

Marita Luntinen

Kunta ja pilaantunut maaperä

ALKUSANAT

Suomessa maaperän pilaantuminen on mielletty ongelmaksi 15-20 vuoden ajan. Tänä aikana mm. maaperän puhdistusmenetelmät ja pilaantumista koskeva lainsäädäntö ovat kehittyneet merkittävästi. Käytännössä pilaantuneen maaperän puhdistusprosessi ei kuitenkaan välttämättä etene kitkattomasti, vaan siihen liittyy monia ongelmakohtia, jotka vaativat etukäteistä suunnittelua.

Käsillä oleva opas on tarkoitettu pilaantuneen maaperän puhdistusprosessiin osallistuville kunnan viranomaisille tietopaketyksi ja herättämään keskustelua maaperän pilaantumiseen liittyvistä ongelmista.

Opashanke pohjautuu Suomen Kuntaliitossa heinäkuussa 2000 käynnistyneeseen ”Saastunut maaperä ja ympäristövahingot - kunnan vastuu, toimintamallit ja rahoitusmahdollisuudet” -hankkeeseen, jonka aikana valmistui hankkeen nimeä kantava esiselvitys. Esiselvitys on saatavilla Suomen Kuntaliiton kotisivuilta osoitteesta <http://www.kunnat.net/yty> > Ympäristönsuojelu > Pilaantuneet maa-alueet > Dokumentit.

Opashankkeen yhteistyötahoista kootun ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Olli Pahkala ympäristöministeriöstä. Ohjausryhmän muut jäsenet olivat Ari Seppänen ympäristöministeriöstä, Timo Härmälä, Katarina Leminen ja Merja Kurki-Suonio Helsingin kaupungilta, Minna Sulander ja Riitta Simonen Hyvinkään kaupungilta, Reijo Hemilä Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöosastolta, Michael Hagström Kokkolan kaupungilta, Erkki Pärjälä Kuopion kaupungilta, Ilkka Räsänen Lappeenrannan kaupungilta, Jaana Lehtonen Lohjan kaupungilta, Carita Forsberg-Heikkilä Porvoon kaupungilta, Leena Maidell-Münster ja Kai Ketelimäki Vantaan kaupungilta sekä Leena Eränkö-Pohjanraito ja Vesa Valpasvuo Suomen Kuntaliitosta. Lisäksi hankkeessa oli mukana asiantuntijajäsenenä Jouko Tuomainen Suomen ympäristökeskuksesta sekä Tapio Salo ja Tapio Korhonen Uudenmaan ympäristökeskuksesta. Ohjausryhmän sihteerinä toimi Suomen Kuntaliitosta hankkeen projektisuunnittelija Marita Luntinen, joka on myös vastannut oppaan kirjoittamisesta.

LYHENTEET

AYK	Alueellinen ympäristökeskus
HalMenL	Hallintomenettelylaki (598/1982)
JHL	Jätehuoltolaki (673/1978)
JL	Jätelaki (1072/1993)
KaivosL	Kaivoslaki
KemL	Kemikaalilaki (744/1989)
KHO	Korkein oikeus
KKO	Korkein hallinto-oikeus
Kunnan ysv	Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen
KunL	Kuntalaki (365/1995)
LiikVakL	Liikennevakuutuslaki (279/1959)
MK	Maakaari (540/1995)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
MVL	Maanvuokralaki (258/66)
MÖVL	Laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (378/1974)
OK	Oikeudenkäymiskaari
RL	Rikoslaki
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
THL	Terveystieteiden tutkimuskeskus (192/1927 ja 469/1965)
TSL	Terveystieteiden tutkimuslaki (763/1994)
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VakSopL	Vakuutuslakilaki (543/1994)
Vnp	Valtioneuvoston päätös
VesiL	Vesilaki (264/1961)
YmpVahVakL	Laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998)
YSA	Ympäristönsuojeluasetus (169/2000)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (84/2000)
YVL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)
ÖSRA	Asetus öljysuojarahastosta (828/1985)
ÖSRL	Laki öljysuojarahastosta (379/1974)

SISÄLLYSLUETTELO

ALKUSANAT	1
LYHENTEET	2
JOHDANTO	5
KESKEISET KÄSITTEET	6
LUKU I PILAANTUNUT MAAPERÄ KUNNAN ONGELMANA	7
1 Pilaantumisongelman ennakoiminen	7
1.1 Pilaantumisen ilmeneminen	7
1.2 Maaperän pilaantumisen ennaltaehkäisy	8
1.3 Viranomaisten yhteistyö ja työnjako ympäristöonnettomuustapauksissa	9
2 Puhdistamistarpeen selvittäminen ja puhdistaminen	12
2.1 Alustavat selvitykset	12
2.2 Puhdistushankkeen vaiheet	13
2.3 Puhdistushankkeen osapuolet	15
2.4 Kunnan roolit puhdistushankkeessa	15
3 Puhdistushankkeen edellyttämä hallintomenettely	17
3.1 Ilmoitus- ja ympäristölupamenettelyn yhteisiä piirteitä	17
3.2 Ilmoitusmenettely	18
3.3 Ympäristölupamenettely	19
3.4 Alueellisen ympäristökeskuksen määräys	20
3.5 Ympäristöonnettomuudet ja muut poikkeukselliset tilanteet	21
4 Puhdistushankkeen rahoitus	22
4.1 Puhdistamiskustannuksiin varautuminen kunnissa	22
4.2 Valtion rahoitus	23
4.2.1 Valtion jätehuoltotyöt	23
4.2.2 Valtion ympäristönsuojeluavustus	24
4.2.3 Valtion rahoituksen hakeminen	25
4.2.4 Hankkeita koskevat sopimukset ja hankkeiden toteutus	26
4.3 Öljyn pilaamien maa-alueiden puhdistushankkeiden rahoittaminen	26
4.3.1 Öljysuojarahasto	26
4.3.2 Soili-ohjelma	27
4.4 Eu-rahoitus	29
4.4.1 Ympäristön LIFE-tuki	29
4.4.2 Rakennerahastot	30
5 Pilaantunut maaperä ja maankäytön ohjaus	31
5.1 Pilaantuneet maa-alueet ja maapolitiikka	31
5.2 Pilaantuneet maa-alueet ja kaavoitus	32
5.2.1 Pilaantumisen selvittäminen kaavoitusprosessissa	32
5.2.3 Viranomaisten yhteistyö kaavoituksessa	33
5.3 Pilaantuneet maa-alueet ja rakennuslupamenettely	33
LUKU II VASTUU PILAANTUNEESTA MAAPERÄSTÄ	35
1 Julkisoikeudellinen puhdistusvastuu	35
1.1 Uudet pilaantumistapaukset ja ympäristönsuojelulaki	36
1.2 Vanhat pilaantumistapaukset ja jätehuoltolaki	38
1.3 Muu maaperän puhdistamiseen velvoittava lainsäädäntö	40
2 Vapaaehtoinen puhdistaminen	43
3 Yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvastuu	44
3.1 Sopimussuhteen ulkopuolinen vahingonkorvausvastuu	44
3.1.1 Vahingonkorvauslaki	45
3.1.2 Ympäristövahingonlaki	46
3.1.3 Kaivoslaki	46
3.2 Sopimukseen perustuva vahingonkorvausvastuu	47
3.2.1 Kiinteistönkauppaan liittyviä kysymyksiä	48

3.2.2 Maanvuokraan liittyviä kysymyksistä	49
3.3 Vahingonkorvauskanteen nostaminen.....	51
3.4 Puhdistusvastuuseen varautuminen	52
3.4.1 Ympäristövahinkovakuutus	53
3.4.2 Liikennevakuutus.....	53
3.4.3 Vapaaehtoiset vakuutukset.....	54
4 Rikosvastuu	55
4.1 Ilmoitus rikosasiassa	55
4.2 Rikosprosessi.....	55
4.3 Rangaistusvastuusäännökset.....	56
LISÄLUKEMISTA	59
LAINSÄÄDÄNTÖÄ.....	62
LIITE.....	63

JOHDANTO

”Kunnat ja pilaantunut maaperä” -opas on Suomen Kuntaliiton, ympäristöministeriön sekä yhdeksän kunnan yhteisrahoituksella toteutettu hanke. Oppaan tavoitteena on esitellä kunnan edun kannalta keskeisiä toimintamalleja pilaantuneen maaperän puhdistushankkeissa. Oppaassa tuodaan esille myös ongelmakohtia, joita kunnat pilaantuneiden maaperän puhdistushankkeissa usein kohtaavat. Näihin ongelmiin ei aina ole tarjolla valmiita ratkaisumalleja, vaan oppaankin tavoitteena on herättää kunnat havaitsemaan epäkohtia ja miettimään niihin toimivia ratkaisuja.

Oppaassa selvennetään pilaantuneen maaperän puhdistushankkeiden hallinnointia, hankkeisiin liittyvää ilmoitus- ja lupamenettelyä, hankkeiden rahoittamista sekä maaperän pilaantumisen suhdetta maankäytön ohjaukseen. Oppaan tavoitteena on saada kunnat kiinnittämään huomiota myös maaperän pilaantumisen ennaltaehkäisemiseen. Ennaltaehkäisevään työhön kannattaa panostaa, sillä jälkien siivoaminen on tunnetusti työläämpää ja kalliimpaa kuin ennaltaehkäiseminen.

Pilaantumistapauksissa vastuukysymykset ovat usein monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia. Oppaan yksi tavoite on helpottaa vastuukysymysten ratkaisemisessa. Siinä tarkoituksessa tarkastellaan pilaantuneen maaperän puhdistusvastuuta, vahingonkorvausvastuuta ja rikosvastuuta koskevia säännöksiä.

Oppaassa keskitytään maaperän pilaantumiseen liittyviin kysymyksiin kunnan näkökulmasta. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät pohjaveden pilaantumiseen ja kaatopaikkojen sulkemiseen liittyvät puhdistusvastuukysymykset ja toimintamallit. Opasta voidaan kuitenkin käyttää soveltuvien osien myös näihin liittyvissä ongelmissa.

Opas jakautuu rakenteeltaan kahteen lukuun. Ensimmäisessä luvussa ”Pilaantunut maaperä kunnan ongelmana” käsitellään pilaantumiseen liittyviä keskeisiä mm. ennaltaehkäisyyn, hallinnointiin ja rahoittamiseen liittyviä kysymyksiä. Toisessa luvussa ”Vastuu pilaantuneesta maaperästä” käydään läpi maaperän pilaantumiseen liittyvä julkis-, yksityis- ja rikosoikeudellista vastuulainsäädäntöä. Oppaan loppuun on koottu maaperän pilaantumiseen liittyvää lisälukemista ja lainsäädäntöä. Kirjallisuusluettelo noudattaa oppaan otsikoinnin mukaista jaottelua.

KESKEISET KÄSITTEET

Maaperän pilaantumiseen liittyvät käsitteet eivät ole vakiintuneita. Tämä johtuu mm. siitä, että eri lakien terminologia on epäyhtenäistä ja toisaalta lainsäädännössä käytetty terminologia eroaa käytännön puhekielessä käytetystä. Termien vakiintumattomuudesta johtuen on tarpeen määritellä, mitä tietyllä käsitteellä oppaassa tarkoitetaan.

Oppaassa pilaantuneen ja saastuneen maaperän käsitteitä käytetään rinnakkain synonyymeinä toisilleen. Myös käsitteitä kunnostaminen, ennallistaminen ja puhdistaminen käytetään rinnakkain.

Pilaantunut maaperä

Maaperää pidetään pilaantuneena silloin, kun 1) maa-aluetta ei voida käyttää alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa tai muuhun suunniteltuun käyttöön, 2) haitallisen aineen pitoisuus maaperässä ylittää huomattavasti alueen luontaisen pitoisuuden (maaperän pilannut haitallinen aine on joutunut maahan ihmisen toiminnasta) ja 3) aineen kokonaismäärä maaperässä on merkittävä tai pilaantuminen aiheuttaa merkittävää välitöntä vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

Maaperän pilaantuminen voi ilmetä yleisen tai yksityisen edun loukkauksena, jolloin pilaantumisen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota eri alueenkäyttäjien olosuhteisiin ja maan käyttömuotoihin. Alueen käyttömuoto vaikuttaa arviointiin siten, että esimerkiksi teollisuusalueen maaperän ei tarvitse olla yhtä puhdas kuin asuinalueen maaperän. Maaperän pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistustarpeen arvioinnista on valmisteilla valtioneuvoston asetus.

Uusi ja vanha pilaantuminen

Uudella pilaantumisella tarkoitetaan jätelain voimaantulon 1.4.1994 jälkeen tapahtunutta maaperän pilaantumista ja vanhalla pilaantumisella puolestaan ennen em. ajankohtaa tapahtunutta maaperän pilaantumista.

Maaperän puhdistaminen

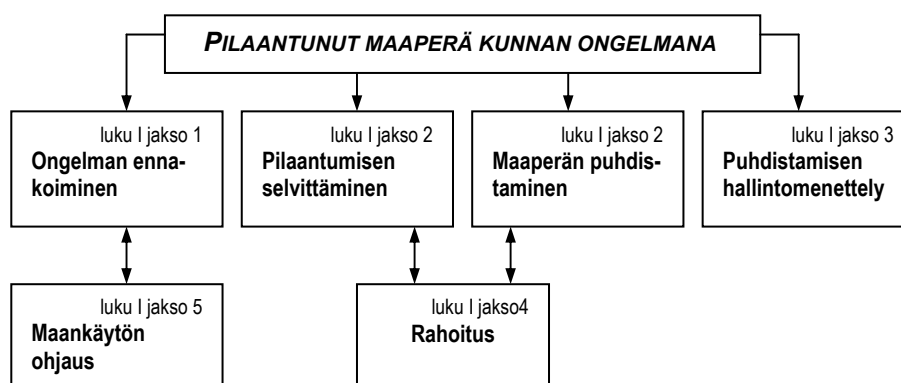
Pilaantuneen maaperän puhdistamisen tavoitteena on saada pilaantunut alue osittain tai kokonaan sellaiseen kuntoon, ettei siitä enää aiheudu terveyshaittaa, eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle. Puhdistamismenetelmiä on useita. Sopiva puhdistusmenetelmä valitaan puhdistettavan kohteen erityispiirteiden perusteella.

Huom! Suomen ympäristökeskuksen sähköisestä julkaisusta ” Maaperän ja pohjaveden kunnostus - yleisimpien menetelmien esittely” saa lisätietoa eri puhdistusmenetelmistä.
<http://www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/elektro/symon227/symon227.pdf>

LUKU I PILAANTUNUT MAAPERÄ KUNNAN ONGELMANA

Kunta voi olla pilaantuneen maaperän pilaantumistapauksessa mukana monessa eri roolissa mm. pilaantumisen aiheuttajana, alueen haltijana, puhdistajana, puhdistamisen rahoittajana, viranomaisroolissa ja asiantuntijana.

Maaperän pilaantumiseen ja puhdistamiseen liittyy monia mahdollisia tehtäviä, joihin kunnassa tulee varautua etukäteen. Tällaisia ovat mm. pilaantumiseen johtavien tekijöiden tunnistaminen, eri viranomaisten tehtävistä ja työnjaosta sopiminen sekä puhdistamisen ja selvitysten rahoittamiseen varautuminen. Maaperän mahdollinen pilaantuminen tulee ottaa huomioon myös kunnan maankäytön ohjauksessa.



Kuva 1: Pilaantunut maaperä kunnan ongelmana

1 PILAANTUMISONGELMAN ENNAKOIMINEN

Yleensä huomio kohdistuu maaperän pilaantumisen jälkeisiin toimiin eli maaperän puhdistamiseen ja sen rahoittamiseen. Pidemmällä aikavälillä jälkikäteisiä toimia tärkeämpää olisi kuitenkin panostaa maaperän pilaantumisen ennakointiin.

Pilaantumisen ennakointiin kuuluu mm. pilaantumista aiheuttavien riskien tunnistaminen ja niiden ennaltaehkäiseminen. Maaperän pilaantumista aiheutuu mm. haitallisia aineita käyttävissä laitoksissa erilaisten onnettomuuksien ja vahinkojen yhteydessä sekä kemikaalien kuljetuksissa sattuvissa onnettomuuksissa. Näihin liittyvä ilmoitusvelvollisuus mahdollistaa viranomaisten pikaiset torjuntatoimet, joilla saadaan ehkäistyä pilaantumista. Ympäristöonnettomuuksien varalta on tärkeä varmistaa kunnan eri viranomaisten toimiva yhteistyö. Eriyisesti pelastuslaitoksen ja ympäristöviranomaisten yhteistyöllä on suuri merkitys torjunta- ja puhdistustoimien onnistumiselle.

1.1 PILAANTUMISEN ILMENEMINEN

Maaperän pilaantuminen voi olla seurausta yksityisen kansalaisen tai toiminnanharjoittajan toiminnassa tapahtuneesta onnettomuudesta tai pitkäaikaisesta päästöistä. Pilaantuminen voi tulla esille eri tavoin: pilaaja tai muu onnettomuuden/pilaantumisen havaintija ilmoittaa asiaa viranomaiselle tai viranomaisen, esimerkiksi kunnan ympäristön-

suojeluviranomainen havaitsee pilaantumisen seuranta- ja tarkastustehtäviä hoitaessaan. Alueella harjoitettava tai harjoitettu toiminta voi laatunsa perusteella antaa aiheutta epäillä maaperän pilaantumista.

Ympäristöonnettomuuksien ja vahinkojen ilmoittaminen viranomaisille perustuu ympäristönsuojelulain ja maa-alueiden öljyvahinkolain ilmoitusvelvollisuussäännöksiin. Näillä säännöksillä pyritään osaltaan turvaamaan se, että viranomainen voi ryhtyä selvittämään tapahtuman laajuutta ja sen edellyttämiä toimia pilaantumisen ehkäisemiseksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Pilaantumisen aiheuttajalla on onnettomuuteen ja vahinkoon liittyvä ilmoitusvelvollisuus (YSL 76 §). Kaikista sellaisista maahan tai pohjaveeseen päässeistä aineista, jotka saattavat aiheuttaa pilaantumista on ilmoitettava välittömästi valvontaviranomaisena olevalle alueelliselle ympäristökeskukselle tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on kriminalisoitu (YSL 116 §).

Maa-alueiden öljyvahinkolaissa säädetään öljyvahinkoja koskevasta yleisestä ilmoitusvelvollisuudesta (MÖVL 3 §). Jokaisen, joka on havainnut öljyvahingon tai tietää sellaisen tapahtuneen tulee ilmoittaa vahingosta viipymättä palokunnalle tai poliisille ja mahdollisuuksien mukaan myös sille, jonka hallussa tai hoidossa öljy on. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on kriminalisoitu (MÖVL 9 §).

1.2 MAAPERÄN PILAANTUMISEN ENNALTAEHKÄISY

Maaperän pilaantumisen ennaltaehkäisy on aina halvempaa kuin jälkikäteinen puhdistaminen. Maaperän pilaantumista voidaan ehkäistä monin tavoin tiedottamisesta lainsäädännöllisiin keinoihin.

Torjuntalainsäädäntö: Ympäristövahinkojen ja -onnettomuuksien aiheuttamaa ympäristön pilaantumista pyritään torjumaan mm. pelastustoimilaililla, öljytorjuntaa koskevalla erityislainsäädännöllä ja erilaisilla kemikaalien tuotantoa, kuljetusta, varastointia ja käyttöä koskevilla säädöksillä. Vastuu ympäristöonnettomuuksien torjunnasta on kuntien pelastusviranomaisilla. Ympäristövahinkojen ja -onnettomuuksien torjuntaan kuuluu myös mm. öljysäiliöiden tarkastukset sekä pohjavesialueiden riskikartoitukset ja suojelusuunnitelmat.

Ympäristönsuojelu- ja kemikaalilain mukaiset luvat ja ilmoitukset ovat keskeinen instrumentti maaperää pilaavan toiminnan ohjaamisessa ja pilaantumista hallittaessa. Lait velvoittavat toiminnanharjoittajan hakemaan luvan tietyissä tapauksissa ja lisäksi laissa määritellään, millä edellytyksillä lupa voidaan myöntää. Lupaehdoilla ja määräyksillä voidaan vaikuttaa mm. toiminnan sijoittumiseen ja päästöihin.

Erityisesti niiden toimintojen osalta, joissa käsitellään ympäristövaarallisia aineita, mutta jotka eivät kuitenkaan ole luvanvaraisia (esimerkiksi pohjavesialueella olevat öljysäiliöt), ympäristöviranomaisten tekemät tarkastukset ovat keskeisessä asemassa pilaantumisen hallinnassa.

Riskitapausten ja toimintojen tunnistaminen: Maaperän pilaantumisen ennaltaehkäisemiseen kuuluu pilaantumisriskejä aiheuttavien tapausten ja toimintojen tunnistaminen. Tunnistamalla pilaantumista mahdollisesti aiheuttavat riskit riittävän aikaisessa vaiheessa voidaan vaikuttaa uusien pilaantumistapausten syntymiseen. Riskitapauksiin kuuluvat mm. äkilliset ympäristöonnettomuustilanteet, joista voi hoitamattomina tai huonosti hoidettuina tulla uusia pilaantumistapauksia. Riskitoimintojen tunnistamisessa voidaan käyttää apuna mm. pilaantuneiden alueiden kartoituksia.

Tiedonhallinta - ympäristötutkimukset ja seuranta: Maaperän ominaisuuksien tutkimuksista, pohjavesitutkimuksista sekä pilaantuneiden maa-alueiden kartoituksista ja riskiluokituksesta saadaan tietoa, jota voidaan hyödyntää mm. kaavoituksessa ja maakaupoissa.

Alueelliset ympäristökeskukset ja kunnat ovat kartoittaneet yhteistyössä kiinteistöjä, joiden maaperä saattaa olla pilaantunut niillä harjoitetun toiminnan perusteella. Kuntakohtaiset tiedot riskikohteista on koottu alueellisten ympäristökeskusten ylläpitämiin PIMA-luetteloihin. Jotkut kunnat ovat koonneet myös omia luetteloita riskikohteista.

Tiedollinen ohjaus ja yhteistyön kehittäminen: Koulutuksella, neuvonnalla ja tiedotuksella voidaan vaikuttaa niin kuntalaisten kuin kunnan päättäjienkin suhtautumiseen pilaantumisriskeihin, mikä voi olla vähättelevää. Maaperän suojelemissa tulisi kiinnittää huomiota myös tiedonkulun sujuvuuteen, kokemusten vaihtoon kunnan eri hallintokuntien, alueellisen ympäristökeskuksen ja yksityisten toimijoiden välillä.

1.3 VIRANOMAISTEN YHTEISTYÖ JA TYÖNJAKO YMPÄRISTÖONNETTOMUUSTAPAUKSISSA

Öljy- tai kemikaalionnettomuuksien torjuntatoimenpiteet ja onnettomuuden vaikutusten leviämisen estäminen ovat osa pelastustoimintaa ja niistä huolehtiminen kuuluu kunnan pelastusviranomaisena toimivalle palo- ja pelastuslaitokselle.

Kemikaalionnettomuuksissa palo- ja pelastuslaitoksen toimivalta perustuu pelastustoimilakiin, lakiin maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta, öljyvahinkojen torjunta-asetukseen sekä öljysuojarahastolakiin ja -asetukseen. Lisäksi viranomaisten tehtävistä ja torjuntatoimien käytännön organisoinnista määrätään mm. kuntien öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmissa.

Palo- ja pelastuslaitoksen lisäksi myös alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen osallistuvat öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjuntatoimiin sekä onnettomuudesta aiheutuvien ympäristövaikutusten seurantaan asiantuntijoina. Vahinkotilanteen laajuudesta riippuen mukana voi myös olla Suomen ympäristökeskus. Viranomaisten lisäksi onnettomuuspaikalle on hyvä kutsua vakuutusyhtiön edustaja riittävän aikaisessa vaiheessa.

Tarkastus

Ainakin isoimmissa onnettomuuksissa onnettomuuspaikalla tehdään pelastuslaitoksen torjuntatoimenpiteiden jälkeen tarkastus ja tilanearvio mm. sen arvioimiseksi, tarvitaanko maaperän puhdistustoimenpiteitä. Tarkastuksen tekee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tai alueellinen ympäristökeskus. Tarkastava viranomainen tekee tarkastuksesta pöytäkirjan. Onnettomuustilanteissa viranomaisten tulee kiinnittää huomiota tehtyjen toimenpiteiden dokumentoimiseen.

Työnjaon ongelmat

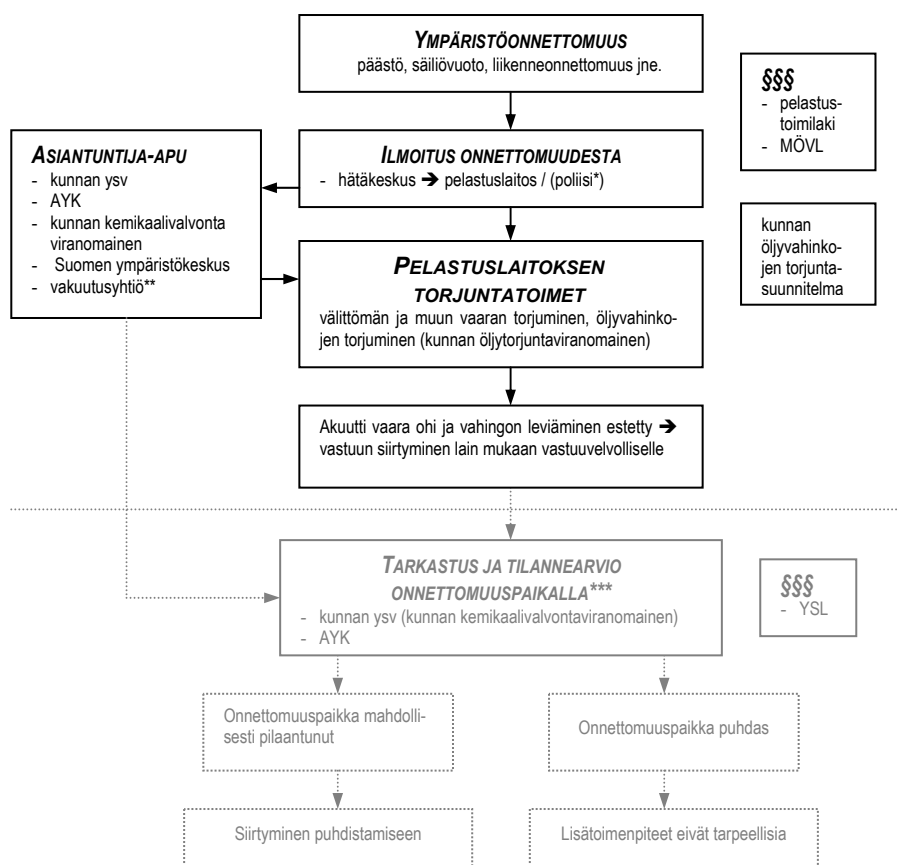
Pelastuslaitoksen ja ympäristöviranomaisten välinen tietojen vaihto ja työnjako ympäristöonnettomuustilanteissa ovat osoittautuneet usein ongelmalliseksi. Toimivan torjunta- ja puhdistusjärjestelmän luominen on käytännössä kunnan aktiivisuuden varassa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja pelastuslaitoksen tulisi sopia yhteistyöstä ja tietojen vaihdosta etukäteen esimerkiksi siten, että pelastusviranomainen ilmoittaa ympäristönsuojeluviranomaiselle kaikista ympäristön kannalta epäilyttävistä onnettomuustapauksista. Tällöin ympäristönsuojeluviranomainen voi antaa asiantuntija-apua mm. sen arvioimiseksi, tarvitaanko onnettomuuspaikalla torjuntatöiden jälkeen maaperän puhdistustoimia. Lisäksi voi olla hyvä sopia tietojenvaihdosta ja työnjaosta suhteessa valtion ympäristöhallintoon esimerkiksi siten, että kunnan ympäristöviranomainen välittää tietoja alueelliselle ympäristökeskukselle, joka toimii neuvonantajana onnettomuustapauksissa.

