

VASTUU PILAANTUNEEN YMPÄRISTÖN PUHDISTAMISESTA



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA, E-sarja N:o 15

Jouko Tuomainen

Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta

Julkaisuvaliokunta

Risto Nuolimaa, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Raimo Lahti

Pekka Vihervuori

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© 2006 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Jouko Tuomainen

ISSN 1458-0446

ISBN 951-855-262-2

Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2006

Alkusanat

Kemikaalien pilaama ympäristö on puhdistettava, mutta kuka vastaa puhdistamiskustannuksista? Tähän kysymykseen olen usein vastannut ympäristöhallinnon lakimiehenä. Vastausta on toisinaan vaikeaa perustella juridisesti kestävästi. Erityisesti vanhat pilaantuneet alueet ovat oikeudellisia haasteita, sillä vastuullista ei joko ole nimetty lainsäädännössä tai hän on maksukyvytön. Säädöksiä ei ole siitä, miten vastuu jaetaan pilaajan, kiinteistön haltijan ja kunnan kesken tai miten kohtuusseikat vaikuttavat vastuuseen. Puutteellinen vastuusääntely vaikeuttaa esimerkiksi kiinteistö- ja yrityskauppojen yhteydessä alueen arvon luotettavaa selvittämistä.

Tämän kirjan aiheena on julkisoikeudellinen puhdistamisvastuun kohdentaminen pilaantumisen aiheuttajaan ja kiinteistön haltijaan. Kirja perustuu vuonna 2006 valmistuneeseen OTL-kirjoitukseeni, jota olen tarkistanut ja laajentanut ottamalla tähän versioon mukaan uusimman oikeuskäytännön. Olen aiemmin esittänyt tutkimuksessani ”Vastuu saastuneesta ympäristöstä” (2001) laajan katsauksen vastuusääntelyyn siten, että mukana on puhdistamisvastuun lisäksi ympäristövahinkojen korvausvastuu, rikosoikeudellinen vastuu, vastuiden vakuuttaminen ja vastuun esittäminen yrityksen kirjanpidossa.

Kiitän liseniaattityöni ohjaamisesta professori Erkki Holloa, mutta vastuun työni sisällöstä kannan itse. Hänen lisäksi useat muut ympäristölainsäädännön asiantuntijat ovat esittäneet tutkimustyön eri vaiheissa monia hyödyllisiä huomautuksia. Kiitän teitä kaikkia yhteisesti. Kannan vastuun, jos en ole ymmärtänyt tehdä kommenttienne edellyttämiä muutoksia tekstiin. Ph.D. Anssi Terva Ojan kanssa käydyt teemaa sivunneet keskustelut ovat avartaneet näkökulmaa ja auttaneet asettamaan asiat oikeisiin mittasuhteisiinsa.

Tekstin perustana oleva tutkimustyö on jatkunut elokuuhun 2006, minkä jälkeen julkaistuja kirjoituksia ja annettuja viranomaispäätöksiä en ole ottanut huomioon.

Helsingissä syyskuun 1. päivänä 2006

Jouko Tuomainen

Sisällys

Alkusanat	5
Kirjallisuutta	13
Lyhenteet	17
Kaaviot	18

I JOHDANTO

1 JOHDATUS AIHEESEEN	21
1.1 Teoksen aihepiiri	21
1.2 Teoksen tutkimukselliset lähtökohdat	23
1.3 Tutkimusaineisto	27
1.4 Teoksen rakenne	28
1.5 Keskeiset käsitteet	29
2 TAUSTA JA TARVE	33
2.1 Yleiskuvaus ympäristön pilaantumisolmiöistä	33
2.2 Pilaantuminen ympäristöongelmana	
Suomessa ja Länsi-Euroopassa	34
2.2.1 Selvitykset ja tutkimukset pilaantumisolgelman	
laajuudesta	34
2.2.2 Uudet ja vanhat pilaantuneet alueet	36
2.2.3 Pilaantuneiden alueiden lukumäärä	37
2.2.4 Puhdistamishankkeiden määrä ja puhdistamisen syyt	39
2.2.5 Puhdistamisen tavoitteet, puhdistamismenetelmät	
ja kustannukset	41
2.2.6 Pilaantuminen ympäristöongelmana Länsi-Euroopassa	43
2.3 Vastuusääntelyn tutkimisen tarve	44
2.3.1 Aiemmat tutkimukset ja selvitykset	44
2.3.2 Lainsäädännön soveltaminen ja toimivuus	45
2.3.3 Ekologiset vahingot ja puhdistamisvastuun määrittely	46
2.3.4 Lisätutkimuksia edellyttävät kysymykset	47

3	VASTUUSÄÄNTELYN ARVIOINNIN KRITEERIT	49
3.1	Yleistä vastuusääntelyn arviointikriteereistä	49
3.2	Vastuusääntelyn tarve	50
3.3	Oikeusperiaatteet puhdistamisvastuun sääntelyn reunaehtoina	52
3.3.1	Yleistä oikeusperiaatteiden ja normien suhteesta	52
3.3.2	Aiheuttamisperiaate	54
3.3.3	Kohtuusharkinta	66
3.3.4	Hallinto-oikeudelliset periaatteet, perusoikeudet ja EY-oikeus	76
3.4	Puhdistamisvastuun kohdentaminen	78
3.4.1	Vastuun kohdentamisen perusteet	78
3.4.2	Puhdistamisvastuun kohdentamisen pääperiaatteet	80
3.5	Vastuusääntelyn arvioinnin kriteerit	82
3.5.1	Yleistä kriteerien perusteista	82
3.5.2	Sääntelyn tehokkuus vastuutilanteiden ratkaisemisessa	83
3.5.3	Vastuusääntelyn oikeudenmukaisuus	85
3.5.4	Vastuusääntelyn oikeusvarmuus	86
4	NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA PUHDISTAMISVASTUUN SÄÄNTELYN HISTORIA	87
4.1	Sääntelyn kehitysvaiheet	87
4.1.1	Vastuusäännökset 1970-luvulle saakka osana muuta lainsäädäntöä	87
4.1.2	Jätehuoltosääntelyn ulottaminen maaperän puhdistamisvastuuseen 1970-luvulla	88
4.1.3	Teollisuusalueiden puhdistamisen sääntely kemikaalilainsäädäntöön	92
4.1.4	Vastuusääntely ympäristönsuojelulainsäädäntöön vuonna 2000	95
4.2	Nykyinen lainsäädäntö	98
4.2.1	Julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun sääntely	98
4.2.2	Yksityisoikeudellinen korvausvastuu	104
4.3	EU:n paineet vastuusääntelyn kehittämiseksi	105
4.3.1	Maaperän suojelu EU:n alueella	105
4.3.2	Ympäristövastuudirektiivin vaikutus sääntelyyn	106

