle. Siltä osin, kun korvaus kohdistuu selvästi viranomaistoimintaan, korvaus ei tule valtiontukisääntelyn piiriin.

Valtiontuen kilpailu- ja kauppavaikutuskriteeristä

Lausuntopyynnön mukaan toimenpide ei täyttäisi kilpailu- tai kauppavaikutuskriteereitä. Komission valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon (2016/C 262/01) ¹ mukaan kauppakriteerin soveltumisen osalta ei ole tarpeen määrittää, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan ainoastaan, että tuki on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioidenväliseen kauppaan. Unionin tuomioistuimet ovat erityisesti todenneet, että kun tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kilpailuvaikutuksen osalta valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpaillee. Käytännössä riittää, jos valtio myöntää taloudellista etua kilpailulle vapautetulla toimialalla tai jolla voisi olla kilpailua.

Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on sisämarkkinoilla perinteisesti ollut hyvin alhainen, ja pelkkä tuen potentiaalinen vaikutus riittää siihen, että kriteeri täyttyy. Tuensaajan ei esimerkiksi edellytetä olevan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Tuki voi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa. Tuomioistuimet ovat korostaneet, ettei komissio ole velvollinen osoittamaan tukien todellisia vaikutuksia. Toisin sanoen komission tulee yksinkertaisesti näyttää tutkinnassaan, miten riidanalaiset tuet saattaisivat tapauksen olosuhteissa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, jotta kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteerin edellytykset voidaan todeta täytetyiksi.

Kauppavaikutuskriteerin on katsottu jäävän komission ratkaisukäytännössä täyttymättä erityistapauksissa, jossa tuella on puhtaasti paikallinen vaikutus. Näihin tapauksiin lukeutuvat valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohdassa 197 mainitut tilanteet palvelualojen tuista (mm. urheilu- ja vapaa-ajan tilat ja kulttuuritapahtumat, jotka palvelevat ensi sijassa paikallisia asukkaita eivätkä todennäköisesti houkuttele asiakkaita tai investointeja muista jäsenvaltioista). Komission päätökset toiminnan paikallisesta luonteesta ovat tarkoin tarkasteltuja yksittäistapauksia, eikä komissio ole omassa päätöskäytännössään hyväksynyt yhtäkään tukiohjelmaa kriteerin nojalla.

Lausuntopyynnön mukaan korvauksen maksaminen ei parantaisi sen saajan asemaa suhteessa kilpaileviin yrityksiin. Yritys olisi kärsinyt vahinkoa, josta yritys olisi oikeutettu saamaan korvausta vahingonaiheuttajalta tai muulta vahingosta vastuussa olevalta. Ympäristövahinkorahastosta maksettavan vahingonkorvauksen edellytyksenä on se, että varsinainen vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Rahastosta myönnetään tukea kilpailulla toimialalla toimiville yrityksille, minkä vuoksi kilpailuvaikutuskriteerin voidaan katsoa täyttyvän. Kauppavaikutuskriteerin osalta tukiohjelma ei sisällä piirteitä, jolla tuki rajattaisiin puhtaasti paikallisiin toimenpiteisiin. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kauppavaikutuskriteerien täyttymisen kynnys on ollut vakiintuneesti oikeuskäytännössä varsin alhainen, voidaan todeta, ettei ole poissuljettua, että valtiontuen kauppavaikutuskriteeri täyttyy ympäristövahinkorahaston osalta.

Valtiontuen valikoivuuskriteeristä

Lausuntopyynnössä todetaan myös, että toimenpide ei olisi valikoiva, vaan toimenpide kohdentuisi kaikkiin yrityksiin tasapuolisesti. Valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa katsotaan, että puhtaasti

¹ Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01) jakso 6

yleiset toimenpiteet, jotka eivät suosi vain tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannonalaa, eivät kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.² Kuitenkin jotkut sellaiset toimet, jotka vaikuttavat ensi näkemältä olevan kaikkiin yrityksiin sovellettavia, voivat komission mukaan olla tietyllä tavalla valikoivia, minkä vuoksi on katsottava, että niillä tosiasiallisesti suositaan tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja.

Komission mukaan tukikelpoisten yritysten suuri määrä tai toimialojen monimuotoisuus ja koko, joilla yritykset toimivat, eivät riitä perusteeksi päätellä, että valtion toimenpide on yleisluonteinen talouspoliittinen toimenpide, elleivät kaikki talouden alat voi hyötyä siitä. Se, että toimenpide ei ole suunnattu yhdelle tai useammalle etukäteen määritetylle yksittäiselle edunsaajalle, vaan sen saamiselle on asetettu objektiiviset edellytykset, joiden täytyessä se voidaan myöntää määrittelemättömälle määrälle tuensaajia, joita ei ole alun perin yksilöity, ei riitä kyseenalaistamaan tuen valikoivuutta.