Torjuntatoimien päätyminen

Kun pelastusviranomaisen on suorittanut torjuntatoimet, se siirtää onnettomuuden jälkihoidon toiminnanharjoittajalle tai alueen haltijalle sekä muulle viranomaiselle. Epäselväksi saattaa tällöin jäädä se, milloin pelastusviranomaisen suorittamien torjuntatoimien katsotaan päättyvän ja esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistamisen alkavan. Tähän vaikuttaa osin se, että torjuntatoimet ja mahdollisesti tarvittavat puhdistustoimet eivät aina ajoitu peräkkäin, vaan niitä voidaan joutua tekemään yhtäaikaan. Tällöin jo torjuntatoimia tehtäessä selvitetään maaperän pilaantumista ja suoritetaan mahdollisesti varsinaisia puhdistustoimenpiteitä. Torjuntatoimien loppumisen ja puhdistustoimien alkamisen ajankohdalla on merkitystä viranomaisten toimivallan kannalta, sillä pelastustoimen johtajalla on toimivalta määrätä torjuntatoimista, kun taas pilaantuneen maaperän puhdistamista koskeva määräysvalta kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle.

Jälkitoimenpiteet

Öljy- tai kemikaalionnettomuudesta syntyy usein pilaantuneita maa-ainemassoja tai muuta jätettä, joka edellyttää jätehuollollisia toimenpiteitä. Tällaisista jätteistä tulee ilmoittaa alueelliselle ympäristökeskukselle, joka päättää ao. jätteitä koskevista toimenpiteistä. Luvanvaraisen toiminnan osalta määräykset antaa asianomainen lupaviranomainen (YSL 62 §).



Kuva 2: Viranomaisten roolit ympäristöonnettomuustilanteissa

* Rikostutkinta, mikäli on epäily ympäristörikoksesta. Ks. rikosvastuusta luku II jakso 4 Rikosvastuu.

** Myös onnettomuustapauksissa voi tulla esille sopimussuhteen ulkopuolinen tai sopimussuhteeseen liittyvä vahingonkorvausvastuu. Ks. vahingonkorvausvastuusta luku II jakso 3 Vahingonkorvausvastuu.

*** Tilannearvioinnin perusteella mahdollinen ilmoitus rikosasiasta YSL 94 §:ään perustuen.

Pelastusviranomaisen tehtävät rajoittuvat pilaantuneiden maa-alueiden osalta pääasiassa uusiin kemikaali- ja öljyonnettomuustapauksiin ja niissä aiheutuvan välittömän haitan ja vahingonvaaran torjumiseen. Toisaalta pelastusviranomaisen välittömät torjuntatoimenpiteet voivat olla tarpeellisia myös vanhojen ehkä pitkänkin ajan kuluessa pilaantuneiden maa-alueiden (pohjaveden) osalta silloin, kun pilaantumisesta aiheutuu välitöntä vaaraa.

Huom! Suomen ympäristökeskus on julkaissut monisteen ”Ohjeet ympäristöonnettomuuksien ja poikkeuksellisten luonnontilanteiden varalle”. Moniste on tarkoitettu vain viranomaiskäyttöön ja se on lähetetty mm. kuntiin, poliisille ja osalle palo- ja pelastuslaitoksia. Ohjeita on myös vapaasti saatavilla Suomen ympäristökeskuksen www-sivuilla <http://www.vyh.fi/vahinko/>

2 PUHDISTAMISTARPEEN SELVITTÄMINEN JA PUHDISTAMINEN

Pilaantuneen maaperän puhdistushanke käsittää monia eri vaiheita ja tapauksesta riippuen siihen voi osallistua lukuisia tahoja. Yllätyksellisissä pilaantumistapauksissa varsinaista puhdistushanketta edeltävät usein alustavat selvitykset, joissa hankitaan tietoja puhdistusvastuun perustaksi. Suurimmassa osassa pilaantumistapauksissa alustavat pilaantumistiedot löytyvät kuitenkin mahdollisia pilaantuneita alueita koskevista luetteloista.

2.1 ALUSTAVAT SELVITYKSET

Pilaantuneeksi epäillyssä kohteessa voi olla tarpeen tehdä alustavia selvityksiä. Alustavien selvitysten tekeminen vaihtelee sen mukaan onko kyse alueellisten ympäristökeskusten PIMA-luetteloon tai esimerkiksi kunnan itsensä ylläpitämään pilaantuneiden maiden luetteloon kuuluvasta mahdollisesti pilaantuneista kohteesta vai yllätyksellisestä pilaantumistapauksesta, jota ei luetteloissa ole. Lisäksi alustavien selvitysten tekemisessä on luonnollisesti kuntakohtaisia eroja.

Alustavien selvitysten tarkoituksena on mm. alueen käyttöhistorian ja maaperään joutuneiden aineiden selvittäminen. Näiden tietojen perusteella pyritään arvioimaan, mistä pilaantuminen on peräisin ja onko alue pilaantunut siinä määrin, että lisäselvitykset ovat tarpeen. Mikäli lisäselvityksiä pilaantuneisuuden laadusta ja laajuudesta tarvitaan, kuuluu niiden tekeminen lain mukaan puhdistusvelvolliselle taholle.

Alustavien selvitysten tietolähteet ja niiden käyttötavat vaihtelevat tapauksittain. Tietolähteenä voidaan käyttää eri viranomaisten rekistereitä ja erilaisia kirjallisia tietolähteitä kuten toimipaikkaluetteloita, kuntien ympäristöriskikartoituksia, öljyvahinkoilmoituksia, kemikaalilain edellyttämiä ilmoituksia, paikallisia sanomalehtiä. Lisäksi tietoa saadaan lupa- ja valvonta-asiakirjoista ja kartoista sekä haastattelemalla mm. ympäristö-, terveys- ja työsuojeluviranomaisia, alueella toimineen yrityksen henkilöstöä ja alueen naapureita.

Yllättävät tapaukset

Mikäli on kyseessä yllätyksellinen pilaantumistapaus eikä pilaantuneeksi epäiltävästä kohteesta ole alustavia tietoja PIMA-luettelossa tai kunnan omissa tiedostoissa, tarvitaan alustavia selvityksiä pilaantumisen ja sen aiheuttajasta. Maaperän pilaantumiseen liittyvistä alustavista selvityksistä ei säädetä erikseen ympäristönsuojelulaissa, vaan niiden voidaan katsoa perustuvan ympäristöviranomaisten yleisiin valvonta- ja seurantatehtäviin, jotka kuuluvat alueelliselle ympäristökeskukselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Tiedot PIMA-luettelossa

Kun pilaantumisepäily nojautuu mahdollisia pilaantuneita alueita koskevaan luetteloon, ei alustavia selvityksiä pilaantumisen ja puhdistusvastuussa olevasta välttämättä tarvita. Tällöin tiedossa oleva vastuuvollinen voidaan usein velvoittaa suoraan tekemään varsinaisia pilaantumisen laatua ja laajuutta koskevia selvityksiä. Tämä edellyttää kuitenkin vahvaa havaintoa pilaantumisen sekä perusteluja vastuuvollisuuden tueksi. Mikäli em. perusteita ei ole, voi ympäristöviranomaiset joutua tekemään alustavia selvityksiä pilaantumisen ja vastuun edellytysten selvittämiseksi.

Puhdistusvastuussa oleva taho määräytyy pilaantumisasajankohdan lainsäädännön perusteella, joten pilaantumisasajan määrittäminen on tärkeää, joskin usein hankalaa etenkin vanhoissa pilaantumistapauksissa. Puhdistusvastuun kohdistaminen oikeaan tahoon edellyttää lainsäädännössä olevien vastuun edellytysten selvittämistä, joihin kuuluu mm. pilaajan (jos pilaajia on useita, näiden välisten vastuusuhteiden selvittäminen) sekä haltijan vastuun edellytysten selvittäminen (haltijan tietoisuus pilaantumisesta, vastuun ilmeinen kohtuuttomuus). Puhdistusvelvollisten vastuusuhteiden tulisi olla selvillä jo pilaantumiseen liittyvää selvitysvelvollisuutta kohdistettaessa. Puhdistusvastuun edellytysten selvittäminen kuuluu lähtökohtaisesti alueelliselle ympäristökeskukselle.

Ks. puhdistusvastuusta luku II jakso 1 Julkisoikeudellinen puhdistusvastuu.

Viranomaisten alustavat selvitykset on muistettava kirjata ja dokumentoida mahdollista myöhempää todistelutarkoitusta varten riittävän yksityiskohtaisesti.

Esilletulleita käytännön epäselvyyksiä, jotka saattavat hidastaa puhdistusvastuussa olevan tahon selvittämistä

- Millaisia ja miten pitkälle meneviä alustavia selvityksiä edellytetään sen toteamiseksi, ettei pilaajaa saada selville, tavoiteta tai saada muuten vastuuseen?
- Miten vastuusuhteet jakautuvat, jos pilaajia on useita - voidaanko yksi pilaaja velvoittaa puhdistamaan koko alue, vai voiko määräys koskea vain hänen omaa osuuttaan?

2.2 PUHDISTUSHANKKEEN VAIHEET

Pilaantuneen maaperän puhdistushanke voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: selvittämistoimiin, varsinaisiin kunnostustoimiin ja jälkiseurantaan.

Selvitystoimet

Selvitystoimilla tarkoitetaan pilaantuneen alueen laajuuden ja puhdistamistarpeen tutkimista. Selvittämistoimiin kuuluvat mm. taustaselvitykset saastuneesta kohteesta ja alueen käyttöhistoriasta, kenttätutkimukset haitallisten aineiden ominaisuuksista ja levinneisyydestä, riskinarviointi, kunnostussuunnitelman tekeminen (+ täydentäminen) ja mahdollisesti tarvittavien lupien hakeminen kunnostussuunnitelman perusteella.

Riittävät selvitykset ja -tutkimukset sekä puhdistushankkeen ennakkosuunnittelu ovat ensisijaisen tärkeitä, jotta hankkeessa välttäisiin yllettäviä lisäkustannuksia. Hankkeen ennakkosuunnittelun laajuus vaihtelee luonnollisesti tapauksittain. Esimerkiksi vanhoilla pilaantuneilla teollisuusalueilla on usein vaikeaa tehdä kattavia esitutkimuksia.

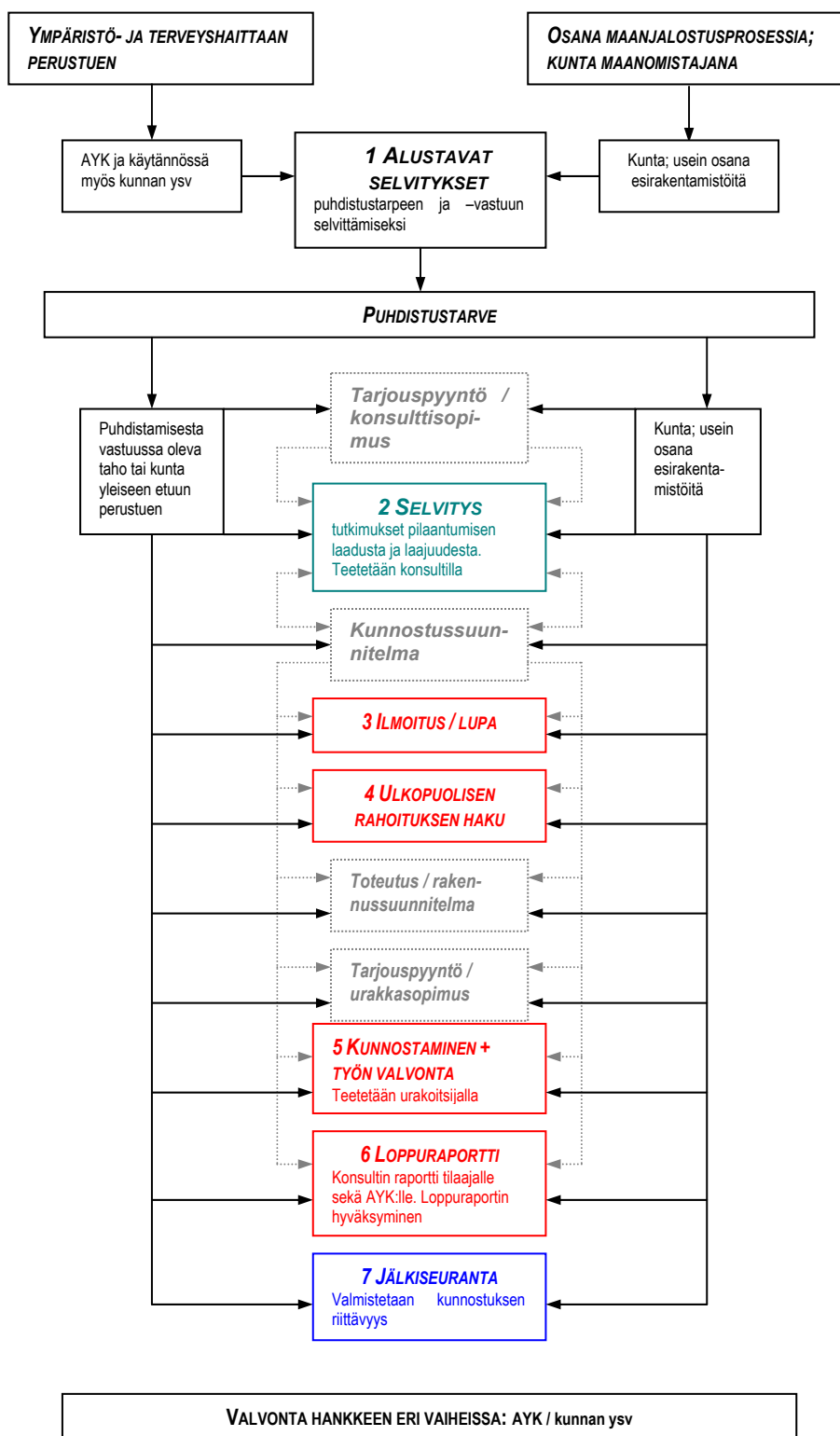
Huom! Suomen ympäristökeskuksen ”Pilaantuneen maa-alueen kunnostuksen yleissuunnitelma-oppaassa” on suositukset selvityksiin kuuluvien tutkimusten sisällöstä.

Kunnostustoimet

Varsinaisiin **kunnostustoimiin** kuuluvat toteutussuunnitelman tekeminen, tarjouspyynnön / urakkasopimuksen tekeminen, maaperän kunnostaminen (maamassojen välivarastointi, käsittely ja loppusijoitus), kunnostustyön laadunvalvonta, loppuraportointi ja viranomaishyväksyntä kunnostustyölle.

Jälkihoitotoimet

Jälkihoitotoimiin kuuluvat jälkiseuranta, jonka avulla varmistetaan kunnostustöiden riittävyys ja alueen myöhemmän käytön riskittömyys.



Kuva 3: Puhdistushankkeen vaiheet

2.3 PUHDISTUSHANKKEEN OSAPUOLET

Puhdistushankkeen joustava toteuttaminen edellyttää selkeää työnjakoa hankkeeseen osallistuvien tahojen välillä. Puhdistushankkeen osapuolina voivat olla puhdistusvelvollisena pilaaja, alueen haltija tai viime kädessä pilaantuneen alueen sijaintipaikkakunta. Puhdistushankkeeseen osallistuu eri rooleissa myös valtion ja kunnan viranomaisia sekä esimerkiksi yksityisiä konsultteja ja urakoitsijoita. Lisäksi puhdistushankkeiden rahoittamiseen voi osallistua muitakin tahoja esimerkiksi öljysuojarahasto ja Soili-projekti. Hankkeeseen osallistuvien tehtävienjako ei ole läheskään aina selkeä, vaikka eri laeissa säädetäänkin tehtävistä ja vastuista.

Ks. puhdistushankkeen rahoituksesta luku I jakso 4 Puhdistushankkeen rahoitus.

Alueellinen ympäristökeskus

Alueellisella ympäristökeskuksella on merkittävä rooli pilaantumisasi-oissa, sillä se on pääasiallinen lupa- ja valvontaviranomainen ja sillä on pilaantuneisuuden laajuuden ja puhdistamistarpeen selvittämistä koskeva määräysvalta. Puhdistamista koskevaan määräysvaltaan liittyen alueellinen ympäristökeskus voi maaperän pilaantumista epäiltäessä joutua tekemään alustavia selvityksiä, joiden tarkoituksena on mm. pilaantumisajankohdan, puhdistamisvastuussa olevan tahon ja vastuun edellytysten selvittäminen. Ympäristökeskus antaa luvan kunnostustöille, hyväksyy kunnostustyön loppuraportin ja vastaa myös jälkiseurannasta. Lisäksi alueellinen ympäristökeskus neuvottelee ja päättää valtion rahoituksesta jätehuoltotoissa ja ympäristönsuojeluavustushankkeissa. Ympäristökeskusten tehtäviin kuuluu myös asiantuntijana toimiminen ja pilaantuneita maita koskevan tiedon kerääminen kunnista.

Työsuojeluviranomainen

Pilaantuneen maaperän puhdistushankkeissa tulee huolehtia myös työsuojelusta, jonka valvonta kuuluu työsuojeluviranomaiselle.

Huom! Suomen ympäristökeskuksen ”Saastuneen maa-alueen tutkimuksen ja kunnostuksen työsuojeluoppaassa” ja ”Pilaantuneen maa-alueen kunnostuksen yleissuunnitelmassa” on tietoa työsuojelusta.

Konsultit ja urakoitsijat

Puhdistushankkeissa käytetään alan konsultteja mm. maaperän pilaantuneisuuteen liittyvien tutkimusten ja selvitysten suunnittelemiseen, kunnostussuunnitelmien laatimiseen sekä kunnostuksen laadunvalvontaan. Urakoitsijat huolehtivat puolestaan varsinaisten kunnostustöiden tekemisestä.

2.4 KUNNAN ROOLIT PUHDISTUSHANKKEESSA

Kunta voi olla puhdistushankkeessa mukana monessa eri roolissa. Kunnan puhdistusvastuu voi perustua pilaamiseen, alueen hallintaan tai viimekätiseen vastuuseen. Kunta voi myös puhdistaa alueen vapaaehtoisesti ilman juridista vastuuta. Varsinaisten puhdistustoimien tekemisen lisäksi kunnan eri viranomaiset osallistuvat puhdistushankkeeseen mm. asiantuntijoina ja valvontaviranomaisina. Viranomais-

tehtävien hoitaminen voidaan järjestää kunnissa varsin joustavasti, joten eri hallintokuntien tehtävät vaihtelevat kunnittain. Kuntien on hyvä suunnitella toimintamallinsa ja sisäinen työnjakonsa puhdistushankkeissa.

Puhdistushankkeissa on tärkeää hahmottaa se, milloin kunnan elin toimii viranomaistehtävässä, sillä sama viranomainen ei voi olla puhdistushankkeessa sekä varsinaisia puhdistustoimia tekevä taho että valvova viranomainen. Lisäksi kunta voi toimia myös yksityisten tapaan esimerkiksi palveluita tarjoavana konsulttina.

Kunnan viranomaisia, joilla voi olla tehtäviä puhdistushankkeessa:

- 1) **Ympäristönsuojeluviranomainen:** seuranta-, valvonta- ja asiantuntijatehtävät sekä ilmoitus- ja lupaviranomainen.
- 2) **Kunta maanomistajana** (esimerkiksi kiinteistötoimi): puhdistusvelvollinen alueen hallinnan perusteella, selvitysten ja kunnostussuunnitelman teettäminen konsultilla, kunnostustyön teettäminen urakoitsijalla, kunnostustyön hyväksyminen, ympäristöluvan hakeminen tai ilmoituksen tekeminen, valtion rahoituksesta neuvottelemine kunnan puolelta sekä selontekovelvollisuus pilaantuneesta alueesta.
- 3) **Kaavoitustoimi:** alueiden käytön suunnittelu ja maaperän ominaisuuksien tutkiminen kaavoituksessa, kaavojen pitäminen ajan tasalla, asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi.
- 4) **Tekninen toimi:** puhdistustöiden tekeminen rakennuttajana ja urakoitsijana tai selvitysten ja kunnostustyön teettäminen ulkopuolisella konsultilla ja urakoitsijalla (kunnostustyön hyväksyminen), lupahakemuksen tai ilmoituksen tekeminen, valtion rahoituksesta neuvottelemine kunnan puolelta.
- 5) **Rakennusvalvontaviranomainen:** lupa-, valvonta- ja ohjaava viranomainen rakennus-, toimenpide-, purkamis- ja maisematöissä.
- 6) **Terveydensuojeluviranomainen:** terveydensuojelun valvominen, terveyshaitan poistamisesta tai rajoittamisesta määrääminen, terveydensuojelua koskevan ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen.
- 7) **Kemikaalivalvontaviranomainen:** kemikaalilain mukainen valvontaviranomainen, kemikaalien saastuttamien rakenteiden ja ympäristön puhdistamisvelvollisuudesta määrääminen.
- 8) **Kunnallinen vesilaitos:** toimimisintressi asianosaisena ja haitankärsijänä.
- 9) **Kunnanhallitus** (pienet kunnat): mm. ympäristöluvan hakeminen tai ilmoituksen tekeminen, valtion rahoituksesta neuvottelemine kunnan puolelta, selvitysten teettäminen konsultilla, kunnostustyön teettäminen urakoitsijalla, kunnostustyön hyväksyminen.
- 10) **Pelastuslaitos:** torjuntatoimet ympäristöonnettomuuksissa.

3 PUHDISTUSHANKKEEN EDELLYTTÄMÄ HALLINTOMENETTELY

Pilaantuneen maaperän puhdistaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ilmoitus- tai lupamenettelyn noudattamista sekä uusissa että vanhoissa pilaantumistapauksissa. Mikäli ympäristönsuojelulain 75 §:n tai ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon 22 §:n mukaan puhdistusvelvollinen taho ei selvitä pilaantuneen maan alueen laajuutta ja puhdistamistarvetta vapaaehtoisesti ja tarvittaessa puhdistaa pilaantuneeksi osoittautunutta aluetta, on alueellisen ympäristökeskuksen määrättävä pilaantuneen maaperän puhdistamistarpeen selvittämisestä ja puhdistamisesta.

Pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevan ilmoituksen tekee tai ympäristöluvan hakee toisinaan muu kuin juridisesti puhdistusvastuussa oleva taho. Tällöin on hyvä muistaa, että puhdistamista koskevan ilmoituksen tai ympäristölupahakemuksen johdosta annettava hallintopäätös ei sinällään velvoita ilmoituksen tekijää tai luvansaajaa ryhtymään toimenpiteisiin eli käynnistämään pilaantuneen alueen puhdistamisen. Alueellisen ympäristökeskuksen on tarpeen mukaan määrättävä puhdistamisesta erikseen. Jos puhdistamiseen ryhdytään, on lupa- tai ilmoituspäätöstä luonnollisestikin noudatettava.

Suurimmassa osassa maaperän pilaantumistapauksista puhdistaminen voidaan suorittaa ilmoitusmenettelyä noudattaen. Ilmoitusmenettelyn etuna on, että se on lupamenettelyä nopeampi ja joustavampi. Pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevaan ilmoitus- ja lupamenettelyyn sovelletaan ympäristönsuojelulain säännösten lisäksi mm. hallintomenettelylain ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

Ennen ilmoituksen tekemistä tai luvan hakemista huomioitavia seikkoja

- Ennen kuin kunta tekee pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevan ilmoituksen tai hakee ympäristölupaa tulee olla selvillä, onko kunnalla juridinen puhdistusvastuu vai ryhdytäänkö puhdistamiseen kunnan yleisen edun vuoksi.
- Pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevan ilmoituksen tekijällä tai ympäristöluvan hakijan on esitettävä riittävä selvitys pilaantumisesta ja puhdistamisesta. Pilaantumista ja puhdistamista koskevat ympäristönsuojelulain edellyttämät selvitykset on hankittava ennen ilmoituksen tekemistä tai ympäristöluvan hakemista, sillä ne tulee liittää ilmoitukseen tai lupahakemukseen.
- Ajan säästämiseksi ja työn vähentämiseksi kunnan on aiheellista neuvotella puhdistushankkeesta alueellisen ympäristökeskuksen kanssa ilmoitus- tai lupamenettelyn alkuvaiheesta lähtien. On syytä kiinnittää huomiota myös ilmoituksen tai lupahakemuksen huolelliseen valmisteleamiseen, jotta ilmoitusta tai lupahakemusta ei tarvitsisi täydentää myöhemmin.

3.1 ILMOITUS- JA YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN YHTEISIÄ PIIRTEITÄ

Seuraavaksi käsitellään joitakin sekä ilmoitusmenettelyyn että ympäristölupamenettelyyn liittyviä yhteisiä piirteitä.

Ilmoituksen tekijä tai luvan hakija

Pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevan ilmoituksen tekee tai ympäristöluvan hakee ja allekirjoittaa usein puhdistushankkeen toteuttava taho, joka voi olla muukin kuin juridisesti vastuussa oleva. Kunnan ollessa puhdistusvastuussa ilmoituksen tekee tai ympäristöluvan hakee useimmiten puhdistamisen teknisestä toteutuksesta vas-

taava. Ilmoituksen tekijän tai vastaavasti luvan hakijan tulee myös huolehtia tarvittavista selvityksistä.

Ilmoitus- tai lupaviranomainen

Ilmoitus tehdään tai ympäristölupaa haetaan kirjallisesti alueelliselta ympäristökeskukselta, ellei toimivaltaa ole poikkeuksellisesti siirretty kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (YSL 78.2 ja 80 §:t). Ympäristölupavirasto käsittelee lupahakemukset, mikäli on kyse merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavasta hankkeesta, ns. sekahankkeesta tai hankkeesta, jossa asian käsittely alueellisessa ympäristökeskuksessa voi vaarantaa käsittelyn puolueettomuuden (YSL 31.1 §).