II

AIHEUTTAJAN JA KIINTEISTÖNHALTIJAN VASTUU

5	VASTUU PILAANTUNEEN MAAPERÄN JA POHJAVEDEN PUHDISTAMISESTA	111
5.1	Yleistä	111
5.2	Ympäristönsuojelulaki yleislakina	112
5.2.1	Ympäristönsuojelulain soveltamisalan suhde muuhun vastuusääntelyyn	112
5.2.2	Ympäristön pilaantumisen määritelmä ympäristönsuojelulaissa	115
5.2.3	Maaperän pilaamiskielto	119
5.2.4	Pohjaveden pilaamiskielto	126
5.2.5	Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuu	130
5.2.6	Vastuu kasvillisuuden ja elollisen luonnon puhdistamisesta	156
5.2.7	Ympäristönsuojelulain soveltaminen ennen sen voimaantuloa tapahtuneeseen pilaantumiseen	157
5.2.8	Ympäristönsuojelulain mukaiset hallintomenettelyt	160
5.3	Jätehuoltolaki ja vanha pilaantuminen	162
5.3.1	Yleistä	162
5.3.2	Hallintomenettelyn vaikutus puhdistamisvastuuseen	163
5.3.3	Roskaamiskieltoon perustuva puhdistamisvastuu	164
5.3.4	Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen perustuva puhdistamisvastuu	166
5.3.5	Jätehuoltoilmoituksen esittämisvelvollisuuteen perustuva puhdistamisvastuu	175
5.3.6	Valinta aiheuttajan ja kiinteistönhaltijan vastuun välillä	178
5.3.7	Jätehuoltolain soveltaminen pohjaveden ja pohjasedimentin pilaantumiseen sekä vesiympäristön roskaamiseen	181
5.3.8	Jätehuoltolakiin perustuvan puhdistamisvastuun oikeudellinen luonne ja vastuun laajuus	186
5.4	Ennen jätehuoltolain voimaantuloa tapahtuneeseen pilaantumiseen sovellettava lainsäädäntö	188
5.4.1	Roskaamissääntely ja maaperän puhdistaminen	188
5.4.2	Jätehuoltovelvollisuussääntelyn soveltaminen maaperän pilaantumiseen	196
5.4.3	Vanhat kaatopaikka-alueet	200
5.4.4	Vesilain soveltuminen pohjaveden pilaantumiseen	203

6	VASTUU VARASTOITUJEN KEMIKAALIJÄTTEIDEN JÄTEHUOLLOSTA	209
6.1	Tausta ja sovellettavat säännökset	209
6.2	Jätehuoltovastuun kohdentuminen	209
6.3	Vastuun sisältö	211
6.4	Vastuun jakaminen usean vastuullisen kesken	211
7	VASTUU ROSKAANTUNEEN YMPÄRISTÖN PUHDISTAMISESTA	213
7.1	Sovellettava lainsäädäntö	213
7.2	Jätelaki	213
7.2.1	Roskaamiskielto ja sen soveltamisala	213
7.2.2	Roskaantumisen suhde maaperän pilaantumiseen	215
7.2.3	Aiheuttajan ja muun siihen rinnastettavan tahon vastuu	217
7.2.4	Haltijan toissijainen vastuu	218
7.3	Jätehuoltolaki ja sitä edeltävä lainsäädäntö	220
7.3.1	Jätehuoltolain roskaamissäännöksen nykyinen merkitys	220
7.3.2	Roskaamiskiellon suhde muuhun sääntelyyn	221
7.3.3	Roskaamiskiellon sisältö	223
7.3.4	Aiheuttajan ja haltijan puhdistamisvelvollisuus	225
7.4	Ennen jätehuoltolain voimaantuloa tapahtunut roskaaminen	227
8	VASTUU KEMIKAALIEN SAASTUTTAMIEN RAKENNELMIEN JA RAKENNUSTEN PUHDISTAMISESTA	231
8.1	Taustaa ja sovellettava lainsäädäntö	231
8.2	Kemikaalilaki	231
8.2.1	Kemikaalilain ja ympäristölainsäädännön suhde	231
8.2.2	Ympäristön pilaantumisen käsite ja puhdistamisen tavoitetaso	233
8.2.3	Vastuun oikeudellinen luonne	234
8.2.4	Puhdistamisvastuun kohdentuminen	235
8.3	Kemikaaliturvallisuuslaki	236
8.3.1	Lain pääsisältö ja suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön	236
8.3.2	Puhdistamisvastuu ja puhdistamisen tarve	237
8.4	Alueen haltijan toissijainen vastuu, vastuun jakaminen ja omistajanvaihdostilanteet	238
8.5	Puhdistamisvastuu vanhoissa pilaantumistilanteissa	239

III HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

9	YHTEENVETOA HAVAINNOISTA	243
9.1	Lähtökohdat ja toteutus	243
9.2	Puhdistamisvastuun sääntelyn yleiset lähtökohdat	243
9.3	Ympäristöongelman ratkaiseminen	245
9.3.1	Onko vastuullinen nimetty kaikkien tilanteiden varalta? ...	245
9.3.2	Vastuullisen nimeäminen	246
9.3.3	Varautuminen vastuullisen maksukyvyttömyyteen	247
9.4	Sääntelyn oikeudenmukaisuus	248
9.4.1	Lähtökohtana aiheuttajan vastuu	248
9.4.2	Vastuun kohtuullisuus	248
9.5	Sääntelyn oikeusvarmuus ja johdonmukaisuus	250
9.5.1	Sääntelyn toteutuminen lainsäädännön tasolla	250
9.5.2	Sääntelyn toimeenpanon johdonmukaisuus	250
10	JOHTOPÄÄTÖKSET SÄÄNTELYN MUUTOSTARPEISTA	253
10.1	Puhdistamisvastuun sääntelyn lähtökohdat	253
10.2	Vastuulainsäädännön rakenteen yhtenäistäminen	253
10.3	Lainsäädännön aineellisen sisällön yhtenäistäminen ja täydentäminen	254
	Oikeustapaushakemisto	257
	Asiahakemisto	259

