

RP 118/2002 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till temporär ändring av 2 och 3 § lagen om oljeskyddsfonden

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att 2 och 3 § lagen om oljeskyddsfonden (379/1974) temporärt skall ändras. Den oljeskyddsavgift som bärs upp till oljeskyddsfonden föreslås bli höjd med ca 60 procent för de två följande åren i syfte att säkra fondens betalningsförmåga och därigenom finansieringen av anskaffningen av oljebekämpningsmateriel. Den förhöjda avgiften föreslås vara 0,60 euro per ton. Till följd av att avgiften höjs samlar fonden in 8 miljoner euro om året, i stället för ca 5 miljoner euro, och detta anses räcka till för att ersätta kommunerna och staten för de anskaffningar som man nu vet är nödvändiga under de två följande åren. På grund av höjningen av avgiften föreslås att också fondens kapitalgräns höjs för en tid av tre år.

Under de två följande åren kommer fonden att belastas med ersättning av kostnaderna för ett antal stora förvärv av oljebekämpningsmateriel till staten och kommunerna. Dessa anskaffningar sammanhänger framför allt med behovet att effektivera beredskapen för oljebekämpning på Finska viken, eftersom sjöfarten och särskilt oljetransporterna har ökat i dessa havsområden. Oljetransporterna från de ryska och estniska hamnarna har ökat kraftigt under de senaste åren och uppgår år 2002 redan till 40 miljoner ton årligen.

Lagen avses träda i kraft i början av år 2003. Propositionen anknyter till budgetpropositionen för år 2003.

MOTIVERING

1. Nuläge och bedömning av nuläget

Oljeskyddsfonden är en av miljöministeriet skött fond som står utanför statsbudgeten. Den har hand om ersättning av de oljeskador och kostnader för bekämpning av dem som avses i lagen om bekämpande av oljeskador som uppkommer på land (378/1974) och i lagen om förhindrande av vattens förorening, förorsakad av fartyg (300/1979) samt av kostnaderna för anskaffning och vidmakthållande av beredskap för oljebekämpning. Vad gäller ersättning för oljeskador och kostnader för bekämpning av dem är oljeskyddsfonden subsidiär. Den ersätter skador enbart om den som orsakat skadan är okänd eller insolvent. I fråga om de ersättningar som betalas för oljeskador och kostnaderna för bekämpning av dem går rätten att återindriva ersättning från den som orsakat skadan eller någon annan som är primärt ansvarig över till staten. Det är också möjligt att på basis av prövning av oljeskyddsfondens medel ersätta kostnaderna för sanering av mark som förorenats av olja, om den som orsakat föroreningen inte kan identifieras eller påträffas, eller om han inte är kapabel att svara för kostnaderna för saneringen, och om man inte skäligen kan förplikta innehavaren av det förorenade markområdet att sätta det i stånd. Oljeskyddsfondens direktion beslutar om de ersättningar som betalas ur fonden.

De medel som inflöt i oljeskyddsavgifter uppgick år 2001 till ca 32 miljoner mark (5,4 miljoner euro), dvs. lika mycket som föregående år. Inflödet beror på mängden transporterad olja, vilken påverkas både av de allmänna ekonomiska konjunkturerna och av hur världsmarknadspriset på olja utvecklas. På sikt kan man konstatera att det årliga inflödet från oljeskyddsavgiften ligger kring 32 - 33 miljoner mark, dvs. 5,4 - 5,5 miljoner euro.

Lagen om oljeavfallsavgift ändrades år 1996 (846/1996) så att de medel som inflyter i avgifter också kan användas för att finansiera kostnaderna för sanering av mark som förorenats av olja. Enligt lagen kan en del av de

influtna medlen i statsbudgeten föras över till oljeskyddsfonden för ersättning av oljeskador som uppkommer på mark, närmast kostnader förorsakade av sanering av mark som förorenats tidigare. I maj 2001 fördes över budgeterna för åren 2000 och 2001 sammanlagt 10 miljoner mark över till oljeskyddsfonden av de medel som flutit in i oljeskyddsavgift.

Enligt oljeskyddsfondens verksamhetsberättelse och bokslut för år 2001 användes år 2001 sammanlagt 24 576 000 mark (år 2000 24 735 000 mk) till ersättning av kostnader orsakade av anskaffning av oljebekämpningsmateriel, vidmakthållande av beredskap för bekämpning av oljeskador och utbildning samt av oljeskador och bekämpning av dem. Dessutom ersattes kostnader för byggnadsprojekt och för sanering av förorenad mark med sammanlagt 13 912 000 mk (år 2000 9 481 000 mk). Utan skatt uppgick de ersättningar som betalats ur oljeskyddsfonden år 2001 sammanlagt till 34 200 000 mk, dvs. 5 750 000 euro (år 2000 34 216 000 mk).