Tähän mennessä ympäristöministeriö on siirtänyt ilmoitusasioissa toimivallan yhdessä tapauksessa Uudenmaan ympäristökeskukselta Helsingin kaupungin ympäristölautakunnalle. Lupa-asioissa toimivaltaa ei ole siirretty yhdessäkään tapauksessa.

Muotoseikat

Ilmoitus tulee tehdä tai lupaa hakea kirjallisesti. Ilmoitus tai lupahakemus voi kuitenkin olla vapaamuotoinen, kunhan se sisältää ympäristönsuojeluasetuksen edellyttämät tiedot. Suositeltavaa on kuitenkin käyttää Suomen ympäristökeskuksen ilmoitus- tai hakemuslomaketta, joka on saatavilla valtion ympäristöhallinnon www-sivuilta osoitteesta <http://www.vyh.fi/palvelut/lomake/yimplupa/yimplupa.htm>.

Ympäristölupahakemuksen laatijalla tulee olla riittävä asiantuntemus ja lupahakemus liitteineen tulee tehdä kolmin kappalein (YSA 8 §).

Ilmoituksesta ja luvasta perittävät maksut

Sekä pilaantuneen maaperän puhdistamista koskeva ilmoituspäätös että ympäristölupa ovat maksullisia. Alueellinen ympäristökeskus perii maksun ilmoituksen tekijältä tai luvan hakijalta. Myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen perii maksun ilmoitus- ja lupapäätöksistä. Maksun perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa.

Viranomaisen neuvot, ohjeet ja opastus sekä yleinen tiedottaminen ovat maksuttomia suoritteita samoin kuin yleinen laillisuusvalvonta ja tarkastustoiminta.

Muutoksenhaku

Ilmoituksen tekijä tai ympäristöluvan hakija sekä muut asianosaiset saavat hakea valittamalla muutosta ilmoituksesta annettuun päätökseen tai lupapäätökseen. Muutosta haetaan hallintovalituksella Vaasan hallinto-oikeudelta ja sieltä edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta (YSL 96 §).

3.2 ILMOITUSMENETTELY

Pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevaa ilmoitusmenettelyä voidaan käyttää sekä silloin kun maaperä puhdistetaan pilaantuneella alueella että silloin kun pilaantunut maa-aines poistetaan ja viedään muualle käsiteltäväksi. Lisäksi ilmoitusmenettelyn käyttämiselle on laissa asetettu kolme ehdotonta edellytystä: 1) pilaantuneisuuden laajuuden ja pilaantumistasen tulee olla riittävästi selvitetty, 2) puhdistamisessa tulee käyttää yleisesti käytössä olevaa hyväksyttävää menetelmää eikä 3) puhdistamisesta saa aiheutua muuta pilaantumista (YSL 78.2 §). Mikäli ilmoitusmenettelyn edellytyksiä ei saada täytettyä päätöksen määräyksillä, tulee alueellisen ympäristökeskuksen tarvittaessa määrätä haettavaksi ympäristölupa.

Määräaika

Ilmoitus on tehtävä viimeistään 30 vuorokautta ennen puhdistamisen kannalta olennaisen vaiheen aloittamista (YSA 25.2 §). Toiminnan aloittaminen on mahdollista heti ilmoituksen tekemiselle asetetun määräajan kulumisen jälkeen. Ilmoituksen tekijän on hyvä neuvotella ilmoitusmenettelyn soveltuvuudesta alueellisen ympäristökeskuksen kanssa jo ennen ilmoituksen jättämistä.

Ilmoituksen sisältö

Ilmoituksen tulee sisältää tiedot: 1) ilmoittajasta, 2) toiminnan sijainnista, 3) toimenpiteen laadusta, kestosta ja laajuudesta, 4) arvioidusta päästöistä, 5) suunnitelluista ympäristönsuojelutoimista, 6) toiminnan eri vaikutuksista ympäristöön. Ilmoitukseen tulee liittää tiedot toimintaa koskevista luvista sekä viranomaisten antamista lausunnoista. Lisäksi ilmoituksen tulee sisältää 7) tiedot kiinteistöstä, jolla pilaantunut maaperä sijaitsee, alueen suunnitellusta käyttötarkoituksesta sekä kiinteistön naapureista, 8) tiedot pilaantumisen aiheuttaneesta aiheesta ja pilaantumisen aiheuttaneista tapahtumista, 9) yksityiskohtaiset tutkimustulokset maaperän ja pohjaveden pilaantuneisuuden selvittämisestä, 10) selvitys käytettävästä puhdistusmenetelmästä, jätteiden käsittelystä, selvitys puhdistustyön suorittamisesta ja työn valvonnasta ja 11) kartta ja asemapiirros, joihin on merkitty asian käsittelyn kannalta merkitykselliset kohteet (YSL 24-25 §:t).

Ilmoituksen käsittely

Alueellisen ympäristökeskuksen edustaja tekee ilmoituksen yhteydessä yleensä tarkastuksen puhdistettavassa kohteessa ja laatii tarkastuksesta pöytäkirjan (ks. YSA 29 §). Pilaantuneen maaperän puhdistamiseen liittyvän ilmoitusmenettelyn osalta ympäristönsuojelulaisissa ei säädetä lausunnoista. Käytännössä puhdistamista koskevan ilmoitusmenettelyn aikataulu ei mahdollista ainakaan laajojen lausuntokierrosten käyttämistä. Mikäli viranomaisena on hankkinut asiassa lisäselvitystä, varataan ilmoituksen tekijälle yleensä mahdollisuus antaa vastine hankitusta lisäselvityksestä. Ilmoitusmenettelyyn ei välttämättä liity asianosaisten kuulemista, mutta joissain tilanteissa asianosaisia voidaan joutua kuulemaan.

Ilmoitusta koskeva päätös

Alueellinen ympäristökeskus tekee ilmoitusta koskevan päätöksen, jossa se voi antaa määräyksiä toiminnan järjestämisestä ja valvonnasta (YSL 78.3 §). Ilmoituksen tarkistamiselle ei ole asetettu laissa määräaikaa. Koska toiminnan voi aloittaa 30 päivän kuluttua ilmoituksen tekemisestä, tästä kuitenkin seuraa käytännössä vastaava määräaika ilmoituksen käsittelemiselle.

Huom! Suomen ympäristökeskuksessa tekeillä olevassa ”Ilmoitusmenettely – oppaassa” tullaan käsittelemään yksityiskohtaisemmin ympäristönsuojelulain ilmoitusmenettelyä.

3.3 YMPÄRISTÖLUPAMENETTELY

Pilaantuneen maa-aineksen käsittely edellyttää muissa kuin ilmoituksenvaraisissa tapauksissa ympäristölupaa (YSL 78.1 §). Ympäristöluvan hakemiskynnys ylittyy mm. silloin kun pilaantuneisuuden laajuutta ja pilaantumistasetta ei ole selvitetty riittävästi, puhdistamisessa käytetään koekäytössä olevaa menetelmää tai puhdistamisesta aiheutuu muuta pilaantumista. Jos puhdistamistoimilla saatetaan aiheuttaa

naapurin kiinteistölle kohtuutonta haittaa, edellytetään aina naapureiden kuulemista, joka voidaan toteuttaa parhaiten ympäristölupamenettelyssä.

Lupahakemuksen sisältö

Ympäristölupahakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista (YSL 35.2 § ja YSA 9-13 §:t). Ympäristölupahakemuksen tulee sisältää ns. hakemuksen välttämättömät tiedot, toiminnan luonteen ja vaikutusten vuoksi tarvittavat lisätiedot, hakemukseen liitettävät tiedot, lisätiedot vesipäästöjen vuoksi, lisätiedot jätteistä ja jätehuollosta sekä lisätiedot pohjavesialueella

Lupakäsittely

Kun lupahakemus on toimitettu oikealle viranomaiselle ja asia on selvitetty riittävästi, tiedottaa lupaviranomainen lupa-asian vireilläolosta kuuluttamalla lupahakemuksesta. Lisäksi hakemuksesta annetaan erikseen tieto eri asianosaistahoille (YSL 38 § ja YSA 16 §).

Lupaviranomaisen on hankittava lupahakemuksesta lausunto mm. kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta sekä muilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta. Lupaviranomaisen tulee hankkia myös muut lupaharkinnan kannalta tarpeelliset lausunnot (YSL 36 § ja YSA 17 §).

Lupaviranomainen tekee tarkastuksen pilaantuneella alueella, ja tarkastuksesta laaditaan pöytäkirja (ks. YSA 29 §). Lupaviranomaisen on varattava asianosaisille tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta ja muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä (YSL 37 §). Lisäksi lupaviranomainen voi järjestää tarvittaessa lupa-asian selvittämiseksi kuulemistilaisuuden, jossa voidaan esittää muistutuksia ja mielipiteitä (YSA 17.2 §).

Ympäristölupahakemuksen käsittelylle ei ole asetettu määräaikaa. Lupa-asiat on kuitenkin käsiteltävä joutuisasti (YSA 17 §). Käytännössä lupahakemuksen käsittelyajan pituuteen vaikuttaa mm. lupa-asian monimutkaisuus ja se, kuinka huolellisesti hakemus on laadittu.

Lupapäätös

Lupapäätöksen sisällöstä säädetään ympäristönsuojeluasetuksen 18-22 §:ssä. Päätöksessä voidaan antaa määräyksiä toiminnan järjestämisestä ja valvonnasta. Ympäristölupamenettelyssä puhdistamistoiminnan aloittaminen edellyttää pääsääntöisesti lainvoimaista lupapäätöstä. Lupaviranomainen voi kuitenkin määrätä, että puhdistustoiminta voidaan aloittaa muutoksenhausta huolimatta lupapäätöstä noudattaen (YSL 101 §).

3.4 ALUEELLISEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN MÄÄRÄYS

Mikäli puhdistamaan velvollinen taho ei suostu vapaaehtoisesti puhdistamaan pilaantunutta aluetta, on alueellisen ympäristökeskuksen määrättävä pilaantuneen maaperän puhdistamisesta (YSL 79 §). Ennen puhdistamisesta määräämistä alueellisen ympäristökeskuksen tulee selvittää lainsäädäntöön perustuva puhdistusvastuu.

Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen määräystoimivaltaan vaikuttaa pilaantumisen ja roskaamisen välinen rajanveto, sillä roskaamistapauksissa määräysvalta on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

Ks. maaperän roskaamisen ja saastumisen välisestä erosta korkeimman oikeuden ratkaisu KHO 16.08.2001/1863. Korkein oikeus katsoi, että maaperään haudattuihin jätteisiin tulee soveltaa jätelain roskaamissäännöksiä, koska kysymyksessä ei ollut sellainen maaperän saastuminen, joka edellyttää maa-aineksen puhdistamista.

Alueellisen ympäristökeskuksen tulee tehostaa puhdistamismääräystä pakkokeinoilla, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta (YSL 88 §). Pakkokeinojen käyttäminen ei ole tarpeen esimerkiksi silloin, kun puhdistamismääräyksen noudattamisesta ei ole epäilyksiä. Asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä (uhkasakkolaki 22 §:n ja HalMenL 15 §). Pilaantuneen maaperän puhdistamiseen tulee olla aina olla kiinteistön haltijan suostumus.

Jos maaperän puhdistaminen edellyttää maa-ainesten käsittelemistä kyseisellä pilaantuneella alueella, noudatetaan puhdistamisesta määräämisessä soveltuvin osin ympäristölupasäännöksiä. Alueellinen ympäristökeskus voi samalla määrätä muista tarpeellisista toimita, joihin tulee ryhtyä ympäristön tilan ennalleenpalauttamiseksi tai aiheutuneen haitan vähentämiseksi tai poistamiseksi (YSL 79.2 §).

Puhdistamiseen velvoitettu voi hakea muutosta valittamalla alueellisen ympäristökeskuksen puhdistamisvelvollisuuden määräämistä koskevasta päätöksestä. Valitus voi perustua esimerkiksi siihen, että puhdistamisvelvollisuus on kohtuuton.

3.5 YMPÄRISTÖONNETTOMUUDET JA MUUT POIKKEUKSELLISET TILANTEET

Poikkeuksellisissa tilanteissa kuten äkillisissä ympäristöonnettomuustilanteissa torjunta- ja suojaustoimenpiteisiin on ryhdyttävä mahdollisimman nopeasti. Poikkeuksellisissa tilanteissa toiminnasta vastaavan tai jätteen haltijan on tehtävä ilmoitus alueelliselle ympäristökeskukselle, mikäli tilanteesta aiheutuu päästöjä tai syntyy jätettä siten, että siitä voi aiheutua välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa tai jätteen määrän tai ominaisuuksien vuoksi erityisiä toimia jätehuollossa (YSL 62 §).

Kun pelastusviranomainen on tehnyt välittömät torjunta- ja suojaustoimet, arvioidaan onnettomuuspaikan puhdistamistarve. Mikäli maaperä edellyttää puhdistamista, tulee tehdä joko pilaantuneen maaperän puhdistamista koskeva ilmoitus tai hakea ympäristölupa. Mikäli puhdistusvelvollinen ei ryhdy puhdistustoimiin vapaaehtoisesti, on alueellisen ympäristökeskuksen määrättävä puhdistamisesta.

Ks. viranomaisten tehtävistä onnettomuustapauksissa luku II jakso 1.3 Viranomaisten yhteistyö ja työnjako ympäristöonnettomuustapauksissa.

4 PUHDISTUSHANKKEEN RAHOITUS

Pilaantuneen maaperän puhdistaminen aiheuttaa usein huomattavia kustannuksia. Kunnan ryhtyessä puhdistushankkeeseen sillä on useampia rahoitusmahdollisuuksia. Kunta voi rahoittaa puhdistushankkeen joko kokonaan tai osittain. Kunta voi myös saada puhdistuskustannuksiin valtionapua valtion jätehuoltotyönä tai valtion ympäristönsuojeluavustuksena. Öljyn pilaaman maaperän puhdistuskustannuksia voidaan korvata öljysuojarahastosta mm. entisiä huoltoasemakiinteistöjä puhdistavan Soili-ohjelman kautta. Joihinkin puhdistushankkeisiin on mahdollista saada myös EU-rahoitusta.

4.1 PUHDISTAMISKUSTANNUKSIIN VARAUTUMINEN KUNNISSA

Useissa kunnissa pilaantuneen maaperän puhdistamisen rahoittamiseen ei ole varauduttu eikä puhdistamisen rahoittamiseksi ole selkeää toimintamallia. Toimiva puhdistusprosessi kuitenkin edellyttää, että kunnan taloussuunnittelussa osoitetaan varoja riittävästi sekä tiedossa olevien että yllätyksellisten puhdistamishankkeiden eri vaiheisiin. Lisäksi varoja tarvitaan mahdollisesti pilaantuneiden maa-alueiden kartoitukseen ja yllätyksellisten pilaantumistapausten alustavaan selvittämiseen.

Kartoitukset

Joissakin kunnissa on tehty alueellisten ympäristökeskusten ylläpitämien PIMA-luetteloiden lisäksi omia kartoituksia, joissa on pyritty selvittämään maaperää mahdollisesti pilanneita toimintoja. Kartoituksissa olevien kohdekohtaisten tietojen perusteella voidaan usein arvioida alustavasti, onko syytä epäillä maaperän pilaantumista. Kartoituksia tekee kunnassa yleensä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jolle on tarvittaessa syytä osoittaa varoja tähän tarkoitukseen.

Alustavat selvitykset

Yllätyksellisissä pilaantumistapauksissa ympäristöviranomaiset voivat joutua tekemään alustavia selvityksiä mm. pilaantumisajankohdan, pilaajan tai muun vastuuvollisen selvittämiseksi. Alustavia selvityksiä tekee kunnassa lähinnä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jolle tulee tarpeen mukaan osoittaa varoja tähän tarkoitukseen.

Puhdistaminen

Kunnassa tulee varautua pilaantuneen maaperän puhdistamiseen. Maaperän puhdistamiseen tarkoitettujen varojen tulee olla joustavasti käytettävissä ja ne tulisi osoittaa kunnassa sille toimialalle, joka esimerkiksi alueen hallinnan tai varsinaisen tekemisen perusteella vastaa puhdistustöistä. Puhdistushankkeisiin voidaan osoittaa varoja eri hallintokuntien budjetteihin itsenäisinä menokohtina tai niitä voidaan sisällyttää jonkun muun menomomentin alle kuten kiinteistöjen esirakennustöiden kohtaan. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ei yleensä ole syytä osoittaa varoja varsinaisiin puhdistushankkeisiin, sillä varsinainen puhdistustarpeen selvittäminen ja käytännön puhdistustöiden tekeminen ei kuulu hallinnollisena valvonta- ja lupaviranomaisena toimivalle kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Pilaantuneen puhdistuskustannuksiin varautumisessa on ongelmana se, että kustannusten arvioiminen on vaikeaa sekä yksittäisessä hankkeessa että vuotuisella tasolla. Vaikka puhdistuskustannusten tarkka mitoittaminen etukäteen on vaikeaa, on kuitenkin mahdollista

tehdä karkea arvio. Yllättäviä lisäkustannuksia voidaan pyrkiä välttämään myös hankkeiden ennakkosuunnittelulla ja riittäväillä esiselvityksillä ja tutkimuksilla.

Eräs keino suunnata niukat kunnostusresurssit on laatia paikallinen pilaantuneiden kohteiden kunnostussuunnitelma, jossa pilaantuneet kohteet priorisoidaan. Kun kunnostettavat kohteet on asetettu selkeään ja perusteltuun tärkeysjärjestykseen, voidaan kunnostamiseen käytettävissä olevat resurssit käyttää tehokkaasti. Käytännössä pilaantuneiden kohteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen on usein vaikeaa ja käsitys puhdistushankkeen kiireellisyydestä voi vaihdella eri viranomaisten välillä.

4.2 VALTION RAHOITUS

Kunta voi saada valtionapua pilaantuneen maaperän puhdistuskustannuksiin valtion jätehuoltotyönä tai valtion ympäristönsuojeluavustuksena. Em. rahoitusmuotojen osalta pääpaino on jätehuoltotyönä rahoitettavassa puhdistamisessa, sillä noin 85 % valtion rahoittamista puhdistushankkeista on toteutettu valtion jätehuoltotyönä. Molemmat rahoitusmuodot soveltuvat sekä vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen että akuuttien ympäristö- ja terveysvaaratilanteiden hoitamisen rahoittamiseen. Niissä puhdistushankkeissa, joissa valtio on osallistunut rahoittamiseen valtion osuus kustannuksista on ollut keskimäärin 44 % ja kuntien 38 %. Useissa tapauksissa kustannukset on jaettu tasan rahoittajaosapuolten kesken. Käytännössä mahdollisuus saada valtion apua pilaantuneen maaperän puhdistuskustannuksiin on koskenut suhteellisen pientä osaa kunnista.

4.2.1 Valtion jätehuoltotyöt

Kunta voi saada valtionapua pilaantuneen maaperän puhdistamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin valtion jätehuoltotyönä, jos alueesta aiheutuu ympäristö- ja terveysvaaraa tai uhkaa ja lisäksi kunnostustyöstä aiheutuu kunnalle kohtuuttomia kustannuksia (JL 35 §). Jätehuoltotyöt liittyvät ympäristönsuojeluun ja niiden tavoitteena on huolehtia sellaisten pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamisesta, jotka jäisivät muuten puhdistamatta.

Jätehuoltotyövarojen saaminen edellyttää, että pilaantuneen alueen puhdistamiskustannukset arvioidaan kohtuuttomiksi kunnan jätehuololle. Kohtuuttomuuden arviointi on tapauskohtaista ja sen tekee alueellinen ympäristökeskus. Kohtuuttomuusharkinnassa kunnan asemaa arvioidaan kokonaisuutena ja siinä otetaan huomioon kunnan mahdollisuudet osallistua säännöksessä mainitun vaaran tai haitan ehkäisemiseksi tai poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin samoin mm. kunnan kantokyky ja työllisyys.

Kohtuuttomana kunnan osuutena on voitu pitää kustannuksia, jotka ylittävät 2,52-13,46 euroa (15-80 markkaa) kunnan asukasta kohden. Toisena kriteerinä on pidetty vertailua kunnan tavanomaisen jätehuollon aiheuttamiin yksikkö- ja kokonaiskustannuksiin. Nämä kriteerit ovat osa kohtuusharkintaa, eikä niitä sovelleta käytännössä kaavamaisesti.

Kustannusosuudet

Jätehuoltotyövaroilla rahoitettaville hankkeille ei ole asetettu kustannusten osalta alarajaa, joten niillä voidaan rahoittaa myös kustannuksiltaan pieniä puhdistushankkeita. Käytännössä valtion kustannus-

osuus vaihdellut 5-80 %:n välillä. Useimmissa tapauksissa valtion kustannusosuus on ollut lähellä 50 %.

Vastuunjako

Kunta voi saada jätehuoltotyövaroja pilaantuneen alueen haltijana, viimekätisenä puhdistusvelvollisena sekä käytännössä myös vapaaehtoisen puhdistamisen perusteella. Jätehuoltotyön osalta lopullinen kustannusvastuu pyritään siirtämään lain mukaan puhdistusvelvolliselle taholle perimällä valtiolle aiheutuneet kustannukset takaisin puhdistusvelvolliselta taholta. Kustannuksia ei kuitenkaan peritä, jos periminen on kohtuutonta tai jos on todennäköistä, ettei varoja saada perityiksi, taikka jos periminen ei ole asianmukaista muusta syystä.

Jätehuoltotyöt tehdään kunnan ja valtion yhteistyönä, mutta pääasiallinen toteuttamisvastuu on alueellisella ympäristökeskuksella. Kunta tekee kuitenkin puhdistamista koskevan ilmoituksen tai ympäristölupahakemuksen. Kunta ja alueellinen ympäristökeskus jakavat tietyt tehtävät kuten hankkeen valvonnan, materiaalihankinnat, hankkeen kilpailuttamisen jne. Pääosa puhdistustöistä teetetään urakoitsijoilla.

4.2.2 Valtion ympäristönsuojeluavustus

Valtion ympäristönsuojeluavustuksella tuetaan mm. pilaantuneiden maiden kunnostamista. Avustuksen tarkoituksena on pilaantuneiden maa-alueiden saattaminen ympäristön kannalta hyväksyttävään kuntoon. Avustuksen saaminen edellyttää, että puhdistushankkeen hyväksytyt kustannusarvio on vähintään 16 818,79 euroa (100 000 markkaa).

Korvattavat kustannukset

Ympäristönsuojeluavustusta myönnetään kuntien ja kuntayhtymien lisäksi yrityksille ja yhteisöille. Kunnostusavustukset kunnalle, kuntayhtymälle tai muulle yhteisölle ovat enintään 50 % ja yrityksille enintään 30 % puhdistushankkeen kokonaiskustannuksista.

Korvattavia kustannuksia ovat puhdistushankkeen suunnittelusta, rakennustöiden valvonnasta, koneiden ja laitteiston hankinnasta ja asennuksesta, rakennusteknisistä töistä, raivaus- ja maanrakennustöistä, käyttöönotosta ja käyttöönoton edellyttämästä käyttöhenkilökunnan koulutuksesta sekä pilaantuneiden ainesten kuljettamisesta ja käsittelystä aiheutuvat kustannukset.

Vastuunjako

Ympäristönsuojeluavustushankkeissa puhdistushankkeen toteuttamisvastuu kuuluu avustuksen saaneelle, joka toteuttaa hankkeen omalla vastuullaan. Lopullista kustannusvastuuta ei voida siirtää puhdistusvelvolliselle taholle. Avustus voidaan kuitenkin periä takaisin osin tai kokonaan, jos avustuksen saaja esimerkiksi salaa tai antaa virheellisiä tietoja merkityksellisistä seikoista.

Avustuksen kohteena olleen omaisuuden käyttämistä rajoitetaan avustuksen maksamista seuraavan viiden vuoden ajan. Tänä aikana puhdistettua kiinteistöä ei saa esimerkiksi luovuttaa. Jos rajoitusta rikotaan, eikä kiinteistön arvo ole vähäinen, on avustusta vastaava suhteellinen osa omaisuuden arvosta taikka vakuutus- tai muusta korvauksesta palautettava valtiolle.

4.2.3 Valtion rahoituksen hakeminen

Kunnassa valtion rahoitusta hakee ja hakemuksen allekirjoittaa usein sama taho, joka vastaa puhdistustöiden tekemisestä ja joka on myös tehnyt puhdistamista koskevan ilmoituksen tai hakenut ympäristöluvan. Useissa tapauksissa hakijana on kunnan tekninen viranomainen. Ennen kun kunta hakee valtion rahoitusosuutta pilaantuneen maaperän puhdistamiseen, tulee tietyt asiat selvittää.

Ennen valtion rahoituksen hakemista huomioitavia seikkoja

- Kunnan tulee yleensä osallistua jätehuoltotyö- tai ympäristönsuojeluavustushankkeeseen. Tietyissä tapauksissa jätehuoltotyö- tai ympäristönsuojeluavustushanke voidaan toteuttaa myös ilman kunnan mukanaoloa.
- Rahoituksen hakijalla on oltava pilaantumisesta riittävät selvitykset, jotta voidaan arvioida mm. hankkeen ympäristövaikutukset, toteutusaika sekä tehdä puhdistustyön kustannusarvio. Hankkeen läpiviemisen kannalta on tärkeää arvioida puhdistushankkeen kokonaiskustannukset mahdollisimman tarkasti. Rahoituksen hakemisen jälkeen ennen varsinaisen jätehuoltotyösopimuksen tai ympäristönsuojeluavustus sopimuksen laatimista voidaan tehdä mahdollisia lisätutkimuksia ja kunnostussuunnitelma.
- Kunnan tai muun toimijan on tullut tehdä puhdistushankkeesta ilmoitus tai hakea ympäristölupaa alueelliselta ympäristökeskukselta tai ympäristölupavirastolta.

Sekä valtion jätehuoltotyörahaa että valtion ympäristönsuojeluavustusta haetaan pääsääntöisesti alueelliselta ympäristökeskukselta. Ympäristöministeriö voi päättää avustuksesta silloin, kun hankkeella on valtakunnallista merkitystä tai muusta erityisestä syystä. Ympäristönsuojeluavustuksen hakuaika on vuosittain lokakuun loppuun. Hakemuksia otetaan kuitenkin vastaan ympäri vuoden ja avustuksia myönnetään käytettävissä olevien varojen mukaan. Jätehuoltotyöhakemuksen jättämiselle ei ole määräaika.

Muotoseikat

Jätehuoltotyörahahan hakemista varten ei ole valmista lomaketta. Kunta esittää kunnostusta vaativan kohteen valtion jätehuoltotöiksi tekemällä asiasta kirjallisen esityksen alueelliselle ympäristökeskukselle. Ympäristönsuojeluavustusta haetaan ympäristöministeriön lomakkeella, joita saa valtion ympäristöhallinnon [www-sivuilta](http://www.vyh.fi/palvelut/lomake/harkavua/hakem.htm) osoitteesta <http://www.vyh.fi/palvelut/lomake/harkavua/hakem.htm>.