Kirjallisuutta

- Assmuth, Timo:* Selvitys ja ehdotuksia ympäristövaarallisten aineiden pitoisuuksien ohje-arvoista maaperässä. Suomen ympäristökeskuksen moniste 92. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 1997. (Assmuth 1997)
- Assmuth, T.– Poutanen, H.– Strandberg, T.– Melanen, M.– Penttilä, S.– Kalevi, K.:* Kaato-
paikkojen ongelmajätteiden ympäristövaikutukset: Riskikaatoaikaatutkimuksen päärap-
potti. Vesi- ja ympäristöhallinnon julkaisuja A-sarja n:o 67. Vesi- ja ympäristöhallitus.
Helsinki 1990. (Assmuth ym. 1990)
- Basse, Ellen Margarethe:* Forurennet jord – Hvem bærer ansvaret? Gad. København 1990.
(Basse 1990)
- Basse, Ellen Margarethe – Tønnesen, Claus – Wiisbye, Dorthe:* Miljøerstatningsloven med
kommentarer. GadJura. København 1995. (Basse et al. 1995)
- Beck, Ulrich:* Riskiysteiskunnan vastamyryt: organisoitu vastuuttomuus. Vastapaino. Tam-
pere 1990. (Beck 1990)
- Darpö, Jan:* Ansvaret för efterbehandling av föroreande områden. Miljörettslig tidskrift
2/1996, s. 150–239. (Darpö 1996)
- Darpö, Jan:* Eftertanke och förutseende. Uppsala universitet. Uppsala 2001. (Darpö 2001)
- Dufva, Bill W.:* Skadeståndsrättens komplexitet. Juridisk Tidskrift 2/1992, s. 247–255. (Duf-
va 1992)
- Dufva, Bill W.:* Flera skadeståndsskyldiga. Juristförlaget. Stockholm 1993. (Dufva 1993)
- Encyclopaedia Iuridica Fennica II:* Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Suomalainen Lakimies-
yhdistys. Helsinki 1995. (Encyclopedia 1995)
- Ekroos, Ari:* Ennallistamisvelvollisuudesta kemikaalilain mukaan. Ympäristöjuridiikka
1–2/1990, s. 41–49. (Ekroos 1990)
- Ekroos, Ari:* Julkisyhteisön ja viranhaltijan korvausvastuu ympäristöhaitoista: eräänlainen
ympäristövahinkotapaus. Ympäristöjuridiikka 1/1998, s. 73–81. (Ekroos 1998)
- Ekroos, Ari – Kumpulainen, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeuden
pääpiirteet. WSOY Lakitieto. Helsinki 2002. (Ekroos ym. 2002)
- Ekroos, Marja:* Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan Yhteisös-
sä. Lakimiesliiton Kustannus Oy. Helsinki 1994. (Marja Ekroos 1994)
- Ekroos, Marja:* Ympäristövastuu – opas yrityksille. TT-Kustannustieto Oy. Helsinki 1995.
(Marja Ekroos 1995)
- Eriksson, Lars D.:* Taannehtiva lainsäädäntö. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica –
Suomalainen oikeustietosanakirja V: Julkisoikeus*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Hel-
sinki 1997. (Eriksson 1997)
- European Environment Agency:* Management of Contaminated Sites in Western Europe.
Topic report No 13/1999. Copenhagen 2000. (EEA 2000)
- Haavisto, Teija – Pyy, Outi:* Maaperän pilaantuminen Suomessa. Ympäristö ja Terveys
9/2002, s. 16–21.

Hallituksen esitykset eduskunnalle:

HE 142/1975 II jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 51/1980 laiksi jätehuoltolain muuttamisesta.

HE 195/1986 laiksi jätehuoltolain muuttamisesta.

HE 93/1988 kemikaalilaiksi sekä talousvaliokunnan mietintö TaVM 3/1989 ja suuren valiokunnan mietintö SuVM 65/1989.

HE 165/1992 laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 77/1993 jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta.

HE 75/1997 laiksi jätelain muuttamisesta.

HE 84/1999 ympäristönsuojelulaiksi sekä ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 4/1999.

Herler, Casper: Miljöskador – skadeståndsrätt eller miljörätt? Oikeus 3/2004, s. 356–360. (Herler 2004)

Herler, Casper: Miljörisker och företagsförvärvarens undersökningsskyldighet. Teoksessa Business Law Forum 2005. Edita. Helsingfors 2005, s. 169–210. (Herler 2005b)

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1991. (Hollo 1991a)

Hollo, Erkki J.: Kommentti ratkaisuun KHO 5.1.1996 t. 35 (kyllästämöalueen saastuneen pohjaveden ennallistaminen). Ympäristöjuridiikka 1/1996, s. 58–67. (Hollo 1996a)

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Toinen, uudistettu painos. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998. (Hollo 1998)

Hollo Erkki J. Saastuneen maaperän ennallistamisvastuun perusteista. Teoksessa Laaksonen, Kalevi (toim.): Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929–18/9– 1999. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1999, s. 49–81. (Hollo 1999)

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 2001. (Hollo 2001)

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum. Helsinki 2004. (Hollo 2004)

Hollo, Erkki J. – Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995. (Hollo – Vihervuori 1995)

Huhtamäki, Ari: Kreditgivarens strikta ansvar för miljöskador. JFT 2–3/1993, s. 147–159. (Huhtamäki 1993)

Huhtamäki, Ari: Rahoittajan vastuu ympäristövahingoista. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Professori Kyösti Holman juhla kirja. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta. Rovaniemi 2002, s. 27–50. (Huhtamäki 2002)

Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998. (Husa 1998)

Häyhä, Juha: Ankara vastuu ja vahingonkorvausoikeuden järjestelmä. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXII:1999. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Jyväskylä 1999, s. 81–151. (Häyhä 1999)

Jeltsch, Ulrich: Saastuneiden maa-alueiden kunnostus. Vesi- ja ympäristöhallinnon julkaisuja sarja A n:o 44. Helsinki 1990. (Jeltsch 1990)

Kiviniemi, Marja: Erityiskysymyksiä jätehuoltolainsäädännön alalta. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja No 12. Espoo 1988, s. 147–253. (Kiviniemi 1988)

Kiviniemi, Marja: Jätehuollon järjestämisvelvollisuudesta. Periaateselvitys. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura. Monistesarja 1. Espoo 1991. (Kiviniemi 1991)

Kloepfer, Michael: Umweltrecht. Verlag C. H. Beck. Munchen 1989. (Kloepfer 1989)

Komiteanmietinnöt:

KM 1958:97 Vesilakikomitean mietintö

KM 1970:114 Jätehuoltokomitean mietintö.

KM 1975:102 Ongelmajätetoimikunnan mietintö

KM 1982:31 Tuotevalvontakomitean mietintö.

KM 1986:27 Kemikaalilakitoimikunnan mietintö.

KM 1992:19 Ehdotus jätelaiksi, Jätelakitoimikunnan osamietintö I.

KM 1992:37 Ehdotus jäteasetukseksi. Jätelakitoimikunnan osamietintö II.

KM1996:11,12 Ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöt.