Till kommuner och samkommuner betalades år 2001 ersättningar av oljeskyddsfondens medel till ett sammanlagt belopp av 20 483 000 mark (år 2000 22 373 000 mk). Av detta var kostnaderna för bekämpning av oljeskador 365 800 mark (år 2000 1 017 400 mk). Ersättningarna för utbildningskostnader uppgick till 1 305 600 mark (år 2000 1 210 000 mk) och ersättningarna för andra underhållskostnader 3 586 000 mark (år 2000 2 916 000 mk). Under år 2001 betalades ersättningar på 10 093 000 mark (år 2000 11 217 000 mk) till kommunerna för anskaffning av materiel, varav de stora oljebekämpningsbåtarnas andel var sammanlagt 3 417 000 mark (år 2000 6 341 000 mk).

Oljeskyddsfondens likviditet har under de senaste åren varit minst sagt tillfredsställande. Det har varit möjligt att betala ut ersättningarna till staten och kommunerna i rätt tid. Likaså har ersättning av fondens medel i allt större utsträckning betalats för kostnader för sanering av oljeförorenad mark.

Under de närmaste åren måste ersättningar av oljeskyddsfondens medel dock betalas bland annat för följande anskaffningar av sta-

ten, Ålands landskapsstyrelse och kommunerna, om vilka oljeskyddsfondens direktion redan har fattat förhandsbeslut (förhandsbesluten anges i mark):

- Gränsbevakningsväsendets två nya utsjöbevakningsfartyg, som blir färdiga år 2002 och 2004, skall förses med oljebekämpningsutrustning för 0,82 miljoner euro (4,9 miljoner mark),

- Borgå stads räddningsverk skall få en ny oljebekämpningsbåt i F-klassen för 0,75 miljoner euro (ca 4,5 miljoner mark),

- Borgå stads räddningsverk skall få nya oljeinsamlare som placeras i Fortumbolagets nya eskortfartyg, 0,50 miljoner euro (2,9 miljoner mark),

- Ålands landskapsstyrelse skaffar oljebekämpningsmateriel för 0,42 miljoner euro (2,5 miljoner mark).

Ersättningarna för dessa anskaffningar, som redan har godkänts, uppgår sammanlagt till 2,5 miljoner euro (14,8 miljoner mark).

I budgetpropositionen för år 2003 föreslås att Finlands miljöcentral under moment 35.10.60 (Ombyggnad av ett fartyg för bekämpning av miljöskador) skall anvisas ett anslag på sammanlagt 6,3 miljoner euro för ombyggnad av farledsfartyget Seili. Avsikten är att fartyget skall utrustas för oljebekämpning och räddningsverksamhet och att dess förmåga att gå i is skall förbättras. Ersättning för denna ombyggnad söks från oljeskyddsfonden.

Oljeskyddsfondens solvens och likviditet äventyras allvarligt med anledning av ersättningarna för de ovan nämnda stora anskaffningarna, om inte oljeskyddsavgiften höjs temporärt.

2. Föreslagna ändringar

För att säkra oljeskyddsfondens betalningsförmåga under de närmaste åren föreslås lagens 2 § 1 mom. bli ändrat så, att oljeskyddsavgiften temporärt höjs för de två kommande åren från nuvarande 0,37 euro per ton till 0,60 euro per ton. Om fartyget inte har dubbelt skrov, uppbärs avgiften till dubbla beloppet, dvs. den uppgår då till 1,20 euro per ton.

Eftersom avsevärt mer oljeskyddsavgifter än för närvarande kommer att flyta in till ol-

jeskyddsfonden på grund av förhöjningen, och eftersom ersättningarna till staten och kommunerna för deras stora anskaffningar inte förfaller till betalning med en given tidtabell, föreslås samtidigt att lagens 3 § ändras så att kapitalgränserna för oljeskyddsfonden höjs så att detta motsvarar förhöjningen av avgiften. Övre gränsen för oljeskyddsfondens kapital, vars överskridande leder till att uppbörderna av avgiften upphör, föreslås bli höjd från 7 miljoner euro till 11 miljoner euro. Nedre gränsen för kapitalet, vars underskridande leder till att indrivningen av oljeskyddsavgiften åter inleds, skall temporärt höjas från 3,5 miljoner euro till 5,5 miljoner euro.