Hakemuksen sisältö

Jätehuoltotyörahaa koskevassa kirjallisessa hakemuksessa tulee esittää mm. tiedot hakijasta, pilaantuneen alueen sijainnista ja omistussuhteista, suoritetuista tutkimuksista, mahdollisesta kunnostussuunnitelmasta sekä perustelut jätehuoltotyöksi hyväksymiselle.

Ympäristönsuojeluavustushakemuksessa tulee esittää hakemuslomakkeen edellyttämät tiedot hakijasta, hankkeesta ja sen kestoajasta ja haettavan avustuksen määrästä. Lisäksi on esitettävä rahoitussuunnitelma ja avustushakemuksessa on oltava mukana soveltuvin osin hakemuksessa luetellut liitteet.

Sekä ympäristönsuojeluavustushakemuksessa että jätehuoltotyövara- ja koskevassa hanke-esityksessä tulee kiinnittää huomiota puhdistushankkeen ympäristönsuojelullisen tärkeyden ja kiireellisyyden perusteleamiseen, sillä molemmissa rahoitusmuodoissa priorisoidaan tällaisia hankkeita.

4.2.4 Hankkeita koskevat sopimukset ja hankkeiden toteutus

Valtion jätehuoltotyöstä tai ympäristönsuojeluavustuksesta tehdään sopimus valtion ja yhden tai useamman muun osapuolen, kuten hankkeeseen osallistuvan kunnan kanssa. Myös mm. pilaantuneella alueella toiminut yrittäjä voi olla mukana hankkeessa. Ennen sopimuksen tekemistä osapuolet neuvottelevat mm. työn toteuttamisesta, aikatauluista ja kustannusten jaosta. Yhteisrahoitteisessa puhdistushankkeessa valtion ja kunnan kustannusosuudet voidaan sopia euromääräisesti tai sopia kunnan lopullisen kustannusosuuden jäämisestä tiettyyn euromäärään.

Jätehuoltotyösopimuksessa yksilöidään mm. työn tarkoitus ja toteuttaminen, kustannukset ja niiden jakautuminen, työn valvonta ja valmistaminen sekä erimielisyyksien ratkaiseminen. Alueellinen ympäristökeskus voi sopia jätehuoltotyöstä myös suoraan esimerkiksi pilaantuneen alueen haltijan kanssa. Tällöin kunnalle on kuitenkin varattava tilaisuus lausunnon antamiseen sen alueella toteutettavasta jätehuoltotyöstä.

Sopimuksen laatimisen jälkeen alkaa kunnostustyö, jonka valvonnasta vastaa sopimuksessa määritelty taho. Puhdistushankkeen yksityiskohdista sovitaan urakkasopimuksessa sekä säännöllisesti pidettävissä työmaakokouksissa. Hankkeen loputtua kunta tekee siitä loppuraportin alueelliselle ympäristökeskukselle.

4.3 ÖLJYN PILAAMIEN MAA-ALUEIDEN PUHDISTUSHANKKEIDEN RAHOITTAMINEN

Öljyn pilaaman maaperän puhdistuskustannuksiin voi tietyin edellytyksin saada korvauksia öljysuojarahastosta. Entisiä jakeluasemakiinteistöjä voi hakea mukaan Soili-ohjelmaan, joka perustuu Öljy- ja Kaasualan Keskusliiton, öljy-yhtiöiden, ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton väliseen sopimukseen. Ohjelmassa kunnostetaan mukana olevien huoltoasemaketjujen kiinteistöjä sekä ns. isännättömiä kiinteistöjä, joiden kunnostamiseen on mahdollista saada öljysuojarahaston rahoitusta.

4.3.1 Öljysuojarahasto

Öljysuojarahasto on lakisääteinen rahasto, joka on perustettu öljyvahinkojen torjuntaan varautumisesta ja tapahtuneiden öljyvahinkojen torjuntatoimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten korvaamista varten. Öljyvahinkojen torjuntakustannusten ensisijainen korvausvastuu on vahingon aiheuttajalla. Lisäksi öljysuojarahastosta voidaan korvata kokonaan tai osittain öljyn pilaamien maa-alueiden tutkimuksista ja suunnittelusta aiheutuneita kustannuksia sekä varsinaisia puhdistamiskustannuksia (ÖSRL 5a §). Korvaus öljyn pilaaman maa-alueen puhdistuskustannuksista voidaan myöntää yksityiselle kiinteistön haltijalle, kunnalle, alueelliselle ympäristökeskukselle ja Soili-ohjelmalle.

Korvaamisen edellytykset

Öljysuojarahasto on pilaantuneiden maa-alueiden puhdistuskustannusten korvaajana toissijainen eli sieltä korvataan vain isännättömien pilaantumistapausten puhdistuskustannuksia. Rahastosta ei siten myönnetä korvauksia pilaajalle tai pilaantuneen alueen haltijalle, mikäli haltijan vastuun katsotaan olevan kohtuullista. Korvauksia ei myönnetä myöskään sille, jonka hallussa maaperän pilannut öljy on

tai on ollut. Korvaus evätään yleensä myös silloin, kun korvauksen hakijalla on alueen ostajana mahdollisuus vedota myyjänvastuuseen. Rahaston asema toissijaisena korvaajana tulee esille myös siinä, että se pyrkii perimään maksamansa korvaukset takaisin aiheuttajalta tai muulta ensisijaisesti vastuussa olevalta. Rahasto voi myös vaatia myönnetyn korvauksen palauttamista, mikäli kunnostettu kiinteistö myydään kymmenen vuoden kuluessa kunnostamisesta.

Puhdistamiskustannusten korvaaminen rahastosta on harkinnanvaraista. Puhdistamistarve arvioidaan ympäristönsuojelullisilla kriteereillä, jolloin etusija on pohjavesi- tai muulla ympäristönsuojelun kannalta merkittävällä alueella sijaitsevilla kiinteistöillä. Puhdistustarvetta arviotaessa kiinnitetään huomiota myös pilaantuneen alueen aiheuttaman ympäristöriskin suuruuteen sekä mm. siihen, kuinka kauan kiinteistöä on käytetty pilaavaan toimintaan.

Puhdistuskustannusten kohtuullisuuden arviointi on kokonaisharkintaa, jossa otetaan huomioon monia tekijöitä: korvauksen hakijan mahdollinen osallisuus pilaantumiseen, pilaantumisajankohta (silloin voimassa ollut lainsäädäntö), korvauksen hakijana olevan alueen haltijan varallisuus ja muut siihen liittyvät seikat, puhdistettavan maan alueen käyttötarkoitus ja puhdistuskustannusten kanavointi eteenpäin sekä pilaantumisen huomioiminen kiinteistön kauppahinnassa.

Korvauksen hakeminen

Vapaamuotoiset korvaushakemukset osoitetaan öljysuojarahaston johtokunnalle, mutta ne toimitetaan kuitenkin alueelliselle ympäristökeskukselle, joka antaa lausunnon hakemuksesta. Korvaushakemuksessa on oltava tiedot puhdistettavasta alueesta ja sen omistuksesta. Mikäli korvauksen hakija ei ole kiinteistön omistaja, edellytetään myös kiinteistön omistajan suostumusta puhdistamiseen. Lisäksi on esitettävä selvitys puhdistamistarpeesta, puhdistamisen kiireellisyydestä ja sen merkityksestä ympäristönsuojelun kannalta (ÖSRA 6b §). Puhdistushankkeen ympäristönsuojelullista merkitystä tulee perustella, sillä lainmukaiset edellytykset täyttävien hankkeiden korvausharkinnassa sitä painotetaan erityisesti.

Korvaushakemuksessa tulee osoittaa, ettei aiheuttajaa tai muuta vastuuvollista saada vastuuseen. Mikäli on kyse vastuuvollisen maksukyvyttömyydestä, tulee korvauksen hakijan tarpeen mukaan näyttää, ettei esimerkiksi oikeudenkäynti kannata, koska vastuussa olevalla ei ole varaa puhdistaa pilaantunutta aluetta tai lunastaa sitä.

Puhdistamiskustannuksista haetaan korvausta jälkikäteen. Öljysuojarahaston johtokunta voi kuitenkin antaa etukäteen ennakkolausunnon siitä, tullaanko kustannukset korvaamaan rahastosta. Ennakkokorvauksia voivat saada lähinnä kunnat esimerkiksi silloin, kun on kyseessä kallis puhdistushanke ja hakijakunta on pieni.

4.3.2 Soili-ohjelma

Soili-ohjelma on maaperän kunnostusohjelma, jossa puhdistetaan öljyn pilaamia huoltoasemakiinteistöjä. Ohjelman käytännön toteutuksesta vastaa Öljyalan Palvelukeskus Oy. Ohjelma huolehtii kunnostusprojektien toteuttamisesta alusta loppuun saakka – ohjelmaan hakijan tarvitsee ainoastaan täyttää ohjelman hakulomake.

Soili-ohjelmassa puhdistetaan sekä ohjelmassa mukana olevien huoltoasemaketjujen omistamia alueita, joiden kunnostuksen maksavat mukana olevat yhtiöt itse, että muille (yksityiset kiinteistön omistajat ja kunnat) kuuluvia kiinteistöjä, joiden puhdistamiseen käytetään öljysuojarahaston varoja. Soili-ohjelma pyytää jokaisen öljysuojarahastokohteen osalta rahaston ennakkolausunnon kunnostuskustannusten korvaamisesta. Ensisijainen vastuu puhdistustöistä ja niiden kustannuksista on öljyvahingon aiheuttajalla ja öljysuojarahasto rahoittaa vain niiden kohteiden puhdistamisen, jotka täyttävät öljysuojarahastolain ja -asetuksen korvaamiselle asettamat edellytykset.

Ks. Öljysuojarahaston korvauksen saamisen edellytyksistä luku I jakso 4.3.1 Öljysuojarahasto.

Ohjelmaan pääsemisen edellytykset

Ohjelmaan voi hakea käytöstä jo poistettua tai poistettavaa huoltoasemaa. Kyseeseen tulevat yhtä lailla isot huoltoasemat kuin pienet, esimerkiksi kaupan pihalla sijainneet yhden jakelumittarin jakelupisteet. Edellytyksenä on, että kiinteistöllä on harjoitettu polttoaineiden vähittäismyyntiä. Jo pelkkä tieto alueella aiemmin harjoitetusta toiminnasta on riittävä peruste hakeutua mukaan ohjelmaan.

Öljysuojarahaston varoin ohjelmassa puhdistettavien kohteiden omistajille ei kunnostamisesta lainkaan kuluja. Ohjelmaan hyväksytyjä kohteita koskevat kunnostushankkeen yleiset sopimusehdot, joihin kuuluu öljysuojarahastoasetuksen 6 b §:n mukainen ehto mahdollisesta kunnostuskustannusten maksamisesta takaisin. Kiinteistön omistajan on sitouduttava korvaamaan öljysuojarahaston vaatimuksesta kiinteistön kunnostamisesta aiheutuneet kulut, mikäli kiinteistö myydään 10 vuoden kuluessa kunnostamisen suorittamisesta loppuun. Ehdolla on haluttu estää se, että julkisilla varoilla puhdistettu kiinteistö myytäisiin ansaitsemistarkoituksessa. Seuraamus ei ole automaattinen, eikä sen tarkoitus ole estää hakijaa myymästä kiinteistöä esimerkiksi työpaikka- tai perhesyistä. Ohjelmassa kunnostetuilla kiinteistöillä on myös rajoitettu mahdollisuutta harjoittaa polttoaineen jakelutoimintaa.

Soili-ohjelma ja kunnat

Kunnilla on tärkeä rooli entisten polttoaineen jakelupaikkojen kartoituksessa, sillä kunnassa on usein paras tieto vuosien varrella toimineista huoltoasemista. Myös alueelliset ympäristökeskukset ovat kartottaneet entisiä polttoaineen jakelupaikkoja alueillaan.

Kuntien kannattaa hyödyntää Soili-ohjelmaa, sillä se tarjoaa luotettavan tavan tutkia ja kunnostaa kunnan alueella sijaitsevat entiset huoltoasemat erityisesti silloin, kun ne sijaitsevat ympäristönsuojelullisesti herkillä alueilla. Kunnat voivat hakea omistamiaan entisiä polttoaineen jakelupaikkoja mukaan ohjelmaan. Kunnostamiseen on mahdollista saada öljysuojarahaston rahoitusta edellä kerrottujen edellytysten täytyessä. Tällöin kunnalle ei aiheudu kustannuksia kunnostushankkeesta.

Kunnat voivat toimia aktiivisesti myös muiden kuin omistamiensa entisten huoltoasemien saamiseksi mukaan ohjelmaan. Monet kunnat ovat aktivoineet yksityisiä kiinteistön omistajia hakeutumaan mukaan ohjelmaan tiedottamalla ohjelmasta, opastamalla hakijoita hakuvaiheessa sekä ottamalla suoraan yhteyttä kiinteistön omistajiin.

Ohjelmaan hakeminen

Soili-ohjelman hakuaika on vuoden 2005 loppuun. Ohjelmaan haetaan valmiilla hakemuslomakkeella, jonka voi tilata Öljyalan Palvelukeskus Oy:stä tai tulostaa suoraan www-sivuilta <http://www.oil-gas.fi/Soili-ohjelma>. Hakemuslomakkeita saa myös alueellisista ympäristökeskuksista. Kiinteistön omistaja voi valtuuttaa kunnan tai alueellisen ympäristökeskuksen hakemaan puolestaan kiinteistöä Soili-ohjelmaan. Uuden hakemuskäytännön mukaan kaikki hakemukset toimitetaan suoraan Öljyalan Palvelukeskus Oy:lle.

Soili-ohjelmaan hakemisesta ja hakumenettelystä saa lisäohjeita Öljyalan Palvelukeskus Oy:stä sekä alueellisista ympäristökeskuksista ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta.

Huom! Öljyalan Palvelukeskus Oy:ltä on tulossa opas "Öljyllä pilaantuneen maa-alueen kunnostaminen – opas kunnostushankkeen toteuttamiseksi", josta saa lisätietoa Soili-ohjelmasta.

4.4 EU-RAHOITUS

Pilaantuneen maaperän puhdistamiseen on mahdollista saada rahoitusta myös EU:sta. Koska EU-rahoitus liittyy lähinnä projektiluonteisiin hankkeisiin, ei sillä kuitenkaan ole laajempaa merkitystä maaperän puhdistamishankkeiden rahoittamisessa. Käytännössä EU-rahoitus ei ole herättänyt suurta kiinnostusta, sillä rahoituksen haku-prosessi on työläs ja aikaa vievä hankkeiden priorisoinnin ja raskaan hallinnoinnin vuoksi. EU-rahoituksen hakeminen pilaantuneen maaperän puhdistushankkeisiin kannattaa lähinnä kustannuksiltaan suurissa hankkeissa, joissa taloudellinen intressi on riittävän suuri.

EU:n rahoitustoimien lähtökohtana on tukea yhteisön tavoitteiden ja painopistealueiden toteuttamista. EU:n ohjelmissa rahoituksen hakijalle asetetaan vaatimuksia; hakijalta voidaan edellyttää erityistä asiantuntemusta, riittäviä taloudellisia ja henkilöresursseja, useiden tahojen osallistumista sekä yhteistyötä esimerkiksi korkeakoulun, yliopiston tai tutkimuslaitoksen kanssa. EU:n rahoitus on osarahoitusta eli hankkeiden on saatava myös kansallista rahoitusta.

EU:n eri ohjelmista ja rahoituslähteistä pilaantuneen maaperän puhdistushankkeiden rahoittamiseen voivat soveltua lähinnä ympäristön LIFE-tuki ja rakennerahastot.

4.4.1 Ympäristön LIFE-tuki

Ainoa erityisesti ympäristöpolitiikan kehittämiseen ja täytäntöönpanoon tarkoitettu EU:n rahoituslähde on ympäristön LIFE-tuki. Se on suunnattu erityisesti teolliselle sektorille ja paikallishallinnon viranomaisille, jotka vastaavat maankäytöstä. Pilaantuneen maaperän puhdistushankkeiden rahoituksen osalta merkitystä on lähinnä LIFE-tuen esittelyhankkeella, jonka tarkoituksena on testata innovatiivisia ratkaisuja ympäristöongelmiin.

Ympäristön LIFE-tukea saavan hankkeen tulee edistää yhteisön ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämistä. Hankkeen tulee mm. tarjota ratkaisu johonkin yhteisössä usein ilmenevään tai joidenkin jäsenvaltioiden kannalta merkittävään ongelmaan, olla teknisesti tai

menetelmän osalta innovatiivinen ja kustannushyötysuhteeltaan ympäristön kannalta tyydyttävä. Käytännössä pilaantuneen maaperän puhdistaminen voi liittyä ympäristön LIFE-hankkeeseen välillisesti esimerkiksi siten, että uutta tutkimus- tai puhdistusmenetelmää testataan pilaantuneella alueella.

4.4.2 Rakenerahastot

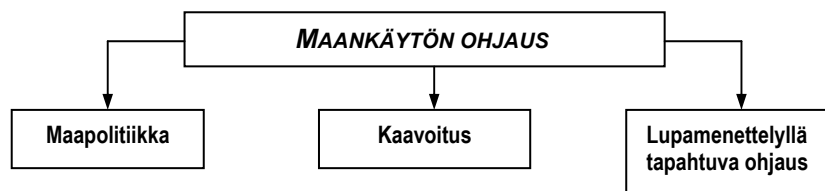
Ympäristöhankkeita voidaan tukea myös EU:n rakenerahastoista. Ne jakavat aluepoliittista tukea EU:n alueella suhteellisesti harvaanasutuille, työttömyydestä kärsiville ja taantuville alueille. Suomessa rakenerahastojen toimintaa ja kansallista aluepolitiikkaa ohjaa laki ja asetus alueiden kehittämisestä. Lisäksi rakenerahastojen hallinnointia koskee laki (1353/1999) ja asetus (1354/1999) rakenerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.

Rakenerahastohankkeilta ei edellytetä ympäristöinnovaatiota. Maaperän puhtaudella on liittymäkohta EU:n rakenerahastojen tukiin, sillä puhdas ja terveellinen ympäristö on tärkeää maakuntien asukkaille, se luo edellytyksiä elinkeinojen kehittämiselle ja tarjoaa työtilaisuuksia.

Suomessa on toteutettu pilaantuneisiin maa-alueisiin liittyviä ympäristöhankkeita, joihin on saatu EU-rahoitusta aluekehitysrahastosta. Pilaantuneiden alueiden puhdistaminen ei kuitenkaan yleensä ole ollut hankkeiden suoranaista tavoitteena. Rahoitetut hankkeet ovat koskeneet mm. vanhojen saha-alueiden kunnostamisen suunnittelua; maankäytön muutostilanteiden hallintaa, jossa on korjattu aiemman maankäytön aiheuttamia vaurioita sekä integroidun puhdistusmenetelmän kehittämistä orgaanisilla yhdisteillä saastuneille maille.

5 PILAANTUNUT MAAPERÄ JA MAANKÄYTÖN OHJAUS

Tässä oppaassa maankäytön ohjauksella tarkoitetaan yhdyskuntia ja alueita koskevaa suunnittelua, jolla pyritään ohjaamaan maa-alueiden järjestelyä ja käyttöä. Maankäyttöä ohjataan kunnissa maapolitiikan, kaavoituksen ja rakennuslupamenettelyn keinoin sekä rakennusjärjestyksen määräyksin.



Kuva 4: Maankäytön ohjauksen osa-alueet

Maankäytön suunnittelussa tulee muun ohella selvittää kohdealueen maaperän tila. Mikäli maaperä osoittautuu pilaantuneeksi, tämä saattaa estää kokonaan alueen ottamisen käyttöön tai rajoittaa mahdollisia käyttötarkoituksia. Käyttöön ottaminen voi myös edellyttää vaikeasti ennalta arvattavia kustannuksia aiheuttavia puhdistustöitä, mikä tulee ottaa huomioon kaavataloudellisissa laskelmissa.

5.1 PILAANTUNEET MAA-ALUEET JA MAAPOLITIikka

Maapolitiikalla on keskeinen merkitys yhdyskuntarakenteen kehittämisessä ja sillä voidaan osaltaan vaikuttaa terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön luomiseen. Kunnan maapolitiikan yleistavoitteena on huolehtia siitä, että kohtuuhintaista maata on saatavilla sopivilta paikoilta eri tarkoituksiin. Maapolitiikan tavoitteisiin pyritään hankkimalla maata kunnan omistukseen, kaavoittamalla ja lopuksi myymällä tai vuokraamalla kaavan osoittamiin tarkoituksiin.

Kiinteistön kauppa

Pilaantuneet maa-alueet tulee ottaa huomioon kunnan maanhankinnan ja -luovutuksen yhteydessä maan ostamista ja myymistä koskevissa päätöksissä ja sopimuksissa. Jos kaupan osapuolet ovat tietoisia pilaantumisesta tai asiasta on epäily, tulee sopimukseen kirjata yksiselitteisesti, kumpi osapuoli vastaa puhdistamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Kaupan tekohetkellä tiedossa oleva pilaantuminen voidaan mm. ottaa huomioon jo kauppahinnassa vähentämällä arvioidut puhdistuskustannukset tai osa niistä kauppahinnasta. Tämä voi vaikuttaa uuden haltijan puhdistumisvastuun kohtuullisuutta arvioitaessa.

Maan vuokraaminen

Kunnan luovuttaessa maata vuokraamalla maanvuokrasopimukseen on syytä ottaa täydentäviä ehtoja, jos on syytä epäillä maaperän pilaantumista. Maanvuokrasopimuksessa on perusteltua nimenomaisesti kieltää maaperää liikaavan toiminnan harjoittaminen vuokra-alueella. Maa-alueita vuokratessakin tulee ilmoittaa tiedossa olevasta vuokra-alueen maaperän pilaantumisesta tai vuokra-alueella aiemmin harjoitetusta toiminnasta, josta on voinut aiheutua pilaantumista. Maaperän kunnan selvittäminen ennen vuokrakauden alkua voi olla perusteltua myös vuokranantajan kannalta sen osoittamiseksi, ettei

vuokra-alue ole vuokrakauden alkaessa ollut pilaantunut. Mikäli vuokra-alueella on harjoitettu toimintaa, josta on saattanut aiheutua maaperän pilaantumista, vuokralaiselta on edellytettävä selvitys maaperän kunnosta vuokrakauden päättyessä.

5.2 PILAANTUNEET MAA-ALUEET JA KAAVOITUS

Kaavoituksessa pilaantuneen maaperän huomioonottaminen perustuu maankäyttö- ja rakennuslaissa elinympäristön terveellisyydelle asetettuihin vaatimuksiin ja kaavoitusprosessiin kuuluvaan maaperän ominaisuuksien tutkimiseen. Elinympäristön terveellisyydelle asetetuilla vaatimuksilla pyritään takaamaan kaavan laatiminen ja toteuttaminen siten, ettei alueen käyttäjille aiheudu terveysriskejä ja –haittoja mm. pilaantuneista maa-alueista. Maankäyttö- ja rakennuslaissa elinympäristön terveellisyydestä säädetään sekä periaatetasolla lain yleisissä tavoitteissa (MRL 1 §) ja kaikille kaavamuodoille yhteisissä alueiden käytön suunnittelun tavoitteissa (MRL 5 §) että yksityiskohtaisemmin kaavojen sisältövaatimuksissa. Lisäksi pilaantuneella alueella rakentamisesta voi olla määräyksiä rakennusjärjestyksessä.

Kaavojen sisältövaatimukset

Maakuntakaavan osalta pilaantumisen huomioon ottaminen perustuu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joiden mukaan alueiden käytön suunnittelussa on otettava huomioon mm. alueen maaperän soveltuvuus suunniteltuun käyttöön. Lisäksi alueidenkäyttötavoitteet velvoittavat pilaantuneen maa-alueen puhdistustarpeen selvittämiseen ennen ryhtymistä kaavan toteuttamistoimiin.

Yleis- ja asemakaavoituksessa maaperän pilaantumisen huomioonottaminen perustuu kaavojen sisältövaatimuksiin, jotka velvoittavat kaavaa laadittaessa ottamaan huomioon elinympäristön turvallisuuden ja terveellisyyteen liittyvät seikat (MRL 39 ja 54 §:t).

Yleiskaavalla on mahdollista ohjata rakentamista niin, että pilaantuneet maa-alueet jätetään kokonaan rakentamatta tai pilaantuneille alueille suunnitellaan sellaisia toimintoja, jotka eivät ole niin herkkiä pilaantumisen vaikutuksille. Jos pilaantuminen kuitenkin uhkaa levitä ympäristöön, tulee alue puhdistaa, vaikka sitä ei olisi varattu pilaantumisen vaikutuksille herkkään tarkoitukseen.

Asemakaavalla on huomattava merkitys pilaantuneiden maa-alueiden maankäytön suunnittelussa, koska sillä osoitetaan alueet eri käyttötarkoituksiin ja ohjataan rakentamista ja muuta maankäyttöä mm. paikallisten olosuhteiden edellyttämällä tavalla.

Rakennusjärjestykset

Kaikilla kunnilla tulee olla rakennusjärjestys, jossa annetaan paikallista oloista johtuvia rakentamista koskevia määräyksiä. Rakennusjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä mm. pilaantuneella alueella rakentamisesta. Pilaantuneita alueita koskevat määräykset ovat käytännössä hyvinkin erilaisia. Ne voivat koskea esimerkiksi velvollisuutta selvittää pilaantuminen ja mahdollinen tarve puhdistaa alue tai rakentamisen sijoittumista alueella ja rakennustapaa.

5.2.1 Pilaantumisen selvittäminen kaavoitusprosessissa

Pilaantuneisiin maa-alueisiin liittyvät selvitykset ovat osa kaavoituksen perusselvityksiin kuuluvaa maaperän ominaisuuksien tutkimista (MRL 9 §). Maaperän mahdollinen pilaantuminen selvitetään kaavoitusprosessin alkuvaiheessa, sillä kaavan hyväksyminen edellyttää riittäviä tietoja alueen soveltuvuudesta aiottuun käyttötarkoitukseen.

Kaavoituksen perusselvitysvaiheessa kootaan tietoja kaavoitettavasta alueesta, sen luonnosta ja rakennetusta ympäristöstä. Mikäli maaperätutkimukset osoittavat alueen pilaantuneeksi, tulisi perusselvitysvaiheessa myös arvioida pilaantumisen ympäristövaikutukset ja puhdistustarve. Puhdistustarve ratkeaa yleensä kaavan tavoitteita asetettaessa, kun päätetään, minkälaista maankäyttöä pilaantuneelle alueelle suunnitellaan. Puhdistustarpeeseen vaikuttaa mm. pilaantumisen laatu ja laajuus, alueelle suunniteltu maankäyttö ja se, voidaanko alue jättää varsinaisen rakentamisen ulkopuolelle. Maaperä voidaan puhdistaa ennen kaavan hyväksymistä tai vaihtoehtoisesti kaavamääräyksissä voidaan edellyttää alueen puhdistamista.