Koskela, Gilbert – Sanasvuori, Elisa – Toropainen, Tapio: Saastuneet maa-alueet maankäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriön alueidenkäyttöosaston selvitys n:o 11. Ympäristöministeriö. Helsinki 1993. (Koskela ym. 1993)

Kultalahti, Jukka: Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 200. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1990. (Kultalahti 1990)

Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immisioajattelu. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1992. (Kuusiniemi 1992)

Kuusiniemi, Kari: Julkisoikeudellinen kunnostamisvastuu ja vanha maaperän saastuminen. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Professori Kyösti Holman juhla kirja, s. 13–175. Lapin Yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Rovaniemi 2002. (Kuusiniemi 2002)

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001. (Kuusiniemi ym. 2001)

Larsson, M–L: On the Law of Environmental Damage: Liability and Reparation. Norstedts Juridik. Stockholm 1997. (Larsson 1997)

Lassenius, Fredrik: Kreditgivarens miljösvar. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXI:1998. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Jyväskylä 1998, s. 147–218. (Lassenius 1998)

Luntinen, Marita – Seppälä, Timo – Tuomainen, Jouko – Lapveteläinen, Tiina: Ympäristöönnettomuudet ja niiden kustannukset 1995–1999. Moniste 206. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2000. (Luntinen ym. 2000)

Länsineva, Pekka: Omaisuuden suoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. LM 3/1993, s. 305–321. (Länsineva 1993)

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 235. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2002. (Länsineva 2002)

Maaperänsuojelun tavoitetyöryhmän mietintö: Maaperänsuojelun tavoitteet. Suomen ympäristö 248. Ympäristöministeriö. Helsinki 1998. (Maaperänsuojelu 1998)

Marjanen, Jari J.: Kemikaali- ja myrkkylainsäädännön kehitysvaiheita. Suomen ympäristö 281. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 1998. (Marjanen 1998)

Miljøstyrelsen: Betænkning om forurenet jord. Jordforureningsudvalget. Miljø- og Energi ministeriet, Betænkning nr. 2. Miljøstyrelsen 1996. (Miljøstyrelsen 1996)

Myrkkyasian neuvottelukunta: 1984 Myrkkycopas. Helsinki 1984. (Myrkkycopas 1984)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. painos. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003. (Mäenpää 2003)

Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers Oy. Tampere 2000. (Mäkinen 2000)

Määttä Tapio: Maanomistusoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 220. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1999. (Määttä 1999)

- OECD*: Recommendation on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies C(72)128. (OECD 1972)
- OECD*: Recommendation on the Implementation of the Polluter Pays Principle C(74)223. Paris 1974. (OECD 1974)
- OECD*: The Polluter Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations. OCDE/GD (92)81. Paris 1992. (OECD 1992)
- Oikeusministeriö*: Euroopan neuvoston ympäristövahinkoyleissopimuksen voimaansaataminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisusarja 2/1995. Oikeusministeriö. Helsinki 1995. (OM 1995)
- Pagh, Peter*: Erstatningsansvar for miljøskader. Jurist- og Økonomforbundets forlag. København 1990. (Pagh 1990)
- Penttinen, Riina*: Maaperän ja pohjaveden kunnostus – yleisimpien menetelmien esittely. Suomen ympäristökeskuksen moniste 227. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2001. (Penttinen 2001)
- Puolanne, Juhani – Pyy, Outi – Jeltsch, Ulrich*: Saastuneet maa-alueet ja niiden käsittely Suomessa: Saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostusprojekti: loppuraportti. Ympäristöministeriön ympäristösuojeluosaston muistio 5/1994. Ympäristöministeriö. Helsinki 1994. (SAMASE-raportti)
- Pyy, Outi*: Pilaantuneiden maiden ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostusohjelma vuosille 2000–2004. Suomen ympäristökeskuksen moniste n:o 193. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2000. (Pyy 2000)
- Pölönen, Ismo*: Vastuu ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneista maa-alueista. LM 5/2001, s. 812–829. (Pölönen 2001)
- Ranta, Jouni*: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Helsinki 2001. (Ranta 2001)
- Routamo, Eero – Ståhlberg, Pauli*: Suomen vahingonkorvausoikeus. 3. uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995. (Routamo – Ståhlberg 1995)
- Ruuska, Suvi*: Vastuu pilaantuneiden maa-alueiden riskinarvioinnista ja kunnostamisesta. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Turku 2000. (Ruuska 2000)
- Ruuska, Suvi*: Pilaantuneiden alueiden kunnostamista ja riskinarviointia koskeva lainsäädäntö. Suomen ympäristö 503. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2001. (Ruuska 2001)
- Ruuska, Suvi*: Maaperän pilaamiskielto ja ympäristön roskaamiskielto puhdistamisvastuun kannalta. Ympäristöjuridiikka 1/2002, s. 72–83. (Ruuska 2002)
- de Sadeleer, Nicolas*: Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press. Oxford 2002. (de Sadeleer 2002)
- Salo, Heikki T.*: Jätehuolto ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1990. (Salo 1990)
- Salo, Heikki – Snellman, Leo*: Jätelainsäädäntö. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1994. (Salo – Snellman 1994)
- Saxen, Hans*: Skadeståndsrätt. Åbo Akademi. Åbo 1975. (Saxen 1975)
- Seppälä, Mika*: Kommentti ratkaisuun KHO 11.11.1997 t. 2858 (saastuneiden maa-alueiden kunnostamisen menettelymuodot). Ympäristöjuridiikka 1/1998, s. 70–72. (Seppälä 1998)
- Tala, Jyrki*: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki 2001. (Tala 2001)

- Tammela, Kauko J. A. – Niinivaara K.*: Pohjavesilainsäädännön tarpeellisuudesta sekä pohjaveden käytöstä, pohjavesilain periaatteista ym. Vesilakikomitean pohjavesitutkimus. Helsinki 1953. (Tammela – Niinivaara 1953)
- Tarasti, Lauri*: Roskaamiskiellon ulottuvuudesta. Ympäristöjuridiikka 1/1995, s. 23–29. (Tarasti 1995)
- Tarukannel, Veijo*: Terveystieteellinen sijoituslupa. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 284. Tampereen yliopisto. Tampere 1990. (Tarukannel 1990)
- Tolonen, Hannu*: Siviilioikeuden yleiset periaatteet. Teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.): Värallisuus oikeuden kantavat periaatteet. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2000. (Tolonen 2000)
- Tulokas, Mikko*: Öljyvahingoista. Erityisesti aluksista aiheutuvien vahinkojen korvaamisen kannalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 133. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1978. (Tulokas 1978)
- Tuomainen, Jouko*: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001. (Tuomainen 2001)
- Tuomainen, Jouko – Tuomala, Jari*: Hallintopäätös saastuneen maa-alueen kunnostamisesta – erityisesti jätehuoltolainsäädännön kannalta. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 1997. (Tuomainen – Tuomala 1997)
- Tuori, Kaarlo*: Sosiaalioikeus. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2000. (Tuori 2000a)
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2000. (Tuori 2000b)
- Tähti, Aarre*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 205. Helsinki 1995. (Tähti 1995)
- Vihervuori, Pekka*: Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1989. (Vihervuori 1989a)
- Vihervuori, Pekka*: Aiheuttamisperiaate. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja No 22. Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet. Espoo 1993. (Vihervuori 1993a)
- Väätäinen, Pirkko – Seppälä, Timo*: Ympäristöonnettomuudet ja niistä aiheutuneet kustannukset Suomessa vuosina 1989–1994. Ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosaston selvitys 1/1995. Helsinki 1995. (Väätäinen – Seppälä 1995)
- Westerlund, Staffan*: Miljörättsliga grundfrågor 2.0. Åmyra Förlag AB. Uppsala 2003. (Westerlund 2003)
- Ympäristöministeriö*: Ympäristöministeriön ohje jätehuoltolain muutoksen johdosta 11/1987. Ympäristöministeriö. Helsinki 1987. (YM 1987)