3. Propositionens verkningar

Genom denna temporära höjning av oljeskyddsavgiften säkerställs att staten utan onödigt dröjsmål kan få ersättning för kostnaderna för ombyggnaden av farledsfartyget Seili ur oljeskyddsfonden, som står utanför statsbudgeten. Samtidigt säkras fondens förmåga att betala ersättningar till kommunerna och vid behov också dem som drabbats av oljeskador.

Oljeskyddsavgift bärs upp för import av oljeprodukter av importören och i fråga om transitotransport av den som innehar varan. Höjningen av oljeskyddsavgiften påverkar främst dessa aktörer i oljebranschen. Alla extra kostnader förs såvitt möjligt i sista hand in i priserna på oljeprodukter. Under det senaste året (juni 2001-maj 2002) har det glidande medeltalet för världsmarknadspriset på råolja ("spot"-priset på Brentkvalitet från Nordsjön) varit 22,95 US dollar per tunna, dvs. 188,71 euro per ton. Av detta utgör den nuvarande oljeskyddsavgiften 0,20 %, efter den föreslagna höjningen är den 0,32 %.

Förslaget har inga verkningar på organisation eller personal.

Förslaget syftar till att säkra de ekonomiska förutsättningarna för fortsatt utveckling av beredskapen att bekämpa oljeskador. Den ökade sjöfarten på Finska viken och speciellt de ökade oljetransporterna har ökat risken för oljeskador. De förändrade hotbilderna kräver effektiviserad beredskap för bekämpning av oljeskador på Finska viken och åtgärder av

såväl stat som kommuner. En tillräcklig bekämpningsberedskap och snabba bekämpningsåtgärder begränsar avsevärt de skador som oljeolyckor förorsakar människan och miljön.

4. Beredningen av ärendet

Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet. Direktionen för oljeskyddsfonden har behandlat förslaget vid sitt möte 17.6.2002 och förordar det. Utlåtanden har inhämtats av finansministeriet, justitieministeriet och Olje- och Gasbranschens Centralförbund.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Statsrådet godkände 26.4.2002 ett skyddsprogram för Östersjön. Detta program tar bl.a. upp de ökade olje- och kemikalietransporterna och förbättringen av oljebekämpningsberedskapen. Målet i detta hänseende är att olje- och kemikalietransporterna och verksamheten i de stora oljehamnarna skall läggas upp så riskfritt som möjligt och att verkningarna av olje- och kemikalieskador på vattnen och skärgårdsnaturen skall minimeras. Programmet innehåller i detta avseende följande åtgärder:

Ett mångsidigt användbart olje- och kemikaliebekämpningsfartyg anskaffas i syfte att förbättra bekämpningsberedskapen på östra Finska viken. För detta ändamål föreslår statsrådet att det anvisas i statsbudgeten för år 2003 ett tilläggs anslag av engångsnatur på sammanlagt 6,3 miljoner euro. Lagen om oljeskyddsfonden (379/1974) ändras så att oljeskyddsavgiften höjs för en tid på två år. På lång sikt förbättras ytterligare bekämpningsberedskapen genom att material som lämpar sig särskilt för vinter- och högssjöförhållanden anskaffas till Finska viken.

6. Ikraftträdande och giltighet

Lagen avses träda i kraft 1.1.2003.

Den förhöjda oljeskyddsavgiften skall bäras upp 1.1.2003 – 31.12.2004. De förhöjda kapitalgränserna för fonden skall dock gälla

fram till 31.12.2005.

7. Lagstiftningsordning

Enligt 87 § grundlagen kräver godkännande i riksdagen av ett lagförslag om inrättande av en statlig fond utanför statsbudgeten, eller en väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål, minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. Förslaget innebär inte en ändring av oljeskyddsfondens ändamål. Men det innebär i alla fall en temporär höjning av oljeskyddsavgiften med ca 60 procent och en motsvarande temporär höjning av fondens kapitalgränser. Med tanke på grundlagens 87 § är den centrala frågan i sammanhanget om den nämnda höjningen av kapitalgränserna skall anses väsentlig på det sätt som grundlagen avser. Efter grundlagsreformen har det i riksdagen knappast hunnit uppstå någon sådan praxis i form av grundlagsutskottets utlåtanden som kunde precisera tolkningen. I utskottets utlåtanden som tangerar grundlagens 87 § har man tills vidare inte haft att bedöma vad som är väsentligt då en fond utvidgas (se GrLU 2/2001 rd och 8/2002 rd).