Kaavamuutos

Jos maaperän pilaantuminen tulee esille jo kaavoitetulla alueella eikä kaavan mukainen maankäyttö ole mahdollista pilaantumisen takia, voi kunta joissain tilanteissa joutua tarkistamaan kaavan. Ensisijaisesti pilaantunut alue pyritään kuitenkin puhdistamaan.

Maankäytön muuttaminen maaperän pilaantumisen vuoksi perustuu pilaantuneen alueen riskin ja kunnostustarpeen arviointiin. Kaavamuutoksen vireillepanon jälkeen kunta voi määrätä alueelle rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen (MRL 38 ja 53 §:t). Rakennuskiellolla voidaan estää vanhentuneen kaavan toteuttaminen ennen uuden kaavan hyväksymistä.

Huom! Ympäristöministeriön ohjetta ”Saastuneet maa-alueet maankäytön suunnittelussa” voidaan käyttää soveltuvien osin toimintaohjeena kaavoituksessa.

5.2.3 Viranomaisten yhteistyö kaavoituksessa

Pilaantuneiden maa-alueiden huomioon ottaminen kaavoituksessa edellyttää maankäytön suunnittelijoiden ja kunnan ympäristöviranomaisten välistä yhteistyötä, jotta kaavan laatija tuntisi pilaantuneet kohteet ja mahdollisesti pilaantumista aiheuttavien riskitoimintojen sijainnin mahdollisimman hyvin. Maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa yhteistyöhön hyvät lähtökohdat, sillä se korostaa yhteistoimintaa ja edellyttää yhteistyötä sekä hallinnon eri sektoreiden asiantuntijoiden välillä että suhteessa valtion viranomaisiin, asukkaisiin, elinkeinoelämään ja maanomistajiin.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja alueellinen ympäristökeskus ovat mukana kaavoitusprosessissa tuoden asiantuntemuksensa maankäytön suunnitteluun. Kaavakohtainen yhteistyö ja esimerkiksi lausuntojen pyytäminen ohjelmoidaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.

5.3 PILAANTUNEET MAA-ALUEET JA RAKENNUSLUPAMENETTELY

Maaperän pilaantuneisuutta koskevat tutkimukset ja mahdollinen puhdistaminen voivat nousta esille myös rakennettaessa asemakaava-alueen ulkopuolella esimerkiksi sellaiselle alueelle, jolla on aiem-

min harjoitettu maaperää pilaavaa toimintaa. Rakennettaessa asemakaava-alueen ulkopuolelle rakennuspaikan sopivuuden harkinta ja rakentamisen muu ohjaus voi tapahtua joko rakennuslupamenettelyssä tai suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen yhteydessä.

Vrt. asemakaava-alueet, joilla rakennuspaikan sopivuus tarkoitukseensa arvioidaan jo kaavoituksen yhteydessä. Mikäli rakennuslupaviranomaisella ei ole erityistä syytä epäillä rakennuspaikan pilaantumista tai muiden ominaisuuksien sopivuutta kaavan alueella, se myöntää luvan edellyttäen, että hanke on kaavan mukainen.

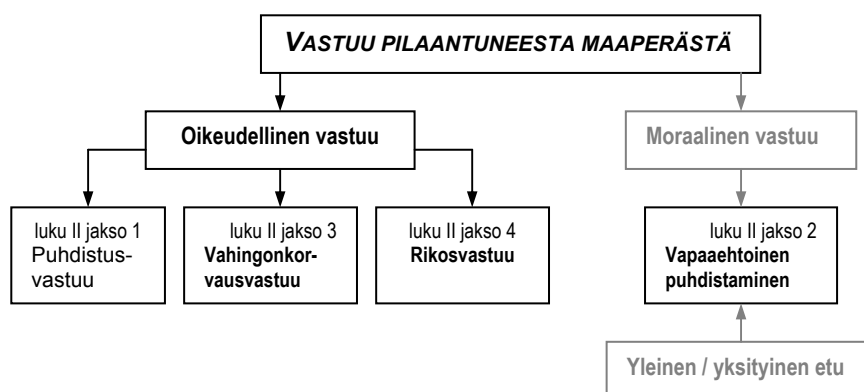
Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että rakennuspaikka on rakennusjärjestyksen mukainen. Rakennuspaikan tulee olla ominaisuuksiltaan mm. tarkoitukseensa sovelias ja rakentamiseen kelvollinen (MRL 116.2 §). Nämä kriteerit velvoittavat huomioimaan maaperän puhtauden, sillä pilaantunutta maaperää ei voida lähtökohtaisesti pitää rakentamiseen kelvollisena. Rakennuslupahakemukseen tulee tarvittaessa liittää selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä (MRA 49.2 §).

Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealueella rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa. Asemakaavoittamattomilla alueilla rakennettaessa voi myös tulla kysymykseen erityinen lupaharkinta, joka voidaan tehdä myös rakennusluvan yhteydessä. Maaperän puhtauden osalta rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset ovat suunnittelutarvealueilla samanlaiset kuin muilla asemakaava-alueiden ulkopuolisilla alueilla.

LUKU II VASTUU PILAANTUNEESTA MAAPERÄSTÄ

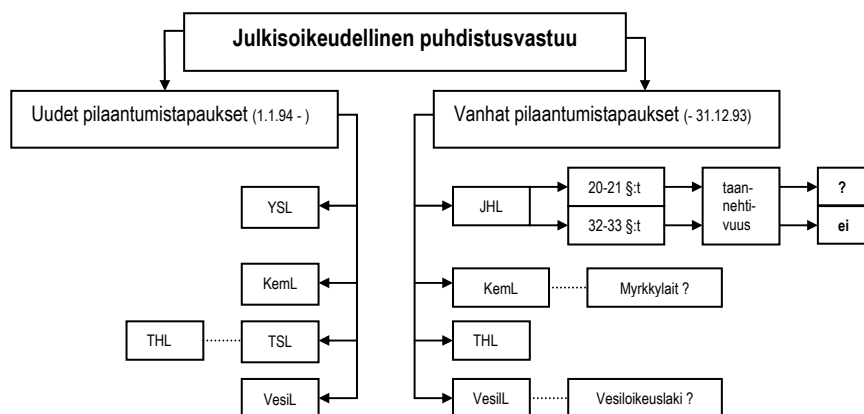
Vastuu pilaantuneesta maaperästä voidaan jakaa oikeudelliseen vastuuseen ja moraaliseen ympäristövastuuseen. Oikeudellinen vastuu jakaantuu edelleen julkisoikeudelliseen puhdistusvastuuseen, yksityisoikeudelliseen vahingonkorvausvastuuseen sekä rikosoikeudelliseen vastuuseen. Kunnan osalta moraalinen vastuu pilaantuneesta maaperästä tulee esille kunnan puhdistessa pilaantunut maaperä vapaaehtoisesti ilman juridista vastuuta. Käytännössä vapaaehtoinen puhdistaminen perustuu yleisen edun (yksityisen toiminnanharjoittajan osalta yksityisen edun) asettamiin vaatimuksiin.



Kuva 5: Vastuu pilaantuneesta maaperästä

1 JULKISOIKEUDELLINEN PUHDISTUSVASTUU

Pilaantuneen maaperän puhdistusvastuu tarkoittaa vastuuta pilaantuneen alueen selvittämisen ja puhdistustoimista sekä niistä aiheutuneista kustannuksista. Puhdistusvastuussa on kyse puhdistusvelvollisuuden ja viranomaisen välisestä julkisoikeudellisesta suhteesta, jossa viranomainen voi yksipuolisesti velvoittaa päätöksellään puhdistusvelvollisen tarpeellisiin toimenpiteisiin mm. terveys- ja ympäristöhaittojen ja vaarojen poistamiseksi tai vähentämiseksi. Yksityisoikeudelliset sopimukset eivät vaikuta puhdistusvastuun kohdentamiseen; niillä on merkitystä vain sopimusosapuolten välisessä suhteessa esimerkiksi vahingonkorvauksen perusteena. Puhdistusvastuu liittyy myös rikosoikeudelliseen vastuuseen, sillä maaperän pilaamiskiellon ja siihen liittyvän puhdistusvelvollisuuden laiminlyöminen on kriminalisoitu.



Kuva 6: Julkisoikeudellinen puhdistusvastuun perustana olevat säännökset

1.1 UUDET PILAANTUMISTAPAUKSET JA YMPÄRISTÖNSUOJELULAKI

Ympäristönsuojelulain voimaantulosta 1.3.2000 lähtien kaikkiin 1.1.1994 jälkeen tapahtuneisiin ns. uusiin pilaantumistapauksiin sovelletaan aineellisesti ja menettelyllisesti ympäristönsuojelulakia. Ympäristönsuojelulain pilaamissäännöstö muodostuu kaikkia koskevasta nimenomaisesta pilaamiskiellostä ja kiellon rikkomiseen liittyvästä puhdistamisvastuusäännöksestä.

Maaperän pilaamiskielto (YSL 7 §)

Maaperän pilaamiskiellossa kielletään jätteen sekä muun aineen jättäminen tai päästäminen maahan siten, että siitä seuraa maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua 1) vaaraa taikka haittaa terveydelle tai ympäristölle, 2) viihtyisyyden vähentymistä tai 3) yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Pilaavalta toimelta ei edellytetä tuottamusta tai tahallisuutta vaan riittää, että toimesta aiheutuu pilaamiskiellon mukainen kielletty seuraus.

Selvitysvelvollisuus (YSL 77 §)

Kun on aihetta epäillä pilaantumisen tapahtuneen, on selvitettävä pilaantuneen alueen laatu, laajuus ja puhdistamistarve. Tämä selvitysvelvollisuus kuuluu lähtökohtaisesti samalle taholle kuin puhdistusvastuukin; ensisijassa pilaajalle, toissijaisesti alueen haltijalle ja viimekädessä kunnalle, joka joutuu vastaamaan pilaantumisen selvittämisestä siltä osin kuin pilaantuneen pilaajaa tai alueen haltijaa ei voida velvoittaa selvitystoimiin

Jos selvitysvastuullinen taho ei huolehdi vapaaehtoisesti velvollisuudestaan, voi alueellinen ympäristökeskus määrätä vastuullisen selvitystoimiin, jos maaperä tai pohjavesi on ilmeisesti pilaantunut. Määräminen edellyttää, että viranomaisella on perusteltu syy (alueen käyttöhistoriatiedot, erilaiset tutkimukset ja havainnot jne.) epäillä pilaantumista. Määräystä voidaan tehostaa hallinnollisilla pakkokeinoilla. Alustavista selvityksistä vastaavat käytännössä alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Ks. alustavista selvityksistä luku I jakso 2.1 Alustavat selvitykset.

Huom! Suomen ympäristökeskuksen "Pilaantuneen maa-alueen kunnostuksen yleissuunnitelma-oppaassa" on suositukset selvityksiin kuuluvien tutkimusten sisällöstä.

Ensisijainen puhdistusvastuu (YSL 75.1 §)

Pilaantuneen maaperän ensisijainen puhdistusvastuu on pilaajalla eli sillä, jonka toiminnasta maaperän pilaantuminen on aiheutunut. Pilaajan puhdistusvastuu on täysimääräistä eikä hänen osaltaan arvioida vastuun kohtuullisuutta. Pilaajan vastuu koskee kaikenlaisia pilaajia niin yksityisiä henkilöitä, yritystoiminnan harjoittajia kuin kuntaa ja valtiotakin.

Toissijainen puhdistusvastuu (YSL 75.2 §)

Toissijainen puhdistusvastuu on alueen haltijalla, mikäli pilaajaa ei saada puhdistusvastuuseen. Vastuun toissijaisuus tarkoittaa sitä, ettei haltijaa voida velvoittaa puhdistustoimiin, yrittämättä ensin saada pilaajaa vastuuseen. Haltijana pidetään kiinteistön omistajaa, omistajan vertaista haltijaa tai kiinteistön vuokramiestä. Lisäksi haltijaksi rinnastetaan tienpitäjä, rautatien haltija sekä venesataman ja ulkoilurei-

tin pitäjä. Huoneenvuokrasopimuksen nojalla kiinteistöä hallitsevaa ei kuitenkaan pidetä haltijana. Kiinteistön haltijana voi olla mm. yksityinen kansalainen, yritystoiminnan harjoittaja sekä kunta tai valtio.

Haltijan vastuun syntyminen edellyttää, ettei pilaajaa saada selville tai tavoiteta tai tätä ei muuten saada täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan. Lisäedellytyksenä on, että pilaantuminen on tapahtunut haltijan suostumuksella tai haltija on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen pilaantumisesta sitä hankkiessaan. Haltijan suostumus voi olla joko nimenomainen tai hiljainen. Haltijan tietoisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota mm. haltijan selonottovelvollisuuteen ja alueen luovuttajan antamiin tietoihin.

Haltija voi vapautua puhdistusvastuusta siltä osin kun vastuu harkitaan hänelle ilmeisen kohtuuttomaksi. Kohtuuttomuusharkinnan tekee alueellinen ympäristökeskus. Kohtuuttomuuden sisältöä ei määritellä ympäristönsuojelulaissa; lain esitöissä mainitaan ainoastaan, että kohtuuttomuusarvioinnissa otetaan huomioon pilaantumisen laajuus ja puhdistustoimien taloudellinen rasittavuus.

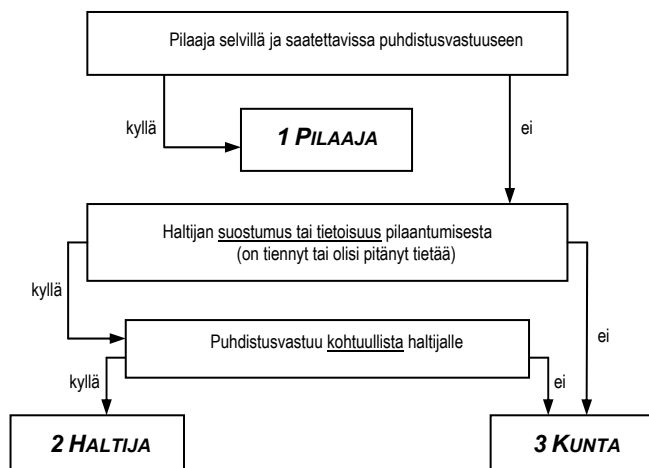
Puhdistusvastuun kohtuuttomuutta arvioitaessa huomioon otettavia tekijöitä

- pilaantumisen laajuus: pilaantuneen alueen aiheuttaman ympäristöriskin suuruus
- puhdistustoimien taloudellinen rasittavuus haltijalle: vastuun suuruus, haltijan (yksityinen, yritys, kunta, valtio) taloudellinen tilanne
- pilaantumisen ilmenemis- ja aiheuttamistapa
- haltijalle puhdistamisesta koitua taloudellinen hyöty: puhdistetun kiinteistön taloudellinen hyödyntäminen (kustannusten kanavointi), kiinteistön tai esim. pantin haltijan perusteeton hyötyminen yhteiskunnan varoin tapahtuvasta puhdistamisesta
- kiinteistön vaihdantatilanteissa erityisesti
 - uuden haltijan tietoisuus pilaantumisesta ostohetkellä = ostajan selonottovelvollisuus, jonka sisältöön vaikuttaa mm. ostajan (yksityinen, yritys, kunta, valtio) edellytykset sekä alueella harjoitetun toiminnan luonne
 - myyjän tiedonantovelvollisuus
 - pilaantumisen huomioiminen kiinteistön kauppahinnassa
 - piilevä pilaantuminen: puhdistamisvastuun asettaminen voi olla kohtuutonta uudelle haltijalle, jolla ei ole tekemistä pilaantumisen kanssa
- maanvuokratilanteet: vuokranantajan vastuu ja riittävä vuokralaisen valvonta

Viimekätinen puhdistusvastuu (YSL 75.3 §)

Pilaantuneen maaperän viimekätinen puhdistamisvastuu siirtyy kiinteistön sijaintipaikan kunnalle, jos pilaajaa tai pilaantuneen alueen haltijaa ei saada puhdistusvastuuseen ja vastuu arvioidaan ilmeisen kohtuuttomaksi haltijalle. Kunta täydentää puhdistusvastuuta siltä osin kun alueen haltijaa ei voida kohtuudella velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää. Kunnan joutuessa viimekätiseen puhdistamisvastuuseen, valtio voi osallistua puhdistamiskustannuksiin, mikäli kustannukset katsotaan kohtuuttomiksi kunnalle.

Ks. puhdistusvastuullisen ja vastuun edellytysten selvittämisestä luku I jakso 2.1 Alustavat selvitykset.



Kuva 7: Pilaantuneen maaperän puhdistusvastuu ympäristösuojelulain mukaan

Pilaantunut maaperä tulee puhdistaa siihen tilaan ettei pilaantuneesta maasta voi aiheutua terveys- ja ympäristöhaittaa eikä vaaraa ympäristölle (YSL 75 §). Maaperää ei siis tarvitse puhdistaa alkuperäiseen "luonnonmukaiseen" tilaansa. Puhtaustason määrittäminen perustuu kokonaisvaltaiseen riskinarvioon, sillä määrittämiseen vaikuttavat monet tekijät.

Huom! Ympäristöministeriössä valmistellaan valtioneuvoston asetusta maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista

1.2 VANHAT PILAANTUMISTAPAUKSET JA JÄTEHUOLTOLAKI

Jätehuoltolain voimassaollessa 1.4.1979 - 31.12.1993 ei ollut maaperän saastumista koskevia nimenomaisia säännöksiä. Tuolloin ilmeneviin saastumistapauksiin alettiin soveltaa käytännön pakosta jätehuoltolain roskaamiskielto­säännöstöä sekä jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuutta ja jätehuoltoilmoitusta koskevia säännöksiä. Säännösten soveltavuudesta sekä hallintokäytännön vakiintuneisuudesta ollaan oltu eri mieltä.

Nykyisin jätehuoltolain säännösten soveltamisen puhdistusvastuun kohdentamisen osalta mahdollistaa periaatteessa ympäristösuojelulainsäädännön voimaantuloain 22 §, jonka mukaan ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneen maaperän puhdistamiseen sovelletaan velvoitteiden määräytymisen osalta pilaantumisajankohdan lainsäädäntöä. Vanhoissa pilaantumistapauksissa sovelletaan kuitenkin menettelyjen osalta ympäristösuojelulain säännöksiä.

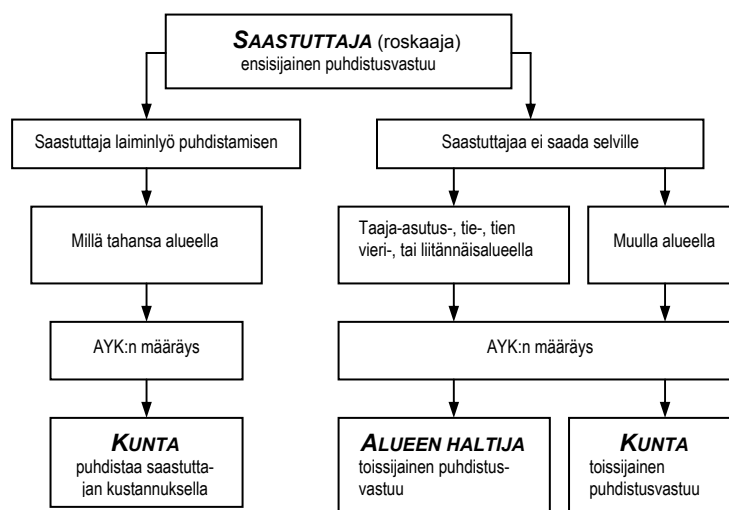
Roskaamiskielto­ säännökset (JHL 32-33 §)

Vanhojen maaperän pilaantumistapausten puhdistamisvelvollisuuden määrittämiseen on eräiden tulkintojen mukaan katsottu voitavan soveltaa jätehuoltolain roskaamissäännöksiä. Tämä tulkinta on perustunut hallinnossa omaksuttuun roskaamiskiellon lavelaan tulkintaan, jossa roskaamiseksi on katsottu myös nestemäisten aineiden ja kaikenlaisten esineiden jättäminen ympäristöön siten, että niistä aiheutuu roskaamiskiellossa tarkoitettu seuraus eli terveyshaittaa, epäsiis-

teyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä ja niihin rinnastettavaa muuta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.

Ei ole olemassa täysin selkeää yleistä tulkintalinjaa, miten jätehuoltolain roskaamissäännöksiä sovelletaan pilaantuneen maaperän puhdistusvelvollisuuden perustana. Tässä oppaassa roskaamiskiellon soveltumisesta pilaantuneen maaperän puhdistusvastuun perustana on omaksuttu seuraava tulkintalinja: Roskaamiskiellon soveltaminen pilaantuneen maaperän puhdistusvastuun perustana on tulkinnanvaraista ennen 1.5.1987 voimaan tullutta jätehuoltolain 32 §:n muutosta. Sen sijaan em. muutoksen voimaan tulon jälkeen tapahtuneeseen pilaantumiseen säännöksen soveltaminen on selkeää esimerkiksi silloin, kun on kyse ympäristöön jätetystä käytöstä poistetusta esineestä tai aineesta, joka on aiheuttanut maaperän saastumista. Säännös ei kuitenkaan välttämättä sovellu muutoksen jälkeenkään esimerkiksi maanalaisten säiliöiden tai putkien vuotoihin.

Roskaamiskiellon soveltuessa puhdistusvastuu kohdistuu alla olevan kaavion mukaisesti.



Kuva 8: Roskaamiskieltoon perustuvan puhdistusvastuun kohdentuminen (JHL 33 §)

Oikeuskäytännössä ei ole ratkaisuja, joissa kunta olisi velvoitettu puhdistamaan saastunut maa-alue roskaamissäännösten perusteella tai kunnan yleisen jätehuoltovelvollisuuden perusteella. Ennen jätelain voimaantuloa saastuneen maa-alueen puhdistamisvastuu on kohdistettu kuntaan vain, jos kunta on ollut kiinteistön haltijana vastuussa kiinteistön jätehuollosta.

Taannehtiva soveltaminen

Jätehuoltolain roskaamissäännöstä on sovellettu myös taannehtivasti ennen lain voimaantuloa 1.4.1979 tapahtuneeseen maaperän pilaantumiseen oikeusjärjestykseemme omaksutusta taannehtivan lainsäädännön kiellosta huolimatta. Uusimman oikeuskäytännön mukaan roskaamissäännöstä ei kuitenkaan tulisi soveltaa taannehtivasti sellaiseen pilaantumiseen, jonka aiheuttanut toiminta on lakannut kokonaan ennen jätehuoltolain voimaantuloa (ks. KHO 12.06.2001/1414). Em. merkitsee kuntien kannalta mm. sitä, ettei kunnilla ole roskaamissäännösten perusteella viimekätistä puhdistusvastuuta kokonaan ennen jätehuoltolain voimaantuloa tapahtuneesta pilaumisesta. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden päätös selvensi oikeustilaa, se

ei kuitenkaan ratkaise kaikkia vanhojen pilaantumistapausten puhdistamisvastuuseen liittyviä ongelmia. Epäselväksi jää esimerkiksi se, miten suhtaudutaan pilaantumiseen, joka on alkanut ennen jätehuoltolain voimaantuloa, mutta jatkuu edelleen jätehuoltolain voimaantulon jälkeen.

Jätehuoltosuunnitelma-

säännökset (JHL 20-21 §)

Vanhoissa pilaantumistapauksissa puhdistusvastuu voi perustua myös jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen, joka kuuluu alueen haltijalle (ks. KHO 1986 A II 94, ks. myös KHO 30.5.1989 t. 1828 ja KHO 03.11.1993 t. 4333). Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen liittyvä puhdistusvastuu kohdistuu suoraan siihen kiinteistönhaltijaan, jonka hallinta-aikana pilaantuminen ilmenee ja jonka aikana puhdistamista vaaditaan (ks. KHO 12.10.1992 t. 3600). On huomattava, että menettelyllisesti jätehuoltosuunnitelman esittämistä ei voida enää vaatia, vaan 1.3.2000 lähtien noudatetaan ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä.

Ks. menettelyistä luku I jakso 3 Puhdistushankkeen edellyttämät hallintomenettelyt.

Taannehtiva soveltaminen

Jätehuoltolain jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuussäännöksiä on sovellettu myös taannehtivasti ennen jätehuoltolain voimaantuloa syntyneisiin maaperän pilaantumista aiheuttaneisiin jätteisiin (KHO 12.10.1992 t. 3600 ja KHO 23.5.1994 t. 2304). Tämän tulkintalinjan vakiintuneisuudesta ei kuitenkaan olla täysin yksimielisiä. Tulkintaa on kritisoitu ja pidetty ratkaisua enemmän pakon sanelemana kuin juridisesti perusteltuna.

Jätehuoltolain säännösten soveltamisen ongelmista

Jätehuoltolain roskaamiskielto- ja jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuutta koskevien säännösten soveltamisen osalta on ongelmallista se, ettei kummassakaan ole haltijan puhdistusvastuun kohtuullisuuden arvioimista koskevaa säännöstä. Kummassakaan säännöksessä puhdistusvastuun syntyminen haltijalle ei myöskään edellytä haltijan tietoisuutta pilaantumisesta; vastuun syntyminen osalta riittää, että aiheuttaja jää tuntemattomaksi.

Vastuun kohtuullisuuden arvioiminen olisi vähintään oikeudenmukaista niissä tilanteissa, joissa puhdistusvelvollisuus kohdistuu sellaiseen kiinteistön haltijaan, joko ei ole lainkaan osallinen pilaantumiseen. Mutta myös muunlaisten vanhojen pilaantumistapausten vastuukysymyksissä tulisi käyttää samanlaista kohtuusharkintaa kun uusissakin tapauksissa. Käytännössä jätehuoltolain soveltaminen on usein osoittautunut mahdottomaksi kohtuussyistä. Tällöin valtio ja kunta ovat osallistuneet puhdistuskustannusten rahoittamiseen.

1.3 MUU MAAPERÄN PUHDISTAMISEEN VELVOITTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuuseen selkeästi velvoittavat säännökset löytyvät voimassa olevista kemikaalilaisista ja terveydensuojelulaisista. Lisäksi vesilain vesistön pilaamiskiellon ja erityisesti pohjaveden pilaamiskiellon kautta voi olla mahdollista puuttua maaperän pilaantumiseen vanhemmissakin tapauksissa. Myös jotkin jo kumotut säännökset saattavat soveltua joissain tapauksissa pilaantuneen maaperän puhdistusvastuun perusteena.