LYHENTEET

BAT	Best Available Technology
BEP	Best Environmental Practice
DL	Defensor Legis -aikakauslehti
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
IPPC	Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (Integrated Pollution Prevention and Control)
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JHL	jätehuoltolaki (673/1978)
JäteA	jäteasetus (1390/1993)
JäteL	jätelaki (1072/1993)
KM	komiteanmietintö
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LM	Lakimies-aikakauslehti
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
SAMASE	Saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostushanke
SYKE	Suomen ympäristökeskus
SYS	Suomen ympäristöoikeustieteen seura
THL	terveydenhoitolaki (469/1965)
VH	vesihallitus (nykyisin Suomen ympäristökeskus)
VL	vesilaki (264/1961)
VNp	valtioneuvoston päätös
VYH	vesi- ja ympäristöhallitus (nykyisin Suomen ympäristökeskus)
YJ	Ympäristöjuridiikka-aikakauslehti
YM	ympäristöministeriö
YSA	ympäristönsuojeluasetus (169/2000)
YSL	ympäristönsuojelulaki (86/2000)
YVL	laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)

KAAVIOT

Kaavio 1. Tyypilliset ympäristön pilaantumistilanteet	34
Kaavio 2. Pilaantuneeksi epäillyt kohteet alueellisten ympäristökeskusten toimialueilla	38
Kaavio 3. Puhdistamishankkeita koskevat lupa- ja ilmoituspäätökset vuosina 1986–2005	40
Kaavio 4. Mahdollisesti pilaantuneiden alueiden määrä Euroopan eri maissa 1990-luvulla	44
Kaavio 5. Puhdistamisvastuusääntelyn arviointikriteerit ja niiden käyttö tutkimuksessa	49
Kaavio 6. Vaihtoehdot kohdentaa vastuu puhdistamisen kustannuksista	79
Kaavio 7. Puhdistamisvastuullisten prioriteettijärjestys	81
Kaavio 8. Vastuusääntelyn arviointikriteerit ja niiden sisältöön vaikuttavat tekijät	82
Kaavio 9. Vastuusääntelyn soveltaminen eri aikoina tapahtuneeseen maaperän pilaantumiseen	111
Kaavio 10. Ympäristön pilaantumisen määritelmä YSL 3 §:ssä	116
Kaavio 11. Maaperän pilaamiskiellon rakenne	122
Kaavio 12. Pohjaveden pilaamiskiellon rakenne	128
Kaavio 13. YSL:n puhdistamisvastuusäännöksen rakenne	131
Kaavio 14. Puhdistamisen tavoitteena oleva puhtaustaso	136
Kaavio 15. Pohjaveden puhdistamisvastuun alueellinen ulottuvuus	155
Kaavio 16. Roskaantuneen alueen toissijainen puhdistamisvastuu jätelaissa	218
Kaavio 17. Roskaantuneen alueen toissijainen puhdistamisvastuu jätehuoltolaissa	225
Kaavio 18. Viimekätinen vastuu JHL:n mukaan	226

I JOHDANTO

1 Johdatus aiheeseen

1.1 TEOKSEN AIHEPIIRI

Teoksen aiheena on vastuu pilaantuneen maaperän, pohjaveden, rakennusten ja roskaantuneiden alueiden puhdistamisesta. Pilaantuneen ympäristön puhdistaminen on merkittävä ympäristö- ja kustannuskysymys kaikissa Euroopan maissa. Erityisen ongelmallisia ovat vanhat pilaantuneet maa-alueet, sillä niitä on paljon ja puhdistamiskustannukset ovat suuria. Ympäristön puhdistaminen edellyttää yhteiskunnan ohjaavia toimenpiteitä, kuten oikeudellista ohjausta. Teoksen tarkoituksena on antaa kokonaiskuva puhdistamisvastuun nykyisestä sääntelystä ja uuden sääntelyn oikeudellisista rajoista. Aiheiden käsittelyjärjestys perustuu siihen, mitä pilaantumisolmiöitä käytännössä voi liittyä teolliseen toimintaan.

Teoksessa on tavoitteena:

- kuvata ja analysoida puhdistamisvastuusääntelyn sisältö ja soveltamiskäytäntö,
- nimetä sääntelyn mahdolliset vajeet,
- tehdä ehdotuksia sääntelyn kehittämisestä.

Tarkoituksena on selvittää, onko säädöksissä nimetty puhdistamisesta vastuullinen taho erilaisten pilaantumistilanteiden varalta. Teoksessa pyritään löytämään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Kattaako pilaantumisen määritelmä ennakoitavissa olevat pilaantumistilanteet?
- Onko puhdistamisvelvollisuuden syntymistä koskeva sääntely johdonmukaista, onko sääntely tehty lakitasolla ja onko vastuullinen nimetty kaikkien todennäköisten vastuutilanteiden varalta?
- Onko puhdistamisvelvollisuuden sisältö riittävän laaja siten, että se kattaa ennakoitavissa olevat puhdistamistarpeet?
- Onko puhdistamisvastuun kohdentuminen yksilöity selkeästi, onko varauduttu vastuullisen maksukyvyttömyyteen ja onko aiheuttamisperiaate vastuun kohdentamisen lähtökohtana?
- Onko vanhojen pilaantumistilanteiden vastuut riittävästi säännelty?

Teoksessa keskitytään Suomen voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön, josta on valittu tarkastelun kohteeksi yksittäisiä säädöksiä sillä perusteella, että ne sääntelevät kemikaalien käytön aiheuttamia tyypillisiä pilaantumisriskejä. Osa tarkasteltavista säädöksistä koskee varsinaista pilaantuneen ympäristön puhdistamista ja osa muita ympäristönsuojeluvelvoitteita, kuten ongelmajätehuollon järjestämisvelvollisuutta. Paitsi yksittäisiä säädöksiä tarkastellaan myös säädösten soveltamisalojen päällekkäisyydestä johtuvia normikollisiotilanteita.

Teoksessa keskitytään maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuuseen. Yleispiirteisesti tarkastellaan vastuuta jätehuollosta, roskaantumisesta tai rakennusten puhdistamisesta, jotka ovat mukana lähinnä vertailukohtina. Oikeusvertailun kohteena ovat Ruotsi, Tanska ja Saksa. Ne on valittu vertailumaiksi, koska niiden yhteiskuntajärjestys, teollinen kehitys ja oikeuskulttuuri muistuttavat Suomea. Kuitenkin niiden lainsäädäntö poikkeaa suomalaisesta, joten vertailu voi tuottaa uusia näkökulmia.