Fonder utanför statsbudgeten innebär ett undantag från principen om att budgeten skall vara heltäckande, och därför anses sådana inkräkta på riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd. S. 139/1). Vid bedömningen av hur väsentlig fondens tillväxt anses vara måste man därför i första hand rikta uppmärksamheten på dess betydelse med tanke på riksdagens budgetmakt. En sådan bedömning ingår i grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden till förslag om fonder som står utanför budgeten. Till exempel åren 1989 och 1997 behandlade grundlagsutskottet förslag om permanent fördubbling av oljeskyddsfondens övre och nedre kapitalgränser jämfört med de tidigare gränserna. Grundlagsutskottet ansåg då att ökningarna av det föreslagna slaget inte var av avsevärd betydelse med tanke på riksdagens budgetmakt och kom fram till att man förordade normal lagstiftningsordning för vardera förslaget (GrLU 19/1989 rd och GrLU 1/1997 rd).

Med beaktade av de ovan nämnda ställningstagandena från grundlagsutskottet anser regeringen att den föreslagna höjningen av

fondens kapital inte är väsentlig på så sätt som avses i 87 § grundlagen. De föreslagna ändringarna är till sin natur temporära, inte permanenta. Begränsningen av riksdagens budgetmakt minskas också av att de utgifter som betalas över fonden i relativt stor detalj har definierats i lagen om oljeskyddsfonden.

Enligt regeringens uppfattning kan lagför-

slaget behandlas och lagen stiftas i normal lagstiftningsordning. Regeringen anser i alla fall att det är skäl att inhämta riksdagens grundlagutskottets utlåtande om proposition.

På basis av vad som ovan anförs föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om temporär ändring av 2 och 3 § lagen om oljeskyddsfonden

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen den 24 maj 1974 om oljeskyddsfonden (379/1974) 2 § 1 mom. och 3 §, sådana dessa lagrum lyder i lag 934/2001, som följer:

2 §

Till oljeskyddsfonden uppbärs för importerad olja och för olja som transporteras genom Finland en oljeskyddsavgift på 0,60 euro för varje fullt ton. Avgiften uppbärs till det dubbla beloppet, om oljan transporteras med ett tankfartyg som inte har försetts med dubbelbotten som omfattar hela den del av fartyget där lasttankarna är belägna.

vid utgången av kalendermånaden efter den under vilken kapitalet i oljeskyddsfonden har stigit till 11 miljoner euro. Uppbörden påbörjas på nytt efter utgången av kalendermånaden efter den under vilken fondens kapital har sjunkit under 5,5 miljoner euro.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003. 2 § 1 mom. är i kraft till den 31 december 2004 och 3 § till den 31 december 2005.

3 §

Uppbörden av oljeskyddsavgiften upphör

Helsingfors den 13 september 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Miljöminister *Jouni Backman*

Pararelltext

Lag

om temporär ändring av 2 och 3 § lagen om oljeskyddsfonden

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen den 24 maj 1974 om oljeskyddsfonden (379/1974) 2 § 1 mom. och 3 §, sådana dessa lagrum lyder i lag 934/2001, som följer:

Gällande lag

2 §

Till oljeskyddsfonden uppbärs för importerad olja och för olja som transporteras genom Finland en oljeskyddsavgift på 0,37 euro för varje fullt ton. Avgiften uppbärs till det dubbla beloppet, om oljan transporteras med ett tankfartyg som inte har försetts med dubbelbotten som omfattar hela den del av fartyget där lasttankarna är belägna.

3 §

Uppbörden av oljeskyddsavgiften upphör vid utgången av kalendermånaden efter den under vilken kapitalet i oljeskyddsfonden har stigit till 7 miljoner euro. Uppbörden påbörjas på nytt efter utgången av kalendermånaden efter den under vilken fondens kapital har sjunkit under 3,5 miljoner euro.

Förslag

2 §

Till oljeskyddsfonden uppbärs för importerad olja och för olja som transporteras genom Finland en oljeskyddsavgift på 0,60 euro för varje fullt ton. Avgiften uppbärs till det dubbla beloppet, om oljan transporteras med ett tankfartyg som inte har försetts med dubbelbotten som omfattar hela den del av fartyget där lasttankarna är belägna.

3 §

Uppbörden av oljeskyddsavgiften upphör vid utgången av kalendermånaden efter den under vilken kapitalet i oljeskyddsfonden har stigit till 11 miljoner euro. Uppbörden påbörjas på nytt efter utgången av kalendermånaden efter den under vilken fondens kapital har sjunkit under 5,5 miljoner euro.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003. 2 § 1 mom. är i kraft till den 31 december 2004 och 3 § till den 31 december 2005.