Kemikaalilaki

Kemikaalin pilaaman maaperän ja rakenteiden puhdistaminen voi perustua ympäristönsuojelulain lisäksi myös kemikaalilain puhdistusvas-

tuusäännökseen (KemL 15.2 §). Käytännössä kemikaalilain puhdistamisvastuusäännöksellä ei kuitenkaan ole kovin suurta merkitystä pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuun perusteena. Tähän vaikuttaa mm. se, että lain puhdistusvastuu on tuottamuvastuuta.

Kemikaalilain puhdistusvastuusäännöksen soveltamisen edellytykset ovat: 1) kemikaalilain 15.1 §:n huolellisuusvelvoitteen rikkominen on tapahtunut lain voimaantulon 1.9.1990 jälkeen, 2) toiminnanharjoittaja tai muu pilaaja tiedossa, yhä olemassa ja maksukykyinen (ei säädetä toissijaisesta puhdistusvastuusta), 3) pilaantuminen on aiheutettu tuottamuksellisesti ja 4) pilaantuminen ei ole aiheutunut kuljettaessa kemikaalia tiellä, rautatiellä, ilma-aluksessa, aluksessa tai postissa.

Mikäli kemikaalilain mukaista pilaamista on tapahtunut, toiminnanharjoittajan tai pilaantumisen muun aiheuttajan tulee huolehtia rakenteiden ja ympäristön puhdistamisesta sellaiseen kuntoon, ettei niistä enää aiheudu vaaraa terveydelle tai ympäristölle. Mikäli puhdistusvelvollinen ei täytä velvollisuuttaan, voidaan puhdistaminen toteuttaa hallinnollisessa järjestyksessä (KemL 45 §).

Terveydensuojelulaki

Pilaantuneen maaperän puhdistusvastuu voi perustua terveydensuojelulain terveyshaitan poistamista koskevaan 27 §:ään, mikäli maaperän pilaantuminen aiheuttaa terveyshaittaa asunnossa tai muussa oleskelutilassa olevalle. Velvollisuus poistaa terveyshaitta ei edellytä tuottamusta. Terveydensuojelulain säännöksellä on merkitystä vain silloin kun yksilöity ja maksukykyinen terveyshaitan aiheuttaja eli pilaamistapauksessa pilaaja on osoitettavissa ja yhä olemassa.

Mikäli terveyshaitan puhdistamiseen velvollinen ei ryhdy poistamaan terveyshaittaa vapaaehtoisesti, voidaan terveyshaitan poistaminen toteuttaa hallinnollisessa järjestyksessä (TSL 53 §). Ennen kunnostustoimenpiteen määräämistä terveydensuojeluviranomaisen tulee osoittaa mittauksin tai muilla luotettavilla tavoilla haitan olemassaolo.

Terveydensuojelulain mukainen vastuu on riippumaton ympäristönsuojelulain mukaisesta vastuusta. Käytännössä terveydensuojelulaille ei jää soveltamisalaa pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamisvastuun osalta, sillä laki tuli voimaan 1.1.1995, jolloin jätelain saastumissäännökset olivat jo voimassa.

Vesilaki

Pilaantuneen maaperän puhdistusvastuu voi joissain oikeudenvastaisen vahingon tapauksissa perustua vesilain vesistön pilaamiskiellon ja pohjaveden pilaamiskiellon rikkomiseen. Vesilain kieltoäännöksillä voi maaperän puhdistusvastuun kannalta olla merkitystä lähinnä vanhoissa pilaantumistapauksissa. Kieltoäännöksiin liittyvien hallinnollisten pakkokeinojen lisäksi oikeudenvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon korvaamiseen voidaan soveltaa myös ympäristövahinko- ja vahingonkorvauslakia. On muistettava, että myös vanhoissa tapauksissa menettelyn osalta sovelletaan ympäristönsuojelulain hallintopakkoäännöksiä (ympäristönsuojelulainsäädännön voimaanpanolaki 24 §).

Kumottuja säännöksiä

Vanhoissa tapauksissa pilaantuneen maaperän puhdistusvastuun perusteita täytyy hakea pilaamisajankohdan lainsäädännöstä. Edellä käsiteltyjen jätehuoltolain säännösten lisäksi sovellettavaksi voivat joissain tapauksissa tulla mm. jo kumotut myrkkylaki, myrkkyyasetus, terveydenhoitolait sekä vesioikeuslaki. Kumottujen säännösten osalta

ei ole kyse taannehtivasta soveltamisesta, vaan säännösten soveltamisesta niiden voimassaoloaikana tapahtuneeseen pilaantumiseen. Em. lakien säännösten soveltuminen on kuitenkin epäselvää, sillä niiden soveltuvuuteen liittyy monia tulkinnanvaraisia kysymyksiä ja säännösten soveltuessakin niiden soveltamisala olisi suppea. Julkisoikeudelliset säännökset voivat vaikuttaa maaperän pilaantumistapauksissa myös yksityisoikeudellisen vahingonkorvaamisen kautta arvioidessa teon tuottamuksellisuutta esimerkiksi vahingonkorvauslakia sovellettaessa (ks. KKO 1990:47).

Säädösten soveltamiseen vaikuttavia tekijöitä

- Lain ajallinen soveltuminen ja ko. ajankohdan pilaantumista koskeva tietämys. Pilaantumisen merkitystä ei ole ennen tiedostettu ja maaperää pilaaville toimintoille asetetut vaatimukset ovat olleet aikoinaan huomattavasti löyhempiä kuin nykyään. Maaperä on saattanut pilaantua siitä huolimatta, että vanhojen pilaantumistapausten tapahtuma-aikaan on toimittu sen aikaisen lainsäädännön ja mahdollisten lupien mukaisesti.
- Yleisten huolehtimisvelvollisuus yms. vastuusäännösten soveltuvuus tulkinnanvaraista.
- Lain soveltamisala rajoittaa.
- Vastuu kohdennettavissa yleensä vain aiheuttajaan rinnastuvaan tahoon, jonka tulee olla maksukykyinen ja tiedossa ja yhä olemassa. Ei säännöksiä toissijaisesta vastuullisesta.
- Vanhojen säännösten perusteella voidaan yleensä puuttua oikeudenvastaisiin tilanteisiin, joissa pilaantuminen on aiheutettu tuottamuksellisesti. Pilaantumisen oikeudenvastaisuutta on arvioitava pilaamishetkellä voimassa olleen lainsäädännön pohjalta. Vanhan lainsäädännön nojalla ei siis voida asettaa uudemman ympäristönsuojelulainsäädännön asettamiin vaatimuksiin perustuvaa puhdistusvastuuta. Tuottamuksen toteen näyttäminen hankalaa.

2 VAPAAEHTOINEN PUHDISTAMINEN

Kunta voi puhdistaa pilaantuneen maa-alueen vapaaehtoisesti ilman juridista, lainsäädäntöön nojautuvaa velvollisuutta. Vapaaehtoisessa puhdistamisessa voi olla kyse siitä, että kunta katsoo olevansa moraalisesti velvollinen puhdistaan pilaantuneen alueen tai se voi liittyä myös kiireelliseen tapaukseen, jolloin puhdistamistoimiin on ryhdyttävä välittömän terveys- tai ympäristöhaitan estämiseksi. Tällöin ei välttämättä ole aikaa selvittää oikeaa puhdistusvelvollista. Maaperän puhdistamisessa tulee kuitenkin aina pyrkiä lainsäädännön mukaan vastuussa olevien tahojen vastuuseen saattamiseen – kunnan ei pidä ottaa puhdistusvastuuta perusteetta.

Jotta vapaaehtoinen puhdistaminen kuuluisi kunnan toimialaan, tulee sen olla ns. yleisen edun mukaista. Yleinen etu voi liittyä esimerkiksi pilaantumisen aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien poistamiseen tai vähentämiseen tai jonkun keskeisen alueen ympäristön laadun parantamiseen. Lisäksi vapaaehtoinen puhdistaminen edellyttää puhdistamiseen tarvittavia määrärahoja. Mikäli puhdistettava kiinteistö ei ole kunnan omistuksessa, tulee puhdistamiseen saada omistajan suostumus. Toisaalta kunnan puhdistuksessa toisen omistamaa maa-alueita, voi myös olla kannattavaa harkita puhdistettavan alueen hankkimista kunnan omistukseen.

Kunnan vapaaehtoisesta puhdistamisesta tulee tehdä ao. toimivaltaisen viranomaisen päätökset, joissa tulee perustella puhdistamisen tarve ja yleisen edun mukaisuus. Kunnan toimialaan ei kuulu esimerkiksi tukea yksittäistä kiinteistönhaltijaa puhdistamistoimin, jos siitä ei samalla koidu yleisen edun mukaisia seuraamuksia.

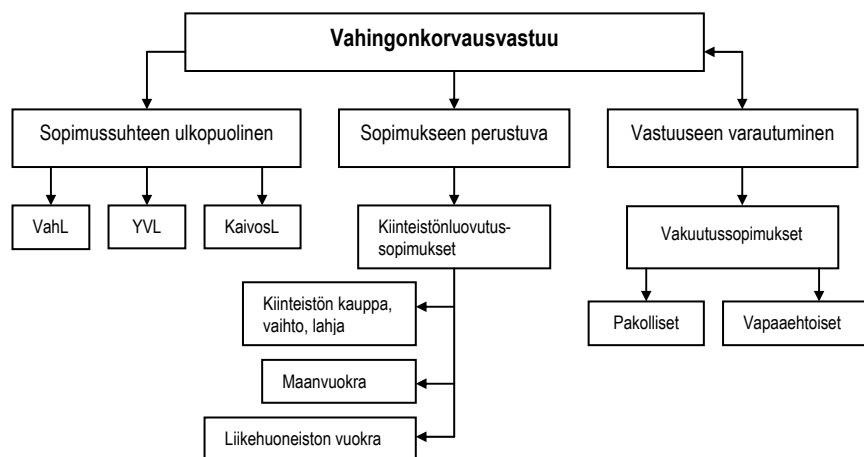
Kunta voi vapaaehtoisessa puhdistamisessa ottaa lopullisen puhdistusvastuun itselleen tai se voi yrittää periä puhdistamiskustannukset myöhemmin lainsäädännön mukaiselta vastuuvolliselta. Takaisinperiminen on kuitenkin ongelmallista, sillä se tapahtuu vahingonkorvauskanteella, koska asiaan soveltuvassa lainsäädännössä ei ole erityisiä takautumis- eli regressisäännöksiä. Sama ongelma voi tulla esille tilanteessa, jossa viranomainen on velvoittanut kunnan puhdistamaan alueen, vaikka kunta ei ole pilaaja. Ympäristövahinkolain voimaantulon 1.6.1995 jälkeen harjoitetusta toiminnasta aiheutuneen pilaantumisen ennallistamiskustannusten takaisinperimisen onnistuminen on todennäköisempää kuin ennen ympäristövahinkolain voimaantuloa aiheutuneen pilaantumisen ennallistamiskustannusten periminen. Tämä johtuu siitä, että ensiksi mainitussa tapauksessa takaisinperimiseen sovelletaan ympäristövahinkolakia ja jälkimmäisessä tapauksessa takaisinperintä perustuu vahingonkorvauslakiin, jonka nojalla viranomaiskustannusten periminen on ollut epäselvää.

Puhdistuskustannusten takaisin perimisen kannalta on edullista, mikäli pilaantumisen aiheuttaja tai muu vastuuvollinen saadaan puhdistushankkeeseen mukaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Samoin on tärkeää pyrkiä etukäteen sopimaan esimerkiksi kustannusten jaosta ennen kunnostamiseen ryhtymistä.

3 YKSITYISOIKEUDELLINEN VAHINGONKORVAUSVASTUU

Yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvastuu jaetaan sopimussuhteen ulkopuoliseen korvausvastuuseen ja vastuuseen sopimussuhteissa tapahtuneista vahingoista. Sopimussuhteen ulkopuolinen korvausvastuu perustuu vahingonkorvaussäännöksiin - pilaamistapauksissa lähinnä vahingonkorvauslakiin, ympäristövahinkolakiin ja joissain tapauksissa mahdollisesti myös kaivoslain korvaussäännöksiin. Sopimussuhteessa vahingonkorvausvastuu perustuu sopimukseen. Sopimuksia, joissa mahdolliseen maaperän pilaantumiseen ja siihen liittyvään korvausvastuuseen tulee kiinnittää huomiota ovat kiinteistönluovutussopimukset. Myös vakuutusopimuksilla on merkitystä pilaantumistapauksissa, sillä tietyillä vakuutuksilla voidaan varautua pilaantuneen maaperän puhdistamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvastuu on jälkikäteistä suhteessa varsinaiseen puhdistusvastuuseen, sillä puhdistuskustannuksista vaaditaan korvausta pääsääntöisesti silloin, kun pilaantunut maaperä on puhdistettu ja puhdistuskustannukset ovat syntyneet.



Kuva 9: Vahingonkorvausvastuu ja pilaantuneen maaperän puhdistuskustannukset

3.1 SOPIMUSSUHTEEN ULKOPUOLINEN VAHINGONKORVAUSVASTUU

Sopimussuhteen ulkopuolinen vahingonkorvausvastuu koskee vahinkoja, joiden perusteista ei ole erikseen sovittu. Pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannusten korvaamisen osalta keskeisimmät säädökset ovat vahingonkorvauslaki ja ympäristövahinkolaki, jotka soveltuvat silloin, kun korvausvastuu ei perustu sopimukseen. Sopimusosapuolet voivat tosin sopia keskenään myös vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvasta korvauksesta, mihin tulisi aina pyrkiä. Myös kaivoslain vahingonkorvaussäännös saattaa soveltua pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannusten korvaamiseen, mikäli pilaantumista pidetään kaivostoiminnan aiheuttamana vahinkona.

On huomattava, että vahingonkorvauslainsäädäntö ei sovellu pilaantuneen maaperän puhdistuskustannusten korvaamiseen isännättömissä tapauksissa. Pilaajan ollessa konkurssissa vahingonkorvaus-saatavilla ei ole etuoikeutta, joten niiden periminen konkurssin yhteydessä usein epäonnistuu.

3.1.1 Vahingonkorvauslaki

Vahingonkorvauslaissa ei ole nimenomaista säännöstä pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannusten korvaamisesta. Ympäristöä ennallistavia toimenpiteitä on kuitenkin määrätty korvattavaksi rahakorvauksen ohella vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden nojalla. Oikeuskäytännössä vahingonkärsijän itsensä suorittamien ennallistamistoimien kustannuksia on korvattu muiden korvausedellytysten täyttyessä. Sen sijaan viranomaiselle syntyneiden maaperän puhdistuskustannusten korvaaminen on epäselvää, mikäli viranomainen ei ole varsinainen vahingonkärsijä.

Soveltamisala

Vahingonkorvauslain merkitys pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannusten korvaamisessa on käytännössä vähäinen lain soveltamisalan ja tiukkojen korvausedellytysten vuoksi. Vahingonkorvauslaki on yleislaki, jossa ei myöskään ole otettu huomioon ympäristövahinkojen korvaamiseen liittyviä erityispiirteitä.

Vahingonkorvauslain soveltuvuuteen vaikuttaa sen voimaantulo; laki tuli voimaan 1.9.1974, joten sitä ei voida soveltaa koviin vanhoihin tapauksiin. Aikaisemmalta ajalta on tietysti omat vahingonkorvaussäännöksensä, joita voidaan (yrittää) soveltaa. Uusien pilaamistapusten osalta vahingonkorvauslain soveltamista supistaa 1.6.1995 voimaan tullut ympäristövahinkolaki, joka erikoislakina syrjäyttää vahingonkorvauslain torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisessa.

Vahingonkorvauslain soveltumista kaventaa lähtökohtaisesti sen perustuminen tuottamuvastuuseen. Käytännössähän merkittävä osa pilaantumisesta tapahtuu normaalin toiminnanharjoittamisen yhteydessä, jolloin tahallisuus tai tuottamus yleensä puuttuu. Vahingonkorvauslaki voi kuitenkin soveltua, mikäli on kyse laiminlyönniksi tai huolimattomuudeksi katsottavan ympäristölainsäädännön toimintavelvoitteen laiminlyönnistä (KKO 1990:47). Toisaalta tuottamuksesta riippumattoman ankaran vastuun on katsottu voivan tulla kysymykseen poikkeuksellisen vahinkoriskin sisältämässä toiminnassa esimerkiksi käytettäessä tai varastoitaessa vaarallisia aineita (KKO 1995:108).

Kunnan vahingonkorvausvastuu

Kunnan viranomainen voi joutua myös vahingonkorvaajaksi, jos hän julkista valtaa käyttäessään tekee virheen tai laiminlyö velvoitteensa ja siitä aiheutuu vahinkoa. Tällöin myös ympäristövahinkoihin sovelletaan vahingonkorvauslain säännöksiä. Viranomaisen vastuun syntyminen edellyttää, että on syntynyt korvattavaa vahinkoa. Lisäksi edellytetään viranomaisen virhettä tai laiminlyöntiä ja sitä, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu (VahL 3:2).

Maaperän pilaantumisasiossa kunnan korvausvastuu julkisen vallan käyttäjänä voi tulla esille esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä kaavan laatijan mahdollisena korvausvastuuna – tämä voi tapahtua siitä huolimatta, että pilaantuneisiin maa-alueisiin liittyvät selvitykset ovat nykyään osa kaavoitusprosessiin kuuluvaa maaperän ominaisuuksien tutkimista ja myös kaavojen sisältövaatimukset edellyttävät maaperän pilaantumisen huomioimista.

Sekä yleis- että asemakaavan laatiminen ja hyväksyminen kuuluvat kunnalle ja ovat vahingonkorvauslain tarkoittamaa julkisen vallan käyttämistä. Arvioitaessa sitä, onko kaavan laatimiselle ja hyväksymiselle

edellytettäviä " kohtuudella asetettavia vaatimuksia" noudatettu, kiinnitetään huomiota kaavojen sisältövaatimuksiin mm. terveellisuuden vaatimukseen ja pilaantumisen osalta myös maaperän ominaisuuksien tutkimiseen kaavoituksessa. Vanhojen pilaantumistapausten osalta tulee kiinnittää huomiota kaavoitushetken lainsäädännön vaatimuksiin ja ko. ajankohdan tietämykseen pilaantumisesta. Vanhojen pilaantumistapausten osalta on myös muistettava, että kunnalla on velvollisuus pitää kaavat ajan tasalla ja asemakaavan osalta maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään myös kaavan ajanmukaisuuden arvioinnista.

3.1.2 Ympäristövahinkolaki

Ympäristövahinkolaisissa on nimenomainen säännös, jonka nojalla korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta pilaantuneen maaperän torjunta-, ennallistamis- ja selvityskustannuksia (YVL 6 §). Lain mukaan korvataan sekä omakohtaisen ympäristövahingon uhan torjumisesta tai vahingoittuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneet tarpeelliset torjunta- ja ennallistamiskustannukset että viranomaisen suorittamat torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Lisäksi korvataan torjunta- ja/tai ennallistamistoimenpiteen suorittamiseksi välttämättömät selvityskustannukset. On huomattava, että uhkasakolain teettämisoikeuteen perustuvia viranomaiskustannuksia ei kuitenkaan korvata ympäristövahinkolain nojalla.

Ympäristövahinkolain nojalla korvataan vain sen voimaantulon (1.6.1995) jälkeen harjoitetusta toiminnasta aiheutuneita vahinkoja. Näin ollen ympäristövahinkolailta ei ole merkitystä vanhojen pilaantumistapausten kannalta. Ympäristövahinkolain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvat myös mm. yksittäisten liikennevälineiden aiheuttamien pilaantumisten torjunta- ja ennallistamis- ja selvityskustannusten korvaaminen (YVL 1 §). Näitä vahinkoja korvataan liikenneväkүүлain nojalla.

Korvausvelvollisia tahoja ovat toiminnanharjoittaja, toiminnanharjoittajaan rinnastettava taho sekä ympäristövahingon aiheuttaneen toiminnan luovutuksensaaja. Heidän korvausvastuunsa on ankaraa (YVL 7 §). Tosin ankaran vastuun vastapainoksi on säädetty sietämisvelvollisuus, joten ympäristövahinko korvataan vain, jos häiriön sietämistä pidetään kohtuuttomana (YVL 4 §). Sietämisvelvollisuus ei kuitenkaan koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettua vahinkoa eikä myöskään henkilövahinkoa ja vähäistä suurempaa esinevahinkoa. Mikäli pilaantuminen on aiheutunut useista toiminnoista, ovat em. korvausvelvolliset tahot yhteisvastuussa torjunta-, ennallistamis- ja selvityskustannusten korvaamisesta (YVL 8 §).

3.1.3 Kaivoslaki

Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen voi olla mahdollista kaivoslain vahinkojen korvaamista koskevan 46 §:n nojalla, mikäli pilaantumista pidetään kaivostoiminnan aiheuttamana vahinkona. Kaivoslain soveltuminen maaperän puhdistuskustannusten korvaamiseen jakaantuu ajallisesti kahteen osaan - ennen ja jälkeen ympäristövahinkolain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta aiheutuneiden puhdistuskustannusten korvaamiseen. Kaivoslain mukaisessa menettelyssä noudatetaan ympäristövahinkolain voimaantulon 1.6.1995 jälkeen harjoitetusta toiminnasta aiheutuneiden puhdistuskustannusten korvaamiseen ympäristövahinkolain säännöksiä, mikäli on kyse ympäristövahinkolain mukaisesta

vahingosta (ks. YVL 12 §). Ennen ympäristövahinkolain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta aiheutuneiden puhdistuskustannusten korvaamiseen sovelletaan puolestaan kaivoslain omia säännöksiä.

Kaivoslain korvaussäännös

Kaivoslain 46 §:n vahingonkorvausvastuuta koskeva säännös voi soveltua puhdistamiskustannusten korvaamiseen mikäli 1) korvattava vahinko on tapahtunut kaivoslain voimaantulon 1.1.1966 jälkeen, 2) kyseessä kaivostyöstä aiheutunut vahinko, jonka korvaamisesta ei ole päätetty kaivospiiritoimituksessa, 3) syntyneen vahingon ja kaivostoiminnan välillä on syy-yhteys (tuottamuksesta riippumaton vastuu ks. KKO 1989:123) 4) pilaantumisen aiheuttanut kaivostoiminnanharjoittaja on tiedossa, yhä olemassa ja maksukykyinen, 5) korvauskanne nostetaan käräjäoikeudessa kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahinko tai haitta on voitu havaita. Tuottamuksellisten vahinkojen osalta noudatetaan yleistä 10 vuoden vanhentumisaikaa.

Ks. ympäristövahinkolain mukaista korvauksista luku II jakso 3.1.2 Ympäristövahinkolaki.

Kaivoslaissa on myös julkisoikeudellisia vastuusäännöksiä, jotka velvoittavat valtaus- ja kaivosalueen saattamiseen yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon (KaivosL 20 ja 51 §:t). Tähän liittyvästä problematiikasta ks. Tuomainen: Vastuu saastuneesta ympäristöstä ss. 359.

3.2 SOPIMUKSEEN PERUSTUVA VAHINGONKORVAUSVASTUU

Sopimukseen perustuva korvausvastuu syntyy silloin, kun sopijapuoli syyllistyy sopimusehtojen tai sopimusoikeudellisten periaatteiden rikkomiseen ja tästä aiheutuu vahinkoa sopimuskumppanille. Jos sopijapuoli aiheuttaa vahinkoa sopijakumppanilleen sopimussuhteen ulkopuolella tai sopimusrikkomuksesta aiheutuu vahinkoa kolmannelle, sopimussuhteen ulkopuoliselle kolmannelle on kyse sopimussuhteen ulkopuolisesta vahingosta.

Sopimukseen perustuvan korvausvastuun sisältö määräytyy sopimusasiakirjan, sopimussuhdetta mahdollisesti koskevan lainsäädännön ja sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan. Mikäli sopimuksen sisältö on tulkinnanvarainen, voidaan sisältöä määriteltäessä käyttää tulkinta-apuna esim. neuvottelupöytäkirjoja ja -muistioita sekä asianosaisten suullisia kertomuksia.

Sopimusehdot tulee laatia huolella, koska epäselvissä tilanteissa sopimusta tulkitaan yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti laatijan vahingoksi.

Pilaantuneiden alueisiin liittyvä sopimusperusteinen vahingonkorvausvastuu voi tulla kysymykseen esimerkiksi maa-alueen vuokra- ja kauppasopimuksissa sekä liikehuoneiston vuokrasopimuksessa. Kuttakin em. sopimustyyppiä koskee oma lainsäädäntönsä, joka on otettava huomioon määriteltäessä sopimuksen sisältöä, sopijapuolten asemaa sekä velvoitteita ja oikeuksia. Lainsäädäntö voi olla joko pakottavaa tai tahdonvaltaisia. Mikäli lainsäädännössä ei ole pakottavia säännöksiä, voidaan asiasta sopia käyttämällä yksilöityjä sopimusehtoja. Mikäli pakottavia säännöksiä on, ne syrjäyttävät mahdolliset sopimukseen otetut poikkeavat ehdot. On huomattava, että yksityisoikeudellisella sopimuksella, jollaisia kauppakirjat ja vuokrasopimukset ovat, voidaan puhdistamisvastuusta ja siihen liittyvästä kustannusvastuusta sopia sitovasti vain sopimusosapuolten kesken. Julkisoikeudel-

lista puhdistamisvastuuta sillä ei voida rajoittaa tai siirtää suhteessa viranomaistahoon.

Selontekovelvollisuus

Maaperän puhdistusvastuulla on suuri merkitys kiinteistöjen vaihdannassa ja nykyisin myös ympäristölainsäädännössä asetetaan velvollisuuksia eri osapuolille. Kiinteistön myyjällä, vuokraajalla tai muulla luovuttajalla on ympäristönsuojelulakiin perustuva pilaantunutta maa-aluetta koskeva selontekovelvollisuus (YSL 104 §), jonka mukaan em. tahojen on esitettävä käytettävissä olevat tiedot siitä, mitä toimintaa alueella on harjoitettu sekä niistä jätteistä tai aineista, jotka saattavat aiheuttaa maaperän tai pohjaveden pilaantumista. Selontekovelvollisuus koskee kaikkia käytettävissä olevia tietoja pilaantumisajankohdasta riippumatta. Selontekovelvollisuus suojaa vilpittömässä mielessä olevaa alueen tulevaa haltijaa, jolla on kuitenkin myös selonottovelvollisuus. Myyjän ilmoituksella on myös merkitystä arvioitaessa vastuuta pilaantuneesta alueesta. Selontekovelvollisuuden laiminlyönti on rangaistava teko.

Mikäli kiinteistön haltija on ennen kauppaa veloitettu puhdistamaan pilaantunut alue uhkasakkolain mukaisia pakkokeinoja käyttäen, tulee veloitetun ilmoittaa kiinteistön luovutuksen yhteydessä luovutuksen-saajalle asiasta (uhkasakkolaki 18 §).