”Pilaava toiminta” on laaja käsite. Se voi olla joko yksityishenkilön tai organisaation harjoittamaa ansiotoimintaa tai taloudellista hyötyä tavoittelematonta toimintaa, aktiivista tuotantotoimintaa, kemikaalien varastointia ja säiliön pitämistä tietyllä alueella. Toiminta voi olla joko tilapäistä tai pysyvää.

Teoksessa keskitytään pilaantumisen aiheuttajan ja pilaantuneen alueen haltijan julkisoikeudelliseen vastuuseen, sillä näiden tahojen vastuu on tärkein osa vastuujärjestelmää. Aiheen ulkopuolelle jää valtion ja kunnan viimekätinen puhdistamisvastuu sekä puhdistamisen rahoittaminen ympäristövakuutuksen ja ympäristövahinkojen korvausrahastojen varoilla sekä vastuun jakautuminen usean vastuullisen kesken, vastuu samalla alueella peräkkäin harjoitetusta toiminnasta, vastuun siirtyminen konkurssissa sekä vastuun määrän kohtuullisuus. Vastuuta akuutin öljy- tai kemikaalivahingon torjunnasta tai siihen liittyvästä vahingon jälkitorjunnasta ja pitkäkestoisesta puhdistamisesta selostetaan lyhyesti. Perusteena rajaukselle on se, että akuuteissa tilanteissa on yleensä kyse viranomaisen velvollisuudesta torjuntatoimenpiteisiin, eikä yksittäisen vastuullisen velvollisuuksista. Pilaantumisen aiheuttaman hyväksyttävän riskin ja puhdistamisen tavoitetason määräytymistä ei käsitellä, sillä ne ovat ympäristöpolitiikan alaan kuuluvia ilmiöitä. Tarkastelun kohteena on ensisijaisesti toiminnan jälkivalvonta, joten pilaantumisen ennakoivalvonta ja ympäristölupajärjestelmät sivuutetaan.

1.2 TEOKSEN TUTKIMUKSELLISET LÄHTÖKOHDAT

Tämän teoksen taustalla olevan tutkimustyön lähtökohtana on pääosin julkisoikeudellinen puhdistamisvastuu, joka liittyy valtion ja yksityisen väliseen oikeussuhteeseen. Julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun tavoitteena on ensisijaisesti yleisen edun edellyttämän puhtaan ympäristön turvaaminen. Vahingonkorvausvastuu kuuluu yksityisoikeuden alaan, ja sen tavoitteena on oikeussuojan antaminen yksittäiselle vahingonkärsijälle.¹ Korvausjärjestelmä turvaa ensisijaisesti yksityisten vahingonkärsijöiden taloudellisia etuja, vaikka sillä voi olla myös preventiivisiä ja ohjaavia vaikutuksia.² Puhdistamisvastuulla ja korvausvastuulla on useita kytkentöjä, mutta silti ne ovat toisistaan irralliset asiakokonaisuudet. Samaa mieltä ovat myös *Kuusiniemi*, *Hollo* ja *Marja Ekroos*.³

Perinteisesti on lähdetty siitä, että julkisoikeudellinen puhdistamisvastuu ja yksityisoikeudellinen korvausvastuu ovat erillisiä ilmiöitä. Oikeudenalojen aiemmin selkeät rajat ovat nykyään hämärtyneet. Julkisoikeuden ja muiden oikeudenalojen välinen erottelu on suhteellinen, ja monissa oikeussuhteissa saattaa samanaikaisesti esiintyä sekä julkis- että yksityisoikeudellisia elementtejä.⁴ Esimerkiksi ympäristöoikeus käsittelee suurelta osin yksityisoikeudellisia suhteita eli yksityisten toimijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa toisiinsa.⁵ Kuten *Mäkinen* toteaa, selvärajainen jaottelu yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen on mahdotonta, koska yhdeksi lainsäädännön keskeiseksi tavoitteeksi on tullut interventio eli toimijoiden ohjaaminen.⁶ *Länsineva* on samaa mieltä ja esittää lisäperusteluna, että yksityis- ja julkisoikeuden näkökulmien pitäminen täysin erillään ei ole mielekästä. Riskinä hänen mukaansa on, että oikeudellinen harkinta johtaa väärinarviointiin, jos oikeussuhteen kaikkia olennaisia osatekijöitä ei tunnisteta liian kapea-alaisen tarkastelun johdosta.⁷

¹ HE 165/1992, s. 3.

² Hollo 1991a, s. 711–712 ja Hellner 1987, s. 31–37.

³ Kuusiniemi 2002, s. 136, Marja Ekroos 1995, s. 15 ja Hollo 1999, s. 53.

⁴ Husa ym. 2001, s. 10.

⁵ Ympäristöoikeuden tehtävästä ks. myös Vihervuori 1989b, s. 26–51, Kultalahti 1990, s. 49, Laakso 1990, s. 3, Tarukannel 1990, s. 2–3, Kuusiniemi 1992b, s. 32–33, Kuusiniemi ym. 2001, s. 51–55, Hollo 1996b, s. 211–236 ja Ranta 2001, s. 4–5.

⁶ Mäkinen 2000, s. 41.

⁷ Länsineva 2002, s. 20.

Oikeudelliset ongelmat voivat sijoittua yksittäisten oikeudenalojen väliselle alueelle, joten liian sitovat oikeudenalaluokittelut voivat olla tutkimusvaiheessa esteenä. Tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota sääntelyjärjestelyyn kokonaisuudessaan, sillä yhdeltä oikeudenalalta poistettu puutteellisuus voi heijastua uutena ongelmana muussa sääntelyssä. Puhdistamisvastuun kokonaisuuteen käytännön tilanteissa vaikuttaa sekä julkisoikeudellinen puhdistamisvastuu että vahingonkorvausvastuu, vaikka tutkimuksessa on mahdollista rajata toinen aiheen ulkopuolelle.

Ympäristön puhdistamisvastuuta ei voida ratkaista esineoikeuden systematiikan kautta. Esineoikeudellinen omistuskäsité voi auttaa ratkaisemaan yksityisten osapuolten välisiä jätteiden omistussuhteita, mutta se ei ratkaise jätehuollon järjestämisvastuuta tai puhdistamisvastuuta, sillä ne määräytyvät julkisoikeudellisen jätehuoltolainsäädännön perusteella. Kun kyse on jätteistä esineinä, omistamiseen ei liity niinkään oikeuksia, vaan ensi sijassa omistajan velvollisuus jätteen asianmukaiseen käsittelyyn.⁸

Valitsemalla tutkimuksen aiheeksi puhdistamisvastuu on jo tehty rajauksia, sillä samalla on jätetty muut vastuuseen liittyvät kysymykset tutkimuksen ulkopuolelle. Myös tutkimuskysymysten muotoilussa, aiheen rajauksissa ja tarkastelutavassa näkyy aina tutkijan oma kokemus- ja arvomaailma suhteessa ympäristöarvojen ja yleisen edun asemaan. Maaperän kemikaalisoitumisen luokittelu ympäristöongelmaksi ei perustu ainoastaan neutraaliin luonnontieteelliseen tutkimustietoon, vaan on myös sosiaalinen prosessi, jossa määritellään, mitkä tilanteet edellyttävät korjaavia toimenpiteitä tai korvausta.