Valikoivuskriteerin soveltamisen kannalta merkityksellinen seikka on tuen myöntämiseen liittyvä viranomaisen harkintavallan määrä. Yleiset toimenpiteet, joita lähtökohtaisesti sovelletaan kaikkiin yrityksiin, mutta joita rajoitetaan julkisen hallinnon harkintavallalla, ovat valikoivia. Julkisella hallinnolla on harkintavaltaa toimenpidettä soveltaessaan, erityisesti jos tuen myöntämisperusteet on muotoiltu hyvin yleisellä tai epätarkalla tavalla, mikä väistämättä edellyttää arviointiin liittyvää harkintavaltaa.³

Lausuntopyynnön mukaan ympäristövahinkorahasto on siitä myönnettävien tukien osalta suunniteltu yleisistä näkökohdista lähtien. Lausuntopyyntömateriaalin perusteella järjestelmään saattaa kuitenkin sisältyä elementtejä, jotka ovat omiaan johtamaan arvioon, että valikoivuskriteeri täyttyy. Tällaisia näkökohtia ovat esimerkiksi lentoliikenteen rajaaminen pois rahaston tuettavien toimintojen piiristä sekä tapauskohmainen 30 miljoonan euron korvauskatto. Saadun selvityksen perusteella ei voida myöskään pitää varmana, etteikö toimenpiteeseen sisältyisi muita rajauksia, jotka rajaisivat tuensaajien joukkoa tiettyihin yritysryhmiin.

Myös verotukselliset toimenpiteet (kuten ympäristövahinkomaksu) toimenpiteet voivat tulla tietyin EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Näin on tyypillisesti silloin, mikäli verot tai veronluonteiset asettamisella annetaan suotuisa kohtelu yritykselle tai yritysryhmälle. Verotuksen ja veronluonteisten maksujen selektiivisyyttä arvioidaan vakiintuneesti kolmiportaisen arviointikehikon avulla, jossa 1) määritellään niin sanottu viiteverojärjestelmä, 2) arvioidaan, muodostaako suunniteltu verotoimenpide poikkeuksen referenssijärjestelmästä, koska se suosii jotain toimijaa, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. Jos poikkeus on identifioidavissa, toimenpidettä kutsutaan lähtökohtaisesti valikoivaksi. Testin kolmannessa vaiheessa arvioidaan, voidaanko lähtökohtaisesti valikoivaa verotoimenpidettä perustella verojärjestelmän rakenteella ja luonteella (esimerkiksi verotuksen progressio).⁴

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Mikäli toimenpiteen katsottaisi täyttävän valtiontuen kriteerit, toimenpiteeseen voitaisiin mahdollisesti soveltaa ainakin osittain yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 651/2014 45 artiklaa (investointituki piilauntuneiden alueiden kunnostamiseen) tai komission tiedonantoa suuntaviivoiksi ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle (2022/C 80/01) siltä osin, kun ryhmäpoikkeusasetusta ei voida soveltaa.

² Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohta 118

³ Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohdat 123 ja 124.

⁴ Ks. lähemmin valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon jakso 5.2.3.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, ettei voida pois-sulkea, että luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövahinkorahastosta täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Hallituksen esityksen jatkovalmisteluprosessin aikana on arvioitava erityisesti valikoivuuskriteerin soveltumista ja yritystukineuvottelukunta suosittelee olemaan yhteydessä komissioon kriteerin täyttymisen osalta oikeusvarmuuden saamiseksi.

Tulkinnanvaraisissa tilanteissa Suomi sekä muut jäsenvaltiot noudattavat vakiintuneesti käytäntöä, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistaa, muodostaako toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea. Epävirallinen yhteydenpito tarjoaa Euroopan komissiolle mahdollisuuden etukäteen puuttua suunnitellun toimenpiteen mahdollisiin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisiin elementteihin, ja esittää tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä.

Mikäli toimenpiteen katsottaisiin täyttävän valtiontuen kriteerit, tuen sisämarkkinoille soveltuvuus tulee erikseen varmistaa sekä noudattaa asianmukaista menettelyä esimerkiksi mukauttamalla toimenpide yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 651/2014 mukaiseksi tuki tai ilmoittamalla tuki komissiolle ilmasto-, ympäristö- ja energia-alan suuntaviivojen (2022/C 80/01) nojalla.

Yritystukineuvottelukunta toteaa vielä, että jatkovalmistelussa on perusteltua kiinnittää huomiota hallituksen esityksen mukaisen ympäristövahinkomaksun määrittämisen EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuuteen. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, ettei maksuluokkien avulla aseteta vertailukelpoisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa olevia yrityksiä eriarvoiseen asemaan tavalla, joka ei ole perusteltavissa järjestelmän rakenteella ja luonteella.

Esittelijä: erityisasiantuntija Elisa Fagerström

LIITTEET

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 20.5.2022 liitteineen