3.2.1 Kiinteistökauppaan liittyviä kysymyksiä

Kiinteistökaupassa ostaja ja myyjä määrittelevät kaupan kohteena oleva kiinteistön laatutason kauppakirjassa. Jos kiinteistö ei joltain osin vastaa sovittua, on kaupan kohteessa virhe. Tämän vuoksi on kummankin sopijapuolen edun mukaista selvittää tarkoin myytävän kiinteistön ominaisuudet, jotta vältetään virheseuraamuksilta. Kaikki kiinteistön olennaiset ominaisuudet ja niihin liittyvät selvitykset tulisi kirjata ja liittää tarvittaessa kauppakirjaan.

Myyjä ja ostaja voivat sopimusvapauteen perustuen sopia kauppakirjassa mahdollisen maaperän pilaantumisen puhdistusvastuun jakamisesta. Tämä tapahtuu mainitsemalla sopimuksessa siitä, kuka vastaa maaperän pilaantumisesta. Tulee kuitenkin muistaa, että kauppakirjassa puhdistamisvastuusta voidaan sopia vain sopijapuolia sitovasti. Kaupan tekohetkellä jo tiedossa oleva pilaantuminen voidaan myös ottaa huomioon jo kauppahinnassa. Tämä voi vaikuttaa kiinteistön ostaneen uuden haltijan puhdistusvastuun kohtuullisuutta arvioitaessa.

Kaupan virhe

Mikäli puhtaana ostettu kiinteistö paljastuu myöhemmin pilaantuneeksi, voi ostajalla olla mahdollisuus vedota kaupan virheeseen. Tämä edellyttää sitä, että myyjä on laiminlyönyt pilaantunutta maa-aluetta koskevan selontekovelvollisuutensa (YSL 104 §) ja ostaja on ollut ns. perustellussa vilpittömässä mielessä pilaantumisen suhteen.

Myyjän velvollisuudet: Myyjä vastaa kiinteistöstä antamistaan tiedoista ja myös siitä, ettei hän ole antanut ostajalle riittäviä tietoja kiinteistön ominaisuuksista esimerkiksi maaperän pilaantumisesta, jonka johdosta ostajalle on syntynyt virheellinen käsitys kiinteistöstä. Myyjä on velvollinen oma-aloitteisesti kertomaan ostajalle tiedossaan olevat puutteet ja muut laatusiekat, jotka ovat omiaan alentamaan myytävän kiinteistön arvoa tai sen käyttömahdollisuuksia. Tiedonantovelvollisuus koskee myös niitä seikkoja, jotka myyjän olisi pitänyt tietää. Jos myyjä

havaitsee, että ostajalle on syntynyt virheellinen käsitys maaperän puhtaudesta, hänen tulee oikaista virheellinen käsitys. Mikäli myyjä epäilee maa-alueen kuntoa, tämä tulee vähintäänkin ilmoittaa ostajalle. Tietyissä tapauksissa myyjän tulee selvittää erikseen maa-alueen mahdollinen pilaantuneisuus. Selvitys tulee antaa tiedoksi ostajalle ja tehdä asiasta merkintä tiedoksi kauppakirjaan.

Ostajan velvollisuudet: Ostajalla on kiinteistön kaupassa selontovelvollisuus, sillä voidakseen vedota kaupan kohteessa olevaan virheeseen häneltä edellytetään perusteltua vilpittömää mieltä. Ostajan tulee ottaa selvää mm., kiinteistöllä harjoitetusta toiminnasta, toiminnan mahdollisista ympäristöriskeistä sekä aikaisemmista aluetta koskevista selvityksistä. Käytännössä ostajan voi olla hyvä tehdä kaupanteon yhteydessä riskinarviointi, jos kiinteistö on esimerkiksi ollut teollisuuskäytössä.

Ostajalle on asetettu myös kiinteistön laatuvirheitä koskeva tarkastusvelvollisuus (MK 2:22). Jos on kyse sellaisesta maaperän pilaantumisesta, jonka ostaja olisi voinut havaita kiinteistön tarkastuksessa ennen kaupan tekemistä, ei hän voi vedota pilaantumiseen. Ostajan tarkastusvelvollisuuden piiriin ei kuitenkaan kuulu sellaiset seikat, joiden selvittäminen edellyttää teknisiä tai muita tavanomaisesta poikkeavia toimenpiteitä. Ostajan ei myöskään tarvitse tarkistaa myyjän antamien tietojen oikeellisuutta, mikäli hänellä ei ole erityistä syytä siihen.

Virheeseen reagoiminen

Myyjän selontekovelvollisuuden laiminlyönnistä ei automaattisesti seuraa vastuun jääminen myyjälle. Ostajalla on reagointivelvollisuus, ja haltijan vastuu siirtyy hänelle ellei hän reagoi myyjän selontekovelvollisuuden laiminlyöntiin. Maaperän pilaantuminen katsotaan kiinteistön laatuvirheeksi, johon on vedottava viiden vuoden kuluessa kiinteistön hallinnan luovutuksesta (MK 2:25.2). Myyjä ei kuitenkaan vapaudu vastuusta, jos hän on menetellyt kunnianvastaisesti ja arvottomasti tai törkeän huolimattomasti (MK 2:25:3). Kiinteistön ostaneen tulee olla tarkkana, ettei hän menetä mahdollisuuttaan vedota kaupan virheeseen regressioikeuden vanhenemisen vuoksi. Mikäli näin käy ja hän joutuu haltijan toissijaiseen puhdistusvastuuseen, voitaneen myyjän selonantovelvollisuuden laiminlyönti kuitenkin ottaa huomioon haltijan vastuun kohtuullisuutta arvioitaessa.

Virheen seuraamukset

Maaperän pilaantumista pidetään kiinteistön laatuvirheenä, jonka seuraamuksina voivat tulla kysymykseen oikeus pidättäytyä maksamasta jäljellä olevaa kauppahintaa (MK 2:30), hinnanalennus, kaupan purku sekä vahingonkorvaus (MK 2:17.2). Pilaantumistapauksessa kiinteistön ostaneella ei ole oikeutta vaatia maaperän puhdistamista, sillä maakaarissa ostajalle ei ole annettu oikeutta vaatia virheen korjaamista. Asianosaiset voivat tietenkin sopia keskenään virheen korjaamisesta; sopimus ei kuitenkaan syrjäytä julkisoikeudellisiin säännöksiin perustuvaa puhdistusvastuuta. Ostaja voi vaatia hinnanalennuksen tai kaupan purkamisen lisäksi vahingonkorvausta. Vahingonkorvausta voidaan vaatia myös itsenäisesti. Vahingonkorvauksen tuomitseminen edellyttää myyjän tuottamusta. Näin ollen jos pilaantuminen katsotaan salaiseksi virheeksi, josta kummankaan osapuolen ei voida katsoa olleen tietoinen, ei ostaja voi vaatia vahingonkorvausta; hinnanalennusta ja kaupan purkua kylläkin.

3.2.2 Maanvuokraan liittyviä kysymyksistä

Vuokranantajalla on pilaantunutta maa-aluetta koskeva selontekovelvollisuus ja vuokraajalla vilpittömään mieleen nojautuva selontove-

vollisuus. Nämä velvollisuudet perustuvat edellä selostettuun ympäristönsuojelulain 104 §:ään. Näiden velvoitteiden ja niiden rikkomisen osalta viitataan soveltuvin osin aikaisemmin selostettuun.

Ks. selontekovelvollisuudesta luku II jakso 3.2 Sopimukseen perustuva vahingonkorvausvastuu ja luku II jakso 3.2.1 Kiinteistön kauppaan liittyviä kysymyksiä.

Vuokrasopimuksesta

Koska kiinteistön vuokrassa kiinteistö palautuu vuokra-ajan jälkeen takaisin vuokraajalle, on syytä kiinnittää huomiota siihen, millaista toimintaa vuokrattavalla kiinteistöllä tullaan harjoittamaan. Joissakin tapauksissa maanvuokrasopimukseen voidaan ottaa nimenomainen maaperän pilaamista koskeva ehto, jossa kielletään kaikinainen vuokra-alueen pilaaminen. Jos vuokrattava alue on teollisuusaluetta, jolla on tarkoitus harjoittaa maaperää mahdollisesti pilaavaa toimintaa, ei em. ehtoa voida laittaa sopimukseen. Vuokrasopimukseen tulee kuitenkin ottaa nimenomainen maininta mm. vuokra-alueen maaperän tilan selvittämistä vuokrasopimuksen päättyessä ja kuka vastaa mistäkin toimenpiteistä pilaantumistapauksessa. Maanvuokran yhteydessä kannattaa yleensä ottaa huomioon myös alueella harjoitettavaan toimintaan liittyvät lupakysymykset. Vuokralainen vastaa yleisesti toiminnan edellyttämien lupien hankkimisesta ja siitä, että toiminta täyttää viranomaisten asettamat edellytykset.

Kaiken kaikkiaan vuokrasopimukseen tulisi kirjata kaikki kiinteistön olennaiset ominaisuudet ja tarvittaessa liittää niihin liittyvät selvitykset. Näin kiinteistön takaisinluovutuksen yhteydessä pystytään tarpeen vaatiessa osoittamaan, millaisessa kunnossa kiinteistö on vuokrasuhteen alkaessa ollut.

Vuokralaisen velvoitteet

Maa-alueen vuokraajalla on oikeus käyttää vuokra-aluetta ja kaikkea sillä olevaa vuokrasopimuksen tarkoitusta vastaavasti, mikäli vuokrasopimuksesta ei johdu muuta tai laissa toisin säädetä (MVL 5.1 §). Maanvuokralaissa vuokralaiselle on asetettu velvollisuus pitää vuokra-alue kunnossa. Mikäli vuokralainen on käyttänyt vuokra-aluetta vastoin sopimusta ja siitä on aiheutunut vahinkoa, hän on velvollinen korvaamaan vahingon (MVL 10 §). Korvaamista koskevia maanvuokralain säännöksiä voidaan täydentää sopimukseen otettavilla ehdoilla.

Virheen seuraamukset

Maanvuokralaissa ei ole omia virhevastuusäännöksiä. Kiinteistön vuokraoikeuteen sovelletaan edellisessä kiinteistön kauppaa koskevassa jaksossa selostettuja maakaaren virhevastuusäännöksiä, silloin kun kiinteistöllä on rakennus tai vuokraoikeuden haltijalla on oikeus rakentaa kiinteistölle. Käytännössä maanvuokralaki säätelee kuitenkin kohtuullisen kattavasti myös vuokra-alueen pilaamiseen liittyviä kysymyksiä sopijapuolten välisessä sopimussuhteessa. Jos on syytä epäillä maaperän pilaantumista, on sopimukseen kuitenkin syytä aina ottaa täydentäviä ehtoja esimerkiksi vuokra-alueen tutkimisesta ja puhdistamisesta.

Liikehuoneiston vuokraan liittyviä kysymyksiä

- Maaperän pilaantumiseen liittyvät kysymykset voivat tulla esille myös huoneenvuokran yhteydessä etenkin liikehuoneistoa vuokratessa. Liikehuoneiston vuokrauksesta on kyse silloin, kun huoneisto vuokrataan muuhun kuin asumistarkoitukseen. Liikehuoneiston vuokraaminen käsittää myös huoneiston vuokran yhteydessä luovutettavan maa-alueen. Liikehuoneiston vuokraukseen sovelletaan lakia liikehuoneiston vuokrauksesta.
- Liikehuoneiston vuokrauksessa tulisi noudattaa samantyyppisiä menettelyä kuin maanvuokrassakin. Esimerkiksi teollisuustilaa vuokratessa vuokranantajan tulee tarvittaessa selvittää maa-alueen kunto ja liittää selvitys vuokrasopimukseen.
- Liikehuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa säädetään huoneiston käytöstä, kunnosta ja kunnossapidosta (luku 2). Nämä säännökset koskevat myös sopimuksen mahdollisesti tarkoittamaa maa-aluetta. Mikäli vuokrasopimuksessa ei ole sovittu huoneiston kunnosta, sovelletaan lain 2:18:ää, jossa määritellään huoneiston kuntoon liittyvistä seikoista. Mikäli huoneiston ja maa-alueen kunto ei vuokrasuhteen alkaessa ja sen aikana vastaa laissa tarkoitettua, vuokranantaja voi joutua korvausvelvolliseksi. Kun otetaan huomioon, että pilaantunut maa-alue voi johtaa esimerkiksi huoneiston käyttökieltoon, voivat taloudelliset vahingot nousta huomattaviksi.
- Myös liikehuoneiston vuokrausta koskevassa laissa säädetään vuokralaisen velvoitteista. Huolehtimisvastuun mukaan vuokralaisen tulee hoitaa huoneistoa huolellisesti. Vuokralainen on velvollinen korvaamaan vuokranantajalle vahingon, jonka hän on tahallaan, laiminlyönnillään tai muulla huolimattomuudellaan aiheuttanut (2:23). Huolehtimisvelvollisuutta tarkennetaan yleensä riskialttiiden yritystoimintojen osalta vuokrasopimuksessa. Huolehtimisvastuusäännös asettaa kuitenkin periaatteessa vuokralaiselle huolenpitovelvollisuuden, jonka rikkomiseksi myös maaperän pilaaminen voitaneen katsoa.

3.3 VAHINGONKORVAUSKANTEEN NOSTAMINEN

Vahingonkorvauskanteen nostaminen kannattaa käytännössä vain erityisistä syistä, kun on kyse suurista kustannuksista, joita ei saada muuten perittyä puhdistusvelvolliselta. Sekä vahingonkorvaus-, ympäristövahinko- ja kaivoslainlain että sopimuksen rikkomisen perusteella korvausta vaaditaan käräjäoikeudessa yksityisoikeudellisella korvauskanteella. Puhdistamiskustannusten korvaamisesta ei voida määrätä hallinnollisissa päätöksissä esimerkiksi ympäristölupapäätöksessä.

Prosessilaji

Vahingonkorvauskanne voidaan nostaa sekä rikos- että siviiliprosessissa. Korvausvaatimuksen esittäminen erillisenä juttuna tapahtuu aina siviiliprosessissa, vaikka korvausvaatimus perustuisi rikokseksi väitettyyn tekoon. Kun korvausvaatimus johtuu rikokseksi säädetystä teosta, prosessilaji määräytyy sen perusteella esitetäänkö jutussa rikosoikeudellisia vaatimuksia (ROL 3:1). Eri prosessilajeissa mm. haastesäännökset eroavat toisistaan.

Ajankohta

Vahingonkorvaus määrätään pääsääntöisesti jo aiheutuneesta vahingosta eli pilaantumistapauksessa korvausta vaaditaan sitten, kun korvattavaksi vaadittavat puhdistuskustannukset ovat syntyneet. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että ympäristövahinkolain etukäteistä korvaamista koskevaa 9 §:ää voitaneen soveltaa myös torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen.

Vanheneminen

Kantaja voi menettää oikeuden vahingonkorvaukseen korvaussaanavan vanhentumisen takia. Sekä vahingonkorvaus-, ympäristövahinko- että kaivoslainlain mukaista korvausta on vaadittava 10 vuoden kuluessa vahingon tapahtumisesta, ellei lyhyempää vanhentumisaikaa ole säädetty. Jos vahinko on aiheutettu rikoksella ja oikeus panna rikos

syytteeseen kestää kauemmin, saa vahingonkorvausta hakea samassa ajassa (VahL 7.2 §). Vanhentumisajan laskeminen alkaa vahinkoteon seurauksen ilmenemisestä, eikä esimerkiksi siitä kun päästö tai kemikaalivuoto on tapahtunut.

Lisäksi tulee ottaa huomioon usein sopimussuhteisiin liittyvät erityiset vanhentumisajat, jotka ovat yleistä 10 vuoden vanhentumisaikaa lyhyempiä. Esimerkiksi vuokrasuhteita koskevissa laeissa on säädetty erityinen kolmen vuoden vanhentumisaika (MVL 77 § ja laki liikehuoneiston vuokrasta 9 §).

Mikäli esimerkiksi puhdistuskustannusten korvaamisesta ei ole päästy sopimukseen maanvuokrasuhteessa, vuokranantajan tulee nostaa kanne käräjäoikeudessa viimeistään kolmen vuoden kuluessa vuokrasuhteen päättymisestä. Muutoin korvaamisvaatimus vanhentuu. Kanne on laitettava vireille vanhenemisajan katkaisemiseksi, vaikka vahingon määrä ei olisikaan vielä tarkasti tiedossa.

Ennen vahingonkorvauskanteen nostamista huomioitavia seikkoja

- Vahingonkorvauslaki edellyttää kantajalta vahingon syntymisen, syy-yhteyden ja tuottamuksen täydellistä toteennäyttämistä. Mikäli täyttä näyttöä ei ole, puhdistamiskustannuksia koskeva kanne hylätään. Monesti pilaantumistapauksiin liittyvien monimutkaisten syy-yhteyksien täydellinen selvittäminen on hankalaa.

Ympäristövahinkolaissa kantajan syy-yhteyttä koskevaa näyttövelvollisuutta on helpotettu siten, että syy-yhteyden tulee olla todennäköinen. Tämä tarkoittaa sitä, että selvästi yli 50%:n suuruinen varmuus vahingon aiheutumisesta toiminnasta riittää. Syy-yhteyden todennäköisyyttä arvioitaessa kiinnitetään huomiota mm. toiminnan ja vahingon laatuun sekä vahingon muihin mahdollisiin syihin.

- Oikeudenkäynti on usein prosessina kallis ja työläs. Tämän vuoksi vahingonkorvauksista kannatta pyrkiä neuvottelemaan loppuun asti. Etenkään pienistä puhdistuskustannuksista, joiden korvaaminen on epävarmaa ei korvauskannetta kannata nostaa, sillä oikeudenkäyntikulut voivat helposti kohota suuremmiksi kuin mahdollinen korvaus. Erityisesti epävarmoissa tilanteissa kannattaa kiinnittää huomiota oikeudenkäyntikulujen jakaantumiseen; kantaja vastaa hävitessään myös vastapuolen oikeudenkäyntikulusta.
- Kantajan tulee varautua siihen, ettei kustannuksia määrätä lainkaan tai kokonaan korvattavaksi, sillä korvauksia voidaan sovittaa (VahL 2:1.2). Sovittelussa otetaan huomioon korvausvelvollisuuden raskaus, vahingon aiheuttajan ja vahingonkärsijän varallisuusolot ja muut olosuhteet. Tahallisesti aiheutetusta vahingosta tuomitaan kuitenkin täysi korvaus, jollei erityisistä syistä havaita kohtuulliseksi alentaa korvausta. Myös ympäristövahinkolain mukaisia korvauksia voidaan sovittaa vahingonkorvauslain säännösten nojalla. Tällöin sovittelun tarvetta voi vähentää se, että itse korvausvelvollisuutta on harkittu kohtuuserusteisesti sietämisvelvollisuuden kannalta.
- Vahingonkorvausmukainen korvaus voidaan myös evätä tai sitä voidaan alentaa vahingonkärsijän oman myötävaikutuksen perusteella (VahL 6:1). Viranomaisen kohdalla myötävaikuttamisesta voi olla kyse esimerkiksi silloin, kun viranomaisen huolimattomuus torjunta- tai ennallistamistoimenpiteitä suorittaessa aiheuttaa lisävahinkoja. Viranomaisen osalta myötävaikuttaminen voi ilmetä myös tavanomaisena pidettävien varotoimien laiminlyömisinä.

3.4 PUHDISTUSVASTUUSEEN VARAUTUMINEN

Pilaantuneen maaperän puhdistusvastuuseen ja pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen on mahdollista varautua myös vakuutuksilla. Ympäristövahinkojen osalta vakuuttamisella on kuitenkin merkitystä vain uusien pilaantumistapausten osalta, sillä vakuutuksin voidaan varautua vain vakuutuksen ottamisen jälkeisiin ympäristövahinkoihin. Pilaantumisen ”takautuva vakuuttaminen” ei siis ole mahdollista. Pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannuksiin varautumisen kannalta keskeisimmät pakolliset vakuutukset ovat laki-

sääteinen ympäristövahinkovakuutus ja liikennevakuutus. Maaperän pilaantumiseen voidaan varautua myös vapaaehtoisilla vakuutuksilla.

3.4.1 Ympäristövahinkovakuutus

Ympäristövahinkovakuutuslain nojalla korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta pilaantuneen maaperän torjunta-, ennallistamis- ja selvityskustannuksia. Korvaaminen edellyttää, että on kyse 1.1.1999 jälkeen harjoitetusta toiminnasta aiheutuneesta maaperän pilaantumisesta ja ympäristövahinkolain mukaan korvausvelvollinen taho on jäänyt tuntemattomaksi tai hänet on todettu maksukyvyttömäksi.

Ympäristövahinkovakuutuslain korvaussuoja on käytännössä suppea, koska korvaamisen edellytykset ovat tiukat. Vahinkoa kärsineen on mm. selvitettävä korvausvelvollinen ja tarpeen vaatiessa osoitettava tämän maksukyvyttömyys. Maksukyvyttömyyden osoittamisen kriteerit ovat tiukat: vahinkoa kärsineen on osoitettava, ettei korvausta ole saatu perityksi korvausvelvolliselta ulosmittauksessa taikka konkurssin tai muun maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen tai korvausvelvollisen purkautumisen takia eikä korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta.

Ympäristövahinkovakuutuslain soveltamisalaa supistaa edelleen se, että laki on toissijainen suhteessa öljysuojarahastolakiin; ympäristövahinkovakuutuslain nojalla ei korvata sellaisia vahinkoja, joista voidaan saada korvausta öljysuojarahastosta.

Aivan pienistä vahingoista ei vakuutuskorvausta voi saada, sillä korvauksesta vähennetään vahinkoa kärsineen omavastuuosuus; luonnolliselta henkilöltä 336,38 euroa (2 000 markkaa) ja oikeushenkilöltä 33 637,59 euroa (20 000 markkaa).

Ympäristövahinkovakuutuslain mukaista korvausta tulee vaatia kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt on saanut tietää siitä, ettei korvausta saada perityksi korvausvelvolliselta tai että korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Erityisestä syystä korvausvaatimus voidaan ottaa tutkittavaksi myöhemminkin. Korvausvaatimus on kuitenkin aina esitettävä viimeistään kymmenen vuoden kuluessa vahingon ilmenemisestä (YmpVahVakL 17 §).

Tähän mennessä ympäristövahinkovakuutuksesta on korvattu yksi vahinko. Tapauksessa oli kyse ympäristövahingon torjuntakustannusten korvaamisesta. Konkurssiin menneen teollisuusmaalaamon ongelmajätteiden hävittämisestä aiheutui kuluja, joita korvattiin vakuutuksesta kiinteistön omistajalle hieman yli 18 000 euroa.

Lakisääteisestä ympäristövahinkovakuutuksesta saa lisätietoja Ympäristövakuutuskeskuksen www-sivuilta <http://www.vakes.fi/yvk/>

3.4.2 Liikennevakuutus

Moottoriajoneuvojen tieliikenteessä aiheuttamia äkillisiä ympäristövahinkoja voidaan korvata pakollisesta liikennevakuutuksesta liikennevahinkoina. Tieliikenteessä vähitellen aiheutuneet ympäristövahingot eivät puolestaan ole liikennevahinkoina korvattavia. Liikennevakuutuslain mukainen korvausvastuu on tuottamuksesta riippumatonta ankaraa vastuuta (LiikVakL 4 §).

Tieliikenteessä sattuu usein säiliöautojen onnettomuuksia, jolloin esimerkiksi öljy tai muu kemikaalisäiliö voi vuotaa maaperään. Tällöin torjuntatoimista ja pilaantuneen maaperän puhdistamisesta aiheutuneet kustannukset ovat liikennevakuutuksesta korvattavia liikennevahinkoja. Aikaisemmin liikenneonnettomuuksista aiheutuvien ympäristövahinkojen torjuntakustannusten korvaaminen kunnalle on ollut kiistanalaista. Tällä hetkellä korvauskäytäntö perustuu ratkaisuun KKO 1998:34, jonka mukaan liikennevakuutuksesta korvattiin öljyvahingon torjunnasta kunnalle aiheutuneet kustannukset.

Liikennevahinkoa koskeva kirjallinen vahinkoilmoitus tulee tehdä kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt sai tiedon vahingosta ja siitä, mikä vakuutusyhtiö on vastuussa vahingosta.

3.4.3 Vapaaehtoiset vakuutukset

Pilaantuneen alueen puhdistamiskustannuksiin voidaan varautua myös vapaaehtoisilla vakuutuksilla; lähinnä (toiminta)vastuu-, ympäristövastuu ja omaisuusvakuutuksilla. Käytännössä ympäristöriskien vapaaehtoinen vakuuttaminen on kuitenkin hankalaa, sillä vakuutus- turva on usein kallis suhteessa riskin todennäköisyyteen.

Vastuuvakuutus

Äkillisistä päästöistä ulkopuoliselle aiheutuneisiin pilaantumisvahinkoihin voidaan varautua (toiminta)vastuuvakuutuksella. Ulkopuolisille aiheutuneiden vahinkojen lisäksi myös vakuutuksen ottajan omalla kiinteistöllä tehtyjen vahingon rajoittamistoimenpiteiden kustannukset voidaan korvata, jos niillä estetään vahingon leviäminen ulkopuoliselle alueelle.

Ympäristövastuuvakuutus

Ympäristövastuuvakuutuksella on mahdollista varautua pitkäaikaisten päästöjen aiheuttamaan maaperän pilaantumiseen. Vakuutuksesta ei kuitenkaan korvata ennen vakuutuksen ottamista tapahtuneita vahinkoja. Ympäristövastuuvakuutus kattaa velvollisuuden korvata ulkopuoliselle aiheutuneet vahingot. Vakuutuksenottajan omalle alueelle aiheutuneita vahinkoja esimerkiksi puhdistuskustannuksia voidaan korvata rajoitetusti silloin, kun puhdistaminen estää pilaantumisen leviämisen muualle. Ympäristövastuuvakuutuksesta ei korvata ympäristöluvanvaraisista toimista aiheutuneita vahinkoja.

Omaisuusvakuutus

Tarkennetulla omaisuusvakuutuksella voidaan varautua omalla maa-alueella tapahtuvaan pilaantumiseen. Omaisuusvakuutuksesta korvataan puhdistamiskustannuksia vain, jos pilaantuminen on aiheutunut äkillisestä päästöstä. Hitaan kuormituksen tai vanhan päästön aiheuttaman pilaantumisen varalta vakuutussuojaa ei voi saada. Puhdistuskustannusten korvaaminen omaisuusvakuutuksesta edellyttää lähtökohtaisesti viranomaisen asettamaa puhdistusvelvoitetta.

4 RIKOSVASTUU

Maaperän pilaamiskiellon rikkominen voi johtaa puhdistusvastuun ja vahingonkorvausvastuun lisäksi myös rikosoikeudelliseen vastuuseen. Pilaamiskiellon lisäksi myös mm. maaperän puhdistamis-, ilmoitus- sekä selontekovelvollisuuden laiminlyönnit on kriminalisoitu.