Voidaan hyvin perustellusti kysyä, onko ympäristöoikeudella erityinen oma metodinsa, joka poikkeaa muista oikeustieteen lohkoista. Myös *Määttä* pitää ongelmallisena ajatusta erityisestä ympäristöoikeudellisesta metodista, koska se johtaisi väistämättä erityiseen ympäristöoikeudelliseen kieliin, suppeaan auditorioon ja intellektuaaliseen sulkeutumiseen.⁹ Hänen mukaansa ympäristöoikeuden tehtävänä on kokonaisvaltaisen näkökulman esittämisen ja ympäristönäkökulman teoreettisen perustan luomisen ohella kehittää metodisia välineitä muiden tieteenalojen käyttöön.¹⁰

Tutkimuksen metodisena lähestymistapana on ollut sekä oikeusdogmaattinen että oikeuspoliittinen tutkimusote. Oikeusdogmaattinen siinä suhteeseen

⁸ Kiviniemi 1990, s. 22.

⁹ Määttä 1999, s. 8–9

¹⁰ Määttä 1999, s. 15.

sa, että tarkoitus on ollut analysoida, miten vastuu on järjestetty Suomen nykyisin voimassaolevassa lainsäädännössä. Tämän toteuttamiseksi on analysoitu, tulkittu ja systematisoitu oikeusnormeja ja keskeisiä ennakkopäätöksiä sekä esitetään tulkintakannanottoja ja -suosituksia lainsäädännön aukkotilanteiden varalta. Tutkimus on ollut luonteeltaan oikeuspoliittinen eli *de lege ferenda* -tutkimus, sillä se sisältää lainsäätäjälle tarkoitettuja uudistusehdotuksia. Ne perustuvat lainsäädännön analyysiin, joka on osoittanut, että nykyisessä sääntelyssä on puutteita ja ristiriitaisuuksia, joita voidaan poistaa esittämällä lainsäädännön systemaattiselle pohjalle perustuvia muutoksia. Ehdotuksissa kuvataan tarvetta muuttaa lainsäädäntöä, mutta ei esitetä yksityiskohtaisia säädösmuutoksia.

Keskeisessä asemassa on KHO:n ja hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön kuvaus ja analyysi. Oikeuskäytännöllä on poikkeuksellisen suuri merkitys, koska puutteellisen vastuusääntelyn sisältö on pääasiassa muotoutunut vasta oikeuskäytännön kautta. Monet esitellyistä KHO:n päätöksistä eivät ole julkaistuja ennakkopäätöksiä, mikä on otettu huomioon arvioitaessa niiden laajempaa merkitystä.

Oikeusvertailua on tehty uusien vaihtoehtoisten ratkaisumallien löytämiseksi. Vertailulla on haettu esimerkkejä siitä, miten vastuusääntelyn ongelmalliset yksityiskohdat voidaan järjestää. Muiden maiden mallit voivat olla käyttökelpoisia, sillä sääntelyn kohteena oleva ympäristöongelma – pilaantuneet alueet – on kaikissa teollisuusmaissa sama. Sen sijaan ulkomaisten lakien soveltamiskäytäntö ei auta lainsäädännön tulkinnessa, sillä Suomen vastuulainsäädännön valmistelussa ei ole käytetty esikuvina muiden malleja. Vaihtoehtojen etsiminen on Husan oikeusvertailulle asettamien tavoitteiden mukaista, sillä hänen mukaansa ”perimmäisenä tavoitteena on hankkia informaatiota siitä, mikä tarkasteltavia oikeusjärjestelmiä yhdistää sekä selvittää tai arvioida, mistä erot ja/tai yhtäläisyydet johtuvat”.¹¹ Husa luokittelee funktionaaliseksi oikeusvertailuksi sen, kun pyritään paikantamaan sitä, miten sama oikeudellinen ongelma ratkaistaan eri oikeusjärjestyksissä.¹²

Oikeusvertailun kohdemaana ovat Tanska, Ruotsi ja Saksa. Tanska on esimerkkinä kerralla toteutetusta yksityiskohtaisesta sääntelystä, mikä poikkeaa Suomen käyttämästä hallinto- ja oikeuskäytännön vähittäisestä kehittämisestä. Tanskassa on myös erityislaki pilaantuneiden alueiden kunnostamisesta (*Lov om forurened jord* 370/1999), johon koottiin aiempi hajanai-

¹¹ Husa 1998, s. 25.

¹² Husa 1998, s. 60.

nen puhdistamisvastuuta käsittävä sääntely.¹³ Ruotsissa on koottu kaikki ympäristönsuojelusääntely yhteen ja samaan säädökseen, joka sisältää myös puhdistamisvastuun sääntelyn (*Miljöbalken* 1998:808). Vertailumaiden lainsäädännöistä ei ole yhtenäistä erillistä jaksoa vaan järjestelmien yksityiskohtia on esitelty asiayhteyksien perusteella koko alueella.

Vastuusääntelyn analyysi on toteutettu käyttämällä välineenä vastuusääntelyn arviointikriteereitä. Kyse on viitekehyksestä sen kuvaamiseksi, mitä vastuusäädöksen tulisi sisältää erilaisten ja eri-ikäisten pilaantumistilanteiden varalta. Kriteerien avulla on analysoitu nykyistä vastuulainsäädäntöä ja nimetty sen puutteet sekä perusteltu ehdotuksia lainsäädännön muuttamisesta.