4.1 ILMOITUS RIKOSASIASSA

Valvontaviranomaisina toimivien alueellisten ympäristökeskusten ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten tehtäviin kuuluu mm. ympäristölainsäädännön noudattamisen valvonta. Mikäli valvontaviranomainen havaitsee tai saa tietoonsa ympäristölain vastaisen teon tai laiminlyönnin, tulee sen tehdä teosta tai laiminlyönnistä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, mikäli tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista (YSL 94 §).

Ilmoituksessa selostetaan tapahtumien kulku ja mitä ympäristönsuojelulainsäädännön säännöstä ja velvoitetta on rikottu. Ilmoituksessa ei tarvitse määritellä sitä, mistä rikoksesta mahdollisesti on kyse. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivan lautakunnan tulisi tehdä ilmoituksesta päätös, jollei toimivaltaa ole delegoitu viranhaltijalle.

Rikosvastuussa tulee kiinnittää huomiota rikoksen syyteoikeuden vanhenemiseen. Ympäristörikosten vanhenemisesta on oma säännöksensä, jonka mukaan muiden ympäristörikosten kuin ympäristörikkomuksen lyhin vanhentumisaika on kymmenen vuotta (RL 48:8).

4.2 RIKOSPROSESSI

Poliisi käynnistää rikosilmoituksen johdosta esitutinnan, jos on syytä olettaa, että rikos on tehty. Esitutkinnassa selvitetään rikos, sen tekoolosuhteet, asianosaiset ja muut syytteestä päättämistä ja oikeudenkäyntiä tarvittavat seikat. On huomattava, että esitutkinnassa ei ole kyse virka-apuasiasta hallintoasian selvittämiseksi. Kun poliisi pitää rikosta selvitetynä, se siirtää asian syyttäjälle syyteharkintaa varten.

Virallisen syyttäjän tehtäviin kuuluu syyteharkinta, syytteen ajaminen oikeudessa sekä asianosaisten yksityisoikeudellisten vaateiden esittäminen oikeudessa. Virallinen syyttäjä voi luopua syytteestä vain erityisin laissa mainituin perustein (ks. ROL 7 ja 8 §:t).

Seuraamukset

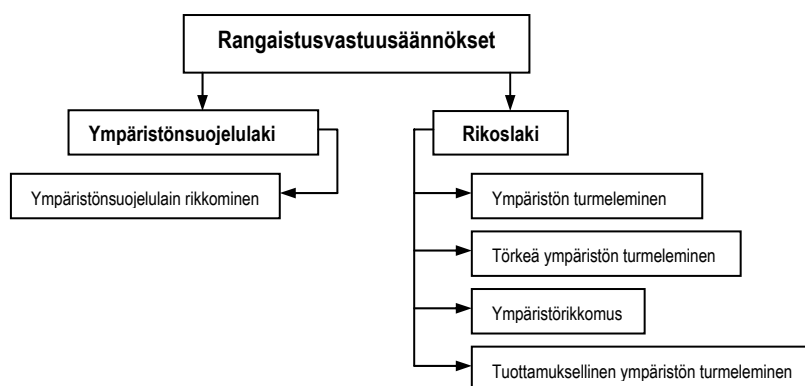
Rikosoikeudellisia rangaistusseuraamuksia ovat luonnolliselle henkilölle tuomittava sakko, organisaatiolle tuomittava yhteisösakko ja vankeusrangaistus. Muita seuraamuksia ovat laittoman hyödyn tai rikoksentekeväliseen menettäminen valtiolle.

Rikosoikeudellisia seuraamuksia voidaan määrätä vain tuomioistuimessa. Rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi rikosoikeudenkäynnissä voidaan käsitellä myös yksityisoikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia, jos vaatimukset perustuvat rikokseksi väitettyyn tekoon. On muistettava, että pilaantuneen maaperän puhdistusvelvoitetta ei voida määrätä tuomioistuimessa, vaan se kuuluu hallintoviranomaisen toimivaltaan.

Huom! Suomen ympäristökeskuksen ”Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta oppaasta” saa tarkempaa tietoa rikosasian viranomais- ja tuomioistuinmenettelystä.

4.3 RANGAISTUSVASTUUSÄÄNNÖKSET

Maaperän pilaamiskiellon rikkomiseen liittyvät rikosoikeudelliset rangaistusvastuusäännökset ovat ympäristönsuojelulaissa ja rikoslain 48 luvussa. Maaperän pilaamiskiellon sekä mm. maaperän puhdistamis-, ilmoitus- ja selontekovelvollisuuden laiminlyöntien rikkomisesta voidaan tuomita sakkoa ympäristönsuojelulain rikkomisena. Maaperän pilaamiskiellon rikkominen voi täyttää myös joko ympäristön turmelemisen, törkeän ympäristön turmelemisen, ympäristörikkomuksen tai tuottamuksellisen ympäristön turmelemisen tunnusmerkistöt.



Kuva 10: Rikosvastuu ja maaperän pilaaminen

Ympäristön turmeleminen

Maaperän pilaamiskiellon rikkomisen osalta keskeisin rangaistusvastuusäännös on ympäristön turmelemista koskevan rikoslain 48:1:n 1 kohta, jossa ympäristön turmelemisen tekotapa on selvästi pilaamistyyppinen. Pilaamistapauksissa ympäristön turmeleminen voi tapahtua lähinnä päästämällä ainetta ympäristöön, hylkäämällä jonkin esine tai ainetta saattamalla se ympäristöön tai jättämällä ainetta tms. ympäristöön. Jättämisessä on kyse tilanteesta, jossa tekijä on velvollinen poistamaan ympäristössä jo olevan aineen tai muun sellaisen.

Ympäristön turmeleminen edellyttää tiettyjen tekotapojen lisäksi abstraktia vaarantamista. Tämä tarkoittaa sitä, että teon tulee olla yleiseltä luonteeltaan omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, roskaantumista tai vaaraa terveydelle. Tällöin ei välttämättä edellytetä varsinaisen konkreettisen vaaratilanteen syntymistä. Esimerkkinä abstraktista vaarantamisesta voidaan mainita tilanne, jossa maastoon on jätetty ympäristölle vaarallista ainetta sisältäviä tynnyreitä.

Ympäristön turmeleminen edellyttää, että pilaavaan tekoon tai laiminlyöntiin on syyllistytty tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta. Maaperän pilaamisen osalta tämä tarkoittaa sitä, että pilaajan on tullut tuntea menettelynsä vaarallisuus ja lainvastaisuus tai olennaisella tavalla laiminlyödä tällaisten seikkojen selvittäminen ja huomioon ottaminen. Huolimattomuusarvostelussa otetaan huomioon mm. ympäristönsuojelulaissa toiminnanharjoittajalle asetettu yleinen velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (YSL 5 §). Ym-

päristön turmelemista tuomitaan rangaistuksena sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Törkeä ympäristön turmeleminen

Maaperän pilaamiskiellon rikkominen voi täyttää myös törkeän ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön (RL 48:2). Ympäristön turmeleminen katsotaan törkeäksi, jos 1) ympäristölle ja terveydelle aiheutettu vahinko tai vahingon vaara on erityisen suuri tai 2) rikos on tehty vastoin viranomaisen yksittäistapauksessa antamaa määräystä tai kieltoa.

Maaperän pilaantumisen ympäristövaikutusten laajuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon ympäristövahingon laajenemisen vaara esimerkiksi aineiden mahdollinen kulkeutuminen pohjaveteen. Vaikutusten laajuuden arviointiin kuuluu myös se, kuinka suuren ihmisjoukon terveyttä ympäristön turmeleminen uhkaa. Sillä, onko pilaantunut maaperä vielä ylipäättään ja suurinkin kustannuksin puhdistettavissa, ei sinänsä ole suurta merkitystä yksittäistapauksen arvioinnissa.

Törkeä ympäristön turmeleminen edellyttää tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta eli syyksiluettavuuden aste on sama kuin ympäristön turmelemisessä. Jotta tekijä voidaan tuomita törkeästä ympäristön turmelemisestä tulee teon olla törkeä myös kokonaisuusarvostelun perusteella. Törkeästä ympäristön turmelemista tuomitaan rangaistuksena vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta.

Ympäristörikkomus

Mikäli maaperän pilaamisen aiheuttama ympäristön turmeleminen on kokonaisuutena arvostellen vähäistä huomioon ottaen ympäristölle ja terveydelle aiheutetun vaaran tai vahingon vähäisyys, on pilaaja tuomittava ympäristörikkomuksesta (RL 48:3). Mikäli ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö ei täyty, rangaistaan ympäristörikkomuksesta myös silloin, jos pilaantuneen maaperän puhdistaminen edellyttää ympäristölupaa ja luvan hakeminen laiminlyödään.

Vahingon tai vaaran ympäristönsuojelullinen merkitys voi olla vähäinen esimerkiksi rajallisen alueellisen tai ajallisen ulottuvuuden vuoksi. Vaikka vahingon taloudellinen merkitys ei ole olennaisinta vähäisyyttä arvosteltaessa, ei turmelemista luultavasti pidetä vähäisenä pilaantuneen maaperän ennallistamiskustannusten noustessa huomattaviksi. Terveyden vaaran vähäisyyttä arvioitaessa kiinnitetään huomiota sekä terveysvaaran todennäköisyyteen ja merkittävyyteen että siihen, kuinka suurta ihmismäärää teon vaikutukset voivat koskea. Muita rikoksen vähäisyyttä osoittavia seikkoja ovat rikoksen tekeminen ilman taloudellisen hyödyn tavoittelua ja vahinkojen oma-aloitteinen korjaaminen.

Ympäristörikkomus edellyttää tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Mikäli on kyse ympäristöluvan hakemisen laiminlyöntitapauksesta edellytetään tahallisuutta. Ympäristörikkomuksesta tuomitaan rangaistuksena sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen

Tuottamuksellisessa ympäristön turmelemisessä (RL 48:3) ympäristölle ja terveydelle aiheutetulta vaaralta edellytetään samaa kuin törkeässä ympäristön turmelemisessä eli vahingollisuutta ja vaarallisuutta. Vaatimukset ovat siten tiukemmat kuin ympäristön turmelemisen perusrikkomuksessa.

Tuottamuksellisessa ympäristön turmelemisessä tekijän syyksiluettavuus on alhaisempi kuin ympäristön turmelemisessä, sillä syyksiluettavuuden osalta riittää tavallinen huolimattomuus. Tuottamuksellises-

ta ympäristön turmelemista voidaan tuomita rangaistuksena sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi.

Vastuun kohdentuminen

Rikosvastuun kohdentumisesta ympäristörikosten osalta on oma säännöksensä (RL 48:7). Vastuu kohdennetaan siihen, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Vastuuta kohdennettaessa otetaan huomioon asianomaisen 1) asema, jota tarkastellaan todellisten valta- ja vastuusuhteiden perusteella, 2) hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus sekä muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen

LISÄLUKEMISTA

Pilaantumisongelman ennakoiminen

- Heino, Timo: Maaperän öljyvahingot ja öljysäiliöiden tarkastusveloitteet. Julkaisussa Pilaantuneet maa-alueet. Uudenmaan ympäristökeskuksen neuvottelupäivä Helsingissä 12.4.2000. Kaija Savelainen (toim.) s. 5-10. Uudenmaan ympäristökeskus monisteita nro 70. Helsinki 2000.
- Kylä-Setälä, Annamajja - Assmuth, Timo: Suomen maaperän tila, kuormitus ja suojele. Suomen ympäristö 10. Helsinki 1996.
- Lonka, Harriet: Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntavalmius Suomessa - ympäristövahinkojen torjunnan näkökulma. Suomen ympäristö 193. Helsinki 1998.
- Luntinen, Marita - Seppälä, Timo - Tuomainen, Jouko - Lapveteläinen, Tiina: Ympäristöonnettomuudet ja niiden kustannukset vuosina 1995-1999. Suomen ympäristökeskuksen moniste 206. Helsinki 2000. Saatavilla myös www-muodossa: <URL: <http://www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/elektro/symon206/symon206.pdf>>.
- Oulasvirta, Lasse – Brännkärr, Christer: Toimiva kunta. Kuntakoulutus. Helsinki 2000.
- Penttinen, Riina: Maaperän ja pohjaveden kunnostus - yleisimpien menetelmien esittely. Suomen ympäristökeskuksen moniste 227. Helsinki 2001. Vain www-muodossa: <URL: <http://www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/elektro/symon227/symon227.pdf>>.
- Rissanen, Johanna – Eloheimo, Karri: Ohjeet ympäristöonnettomuuksien ja poikkeuksellisten luonnontilanteiden varalle. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2001. Moniste on tarkoitettu vain viranomaiskäyttöön.
- Ruuska, Suvi: Maaperänsuojelun toteuttaminen lainsäädännön keinoin. Katsaus EU-lainsäädäntöön ja eräiden EU-maiden kansalliseen lainsäädäntöön. Suomen ympäristökeskuksen moniste 166. Helsinki 1999.
- Sorvari, Jaana - Assmuth, Timo: Saastuneiden alueiden riskinarviointi - mitä, miksi, miten? Suomen ympäristökeskus, ympäristöopas 50. Helsinki 1998.

Puhdistamistarpeen selvittäminen ja puhdistaminen

- Alanko, Kati – Järvinen, Kimmo: Pilaantuneen maa-alueen kunnostuksen yleissuunnitelma. Suomen ympäristökeskus, ympäristöopas 83. Helsinki 2001. Opas on saatavilla myös www-muodossa: <URL: <http://www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/elektro/yo83/yo83.pdf>>.
- Jeltsch, Ulrich: Saastuneiden maa-alueiden kunnostus. Vesi- ja ympäristöhallinnon julkaisuja, sarja A 44. Helsinki 1990.
- Konsulttipalvelujen hankinta. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.kuntaliitto.fi/yhdysk/kpk/nkh/_lii1.htm>.
- Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot KSE 1995. Sopimusehdot saatavilla Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen Liitto SKOL ry:n www-sivuilta: <URL: <http://www.skolry.fi/julkaisut.htm>>.
- Fransila, Jonna – Eränkö, Leena: Kunnan ympäristövastuusta toiminnanharjoittajana – katsaus muihin kuin viranomaisroolia koskeviin säännöksiin. Suomen kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Mroueh, Ulla-Maija - Järvinen, Hanna-Liisa - Lehto, Olli: Saastuneiden maiden tutkiminen ja kunnostus. Teknologia katsaus 47/96. Helsinki 1996.
- Saastuneen maa-alueen tutkimuksen ja kunnostuksen työsuojeluopas: Kalevi Kirsti - Nikulainen Virpi (toim.). Suomen Ympäristökeskus, ympäristöopas 96. Helsinki 1997.
- Saastuneet maa-alueet ja niiden käsittely Suomessa - saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostusprojekti; loppuraportti. YM/YSO muistio 5/1994. Helsinki 1994.

Puhdistushankkeen rahoitus

- Huhtala, Merja: Öljyn saastuttaman maa-alueen puhdistamiskustannusten korvaaminen öljynsuojarahaston varoista. Julkaisussa Pilaantuneet maa-alueet. Uudenmaan ympäristökeskuksen neuvottelupäivä Helsingissä 12.4.2000. Kaija Sa-

velainen (toim.) s. 11-14. Uudenmaan ympäristökeskus monisteita 70. Helsinki 2000.

- Huttula, Pekka: Soili - ohjelman tilannekatsaus. Julkaisussa Pilaantuneet maa-alueet. Uudenmaan ympäristökeskuksen neuvottelupäivä Helsingissä 12.4.2000. Kaija Savelainen (toim.) s. 15-17. Uudenmaan ympäristökeskus monisteita 70. Helsinki 2000.
- Kukkamäki Markku: Valtion jätehuoltotyöt. Uudenmaan ympäristökeskus monisteita 20. Helsinki 1997.
- Kunnat ja EU-rahoitus - EU:n ohjelmia ja rahoitusmahdollisuuksia 2000. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000.
- Käytöstä poistetun huoltoaseman maaperän saneeraaminen. Öljyalan palvelukeskus Oy. Helsinki 1997. Oppaasta tulossa keväällä 2002 uusittu versio.
- Puolanne, Juhani: Samase-hankkeiden toteuttaminen jätehuoltotyönä ja YTY-projekti. Pohjois-Suomen saastuneiden maa-alueiden koulutuspäivät 11-12.6.1996 Nivalassa s. 6-15. Keski-Pohjanmaan ympäristökeskuksen moniste I. Kokkola 1996.
- Pyrylä, Reetta: Saastuneen maa-alueen kunnostuskustannukset. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 15. Helsinki 1998.
- Pyy, Outi: Pilaantuneiden maiden ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostusohjelma vuosille 2000-2004. Suomen ympäristökeskus moniste 93. Helsinki 2000.

Pilaantunut maaperä ja maankäytön ohjaus

- Ekroos, Ari - Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2000.
- Hallberg, Pekka: Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2000.
- Hokkanen, Joonas - Koskinen, Minna - Pipatti, Riitta - Rossi, Esko: Ympäristöva-hinkoriskien käsittely kaavoituksessa. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto opas 2. Helsinki 1995.
- Hurmeranta, Ulla – Axelsson, Markku: Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät. Ytystä yhteiskuntaan s. 29-31. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen: käytännön käsikirja. Helsinki 2000.
- Koskela, Gilbert - Sanasvuori, Elisa - Toropainen, Tapio: Saastuneet maa-alueet maankäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto selvitys 11. Helsinki 1993.
- Laine, Ritva: Hyvä ympäristö - yhteinen etu: opas maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.
- Laine, Ritva: Rakennusjärjestyksen malli: suositus perusteluineen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.
- Leminen, Katarina - Puntti-Hannuksela, Erja - Forss, Pertti: Saastunut maa ja maankäytön muuttuminen. Ympäristö ja terveys 3-4/1996, s. 34-38.
- Pyrylä, Reetta - Kylä-Setälä, Annamaija: Pilaantuneet maa-alueet kaavoitusprosessissa. Suomen ympäristökeskus moniste 235. Helsinki 2001.
- Ympäristövaikutusten selvittäminen yleiskaavoituksessa. Ympäristöministeriö, ympäristöopas 41. Helsinki 1998.

Julkisoikeudellinen puhdistusvastuu

- Ekroos, Marja: Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopassa. Helsinki 1994.
- Ekroos, Marja – Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2001.
- Ekroos, Marja: Ympäristövastuu – opas yrityksille. Vantaa 1995.
- Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. 2. painos. Jyväskylä 1998.
- Hollo, Erkki J.: Saastuneen maaperän ennallistamisvastuun perusteista. Juhlajulkaisussa Veikko O. Hyvönen 1929-18/9-1999 s. 49-82. Helsinki 1999.
- Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari - Kumpula, Anne, - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Helsinki 2001.
- Marttinen, Kari - Saastamoinen, Salla - Suvanto, Sanna: Yrityksen ympäristövastuut. Helsinki 2000.

- Pyötsiä, Juha: Kemikaalilaki: opas valmistajille ja käyttäjille. 1993.
- Pölönen, Ismo: Ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneiden maa-alueiden toissijainen puhdistamisvastuu. Tutkielma, Joensuun yliopiston julkisoikeuden laitos. Joensuu 2001.
- Pönkä, Antti: Terveysturvallisuus. 2. uud. painos. Helsinki 1998
- Salo, T Heikki - Snellman, Leo: Jätelainsäädäntö. Helsinki 1994.
- Tuomainen Jouko: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. Vantaa 2001.
- Uusi ympäristönsuojelulaki / Suomen kuntaliitto: Valpasvuo, Vesa – Eränkö, Leena. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2000.

Yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvastuu

- Hollo, Erkki J. - Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Jyväskylä 1995.
- Hoppu, Esko: Suomen vakuutuslaki. Toinen, uud. painos. Vammala 1997.
- Jokela, Marjut - Kartio, Leena - Ojanen Ilmari: Maakari. Helsinki 1997.
- Kantola, Jorma: Kaivoslain mukainen korvausjärjestelmä. Julkaisussa Maanmittaus 3-4/1968 s. 1-10.
- Kuntien Riskienhallinta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000. Julkaisu löytyy sähköisessä muodossa osoitteesta <http://www.kuntaliitto.fi/talous/riskit/riskhall.htm>
- Kuusiniemi, Kari: Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Helsinki 1997.
- Lakisääteinen ympäristövahinkovakuutus. Ympäristövahinkovakuutuskeskus.
- Lehtipuro, Katriina – Luukkonen, Irene – Mäntyniemi Lea: Vakuutuslainsäädäntö. 2. uud. painos. Helsinki 1999.
- Luntinen, Marita 2000. Ympäristövahinkolain mukaiset viranomaiskustannukset – tavoitteet ja käytäntö. Defensor legis 2/2000 s. 333-341.
- Routamo, Eero - Ståhlberg, Pauli: Suomen vahingonkorvauslaki. 4. uud. painos. Helsinki 2000.
- Tuomainen, Jouko: Vastuu ympäristövahinkojen korvaamisesta - erityisesti ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (723/94) kannalta. Helsinki 1996.

Rikosvastuu

- Heinonen, Olavi - Koskinen, Pekka - Lappi-Seppälä, Tapio - Majanen, Martti - Nuotio, Kimmo - Nuutila, Ari-Matti – Rautio Ilkka: Rikosoikeus. Helsinki 1999.
- Pennanen, Jaana – Sahivirta, Elise – Tuomainen, Jouko – Väänänen, Katja: Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta. Ympäristöopas 74. Helsinki 2000. Saatavilla myös www-muodossa:
luvut 1-6: <URL: <http://www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/elektro/yo74/julkaisu1.pdf>>.
liitteet 1-5:<URL: <http://www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/elektro/yo74/julkaisu2.pdf>>.
- Pirjatanniemi, Elina: Ympäristörikokset. Helsinki 2001.

Oikeustapauksia

KKO

- KKO 1989:123
- KKO 1990:47
- KKO 1995:108
- KKO 1998:34

KHO

- KHO 1986 A II 94
- KHO 30.5.1989 t. 1828
- KHO 12.10.1992 t. 3600
- KHO 03.11.1993 t. 4333
- KHO 23.5.1994 t. 2304
- KHO 12.06.2001 t. 1414

LAINSÄÄDÄNTÖÄ

- Asetus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1354/1999)
- Asetus ympäristövahinkovakuutuksesta (717/1998)
- Asetus öljysuojarahastosta (828/1985, muutettu 505/1997)
- Asetus öljyvahinkojen torjunnasta (636/1993)
- Hallintomenettelylaki (598/1982)
- Jätehuoltoasetus (307/1979)
- Jätehuoltolaki (673/1978, muutettu 203/1987, 48/1989)
- Jäteasetus (1390/1993)
- Jätelaki (1072/1993, muutettu 605/1997, 91/2000)
- Kaivoslaki (503/1965)
- Kemikaalilaki (744/1989)
- Kuntalaki (365/1995)
- Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995)
- Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (1013/1996)
- Laki liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995)
- Laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (378/1974, muutettu 694/2000)
- Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
- Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999)
- Laki ympäristöhallinnosta (55/1995)
- Laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta (113/2000)
- Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)
- Laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998)
- Laki öljysuojarahastosta (379/1974, muutettu 504/1997)
- Liikennevakuutuslaki (279/1959)
- Maakaari (540/1995)
- Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
- Maanvuokralaki (258/66)
- Myrkyasetus (555/1946)
- Myrkyasetus (492/1980)
- Myrkkylaki (309/1969)
- Oikeudenkäymiskaari
- Rikoslaki; erityisesti lain ympäristörikoksia koskeva 48 luku (578/1995)
- Pelastustoimilaki (561/1999)
- Terveystoimilaki (192/1927)
- Terveystoimilaki (469/1965)
- Terveystoimilaki (763/1994)
- Tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/1966)
- Uhkasakkolaki (1113/1990)
- Vahingonkorvauslaki (412/1974)
- Vesilaki (264/1961)
- Vesioikeuslaki (31/1902)
- Ympäristöministeriön päätös toimivallan siirtämisestä Helsingin kaupungin ympäristölautakunnalle 29.3.2001 Dnro 16/400/2000
- Ympäristönsuojeluasetus (169/2000)
- Ympäristönsuojelulaki (86/2000)

LIITE

Alla on kaksi esimerkkiä pilaantuneen maaperän puhdistusprosessin kustannuksista. Puhdistuskustannukset vaihtelevat tapauksittain tuhansista euroista jopa miljooniin euroihin.

Tapaus I - entisen panimoalueen kunnostaminen

Alueella oli harjoitettu oluen ja viinan valmistusta 1830-luvulta lähtien. Panimotoiminta päättyi vuonna 1991. Maan-alaisissa tiloissa oli mm. oluen varastotankkeja, lipeä- ja ammoniakkisäiliöitä ja –putkistoja, muuntajia sekä voimakeskus. Kortteli-alueella oli maan päällä raskasöljysäiliöitä ja autoverstas sekä maan alla 1970 luvulla käytöstä poistettu dieselöljysäiliö.

Alue kunnostettiin maankäytön muuttuessa. Pilaantuneita massoja vaihdettiin 3000 m²:n suuruisella alueella. Yksityinen maanomistaja maksoi öljyn ja metallien pilaaman maaperän kunnostuskustannukset, jotka olivat arvonlisäverollisena yhteensä noin 135 391 euroa eli 805 000 markkaa (verottomana noin 111 004 euroa eli 660 000 markkaa).

Suunnittelukustannukset	9 250 €	(55 000 mk)
Tutkimuskustannukset	4 205 €	(25 000 mk)
Valvontakustannukset	3 364 €	(20 000 mk)
Esivalmistelutyöt	3 364 €	(20 000 mk)
Massojen kaivamiskustannukset	13 455 €	(80 000 mk)
Välivarastointikustannukset	6 728 €	(40 000 mk)
Kuljetuskustannukset kaatopaikalle	20 183 €	(120 000 mk)
Kaatopaikkamaksut	26 910 €	(160 000 mk)
Korvattavat massat	23 546 €	(140 000 mk)

Lähteenä käytetty julkaisua ”Saastuneen maa-alueen kunnostuskustannukset” s. 28-30.

Tapaus II - huoltoasema-alue

Alueella oli toiminut polttoaineiden jakelupiste. Maaperä oli pilaantunut polttonesteen jakelutoiminnan aikana mahdollisesti tapahtuneiden ylitäyttöjen, letkurikkojen ja putkivaurioiden seurauksena. Pohjavesi ei ollut pilaantunut.

Maaperän kunnostuskustannukset olivat arvonlisäverollisena yhteensä noin 69 798 euroa eli 415 000 markkaa (verottomana noin 57 184 euroa eli 340 000 markkaa).

Kaivutyöt, käsittely- ja kaatopaikkamaksut, kuljetukset	39 524 €	(235 000 mk)
Tutkimus ja suunnittelu	6 559 €	(39 000 mk)
Laboratorioanalyysikustannukset	4 709 €	(28 000 mk)
Valvonta ja raportointi	6 391 €	(38 000 mk)

Lähteenä käytetty Soili-ohjelmaa.