Oikeusperiaatteilla on vastuusääntelyn soveltamisessa ja tutkimisessa suuri merkitys, osa lainsäädännöstä on nykyaikaista ja kattavaa, mutta osa lainsäädännöstä on hyvin puutteellista. Oikeusdogmaattinen lähestymistapa soveltuu vain ensin mainitun osan tutkimiseen, sillä siinä semanttis-analyyttinen tekstitulkinta voi johtaa loogisesti kestävään ratkaisuun. Sen sijaan tutkittaessa lainsäädännön puutteellista osaa tarvitaan paitsi säännösten tulkintaa myös yleisten oikeusperiaatteiden soveltamista, arvojen ottamista huomioon ja tapauskohtaisten seikkojen arvioimista. Kun perustellaan niiden käyttöä, siirrytään samalla oikeustieteen perinteisten yleisten kysymysten alueelle. Miten tulkintasuosituksissa voidaan ottaa huomioon ympäristöpolitiikka, moraali ja oikeus tavalla, jonka myös oikeustieteellinen tiedeyhteisö hyväksyy? Lainsäädännön puutteita voidaan korjata puutteellisten säännösten avaralla tulkinnalla. Silti voimassa olevien säännösten korjaamiselle on asettava valtiosääntöoikeudellisia rajoja, jotka tosin eivät helposti ylitä väljäsisältöisten normien tulkinnassa.¹⁴

Vastuusäännösten soveltaminen on enemmän lainsäädännön aukkojen täyttämistä kuin varsinaista säännösten tulkintaa. Tuomarin tai hallintovirkamiehen on pakko tehdä yksittäistapauksessa ratkaisu, vaikka se ei perustuisi säännösten sanamuotoon. Tämä päätös voidaan perustaa kohtuusharkintaan ja yleisiin oikeusperiaatteisiin, mitä voidaan oikeuttaa sillä, että *Tuorin* tasottelumallin eli oikeuden tasoja koskevan mallin mukaisesti ammenetaan pintatason päätöksiä varten aineksia oikeuden pinnanalaisista kerroksista. *Tuori* käyttää käsitettä ”syvempien tasojen rajoitussuhde”, millä hän tarkoittaa sitä, mikä pintatasolla on mahdollista, kuten voidaanko lain

¹³ Miljøstyrelsen 1996.

¹⁴ Kuusiniemi ym. 2001, s. 174.

tulkinnoilta edellyttää perusoikeusmyönteisyyttä.¹⁵ *Tuorin* malli ei ole aukoton eikä kata kaikkia oikeudellisen ajattelun puolia. Mallin heikkoutena voidaan pitää sen luonnetta suljettuna systeeminä, mikä johtaa eräissä tilanteissa siihen, että malli ei kuvaa koko todellisuutta. *Tuorin* malli painottaa oikeuden sisäistä näkökulmaa ja sulkee oikeuden ulkopuolelle moraalin ja politiikan. Mallin kannalta keskeisessä asemassa on oikeuden syvärakenne, joka *Mäkisen* mukaan estää oikeusyhteisön ulkopuolisen kritiikin mahdollisuuden, samalla kun syvärakenteen soveltaminen oikeudellistaa arvot.¹⁶ Koska oikeudellinen ratkaisutoiminta kuitenkin perustuu myös arvoihin, lain tulkinta- tai soveltamisratkaisua ei aina voida ammentaa syvärakenteesta, vaan todellisuudessa se voi perustua esim. ratkaisijan omaan arvomaailmaan. Mielestäni *Mäkinen* esittää *Lars D. Erikssoniin* tukeutuen osuvasti ja perustellusti, miten politiikka ja moraalitunkeutuvat kaikille *Tuorin* kuvaamille tasoille, joten niitä ei voida pitää puhtaasti positivistisina. Esimerkiksi perusoikeuksien ristiriitatilanteen ratkaisemisessa on arvoilla merkitystä, kun vaikkapa ympäristöperusoikeus edellyttää toisenlaista lopputulosta kuin omaisuussuojasääntely. Tätä *Tuorin* mallin piirrettä voitaneen lieventää sillä, että argumentointi on avointa ja että käytetään oikeusperiaatteiden lisäksi myös reaalisia argumentteja, jotka perustellaan ottaen huomioon myös ratkaisujen seurausvaikutukset.

1.3 TUTKIMUSAINEISTO

Teosta varten on käyty läpi keskeisten säädösten valmisteluaineisto ja esityöt sekä lakien taustalla olevia EY:n säädöksiä ja kansainvälisiä sopimuksia. Tarkoituksena on ollut selvittää, mitkä ovat olleet säädösten valmisteluvaiheessa asetettuja sääntelyn tavoitteita. Tosin esitöiden anti on puhdistamisvastuun kannalta vähäinen, sillä vastuuta ei vielä lainsäätämisen aikaan pidetty merkittävänä asiana, joten sitä ei ollut tarpeen perustella valmisteluaineistossa. Kuten *Tala* aiheellisesti toteaa, yleisesti voidaan suhtautua epäilevästi siihen, onko lainsäädännöllä taustallaan sellaisia selkeitä tavoitteita, joita voidaan selvittää luotettavasti jälkikäteen.¹⁷

¹⁵ Tuori 2000, s. 342–343

¹⁶ Mäkinen 2000, s. 25.

¹⁷ Tala 2001, s. 77–82.

Tärkeimpiä oikeustieteellisiä kirjoituksia aiheen kannalta ovat vastuusääntelyä koskevat *Erkki Hollon*, *Kari Kuusiniemen* ja *Casper Herlerin* artikkelit, *Heikki Salon* jätelainsäädännön kommentaarit ja *Marja Ekroosin* kirjoitukset ympäristövastuusta. Muun oikeustieteellisen aineiston kautta saadaan tietoa oikeusperiaatteista. Juridiset aikakausjulkaisut – Lakimies, JFT, Defensor Legis ja Ympäristöjuridiikka – on käyty järjestelmällisesti läpi vuodesta 1980 alkaen, mutta myös eräitä vanhempia kirjoituksia on otettu huomioon.

Tuomioistuinkäytännön selvittämiseksi on käyty läpi kaikki KHO:n keskeiset, myös julkaisemattomat päätökset vuosilta 1985–2006 ja hallinto-oikeuksien päätökset puhdistamisvastuuasioissa. Nämä päätökset ovat tärkeitä sen vuoksi, että ne ohjaavat toimintaa erityisesti jätehuoltolakiin perustuvissa asioissa, joissa sääntely on puutteellista. Oikeuskäytäntö on päätynyt ikään kuin lainsäätäjän asemaan. Tosin on korostettava *Kuusiniemen* tapaan, että oikeuskäytäntö koostuu satunnaisista ratkaisuista yksittäisissä valitustapauksissa.¹⁸ Tuomioistuin ei käsittele vastuusääntelyä kokonaisuutena, vaan se vastaa valittajien vaatimuksiin kyseisessä prosessuaalisessa tilanteessa.

Lisäksi tutkimusta varten on käyty läpi valtion ympäristöhallintoon kuuluvien lupaviranomaisten päätöksiä vuosilta 1982–2006, joita on koottu Suomen ympäristökeskuksessa pidettyyn ympäristölupapäätösarkistoon. Päätösaineistoon on viitattu yleisesti ilman yksittäistapausten selostamista, koska tämän tutkimuksen yleinen lähestymistapa ei ole empiirinen. Edellä tarkoitettujen lupaviranomaiset ovat eri ajanjaksoina vaihdelleet, mutta keskeisiä lupaviranomaisia ovat olleet vesi- ja ympäristöpiirit, lääninhallitukset, ympäristölupavirastot ja alueelliset ympäristökeskukset.

1.4 TEOKSEN RAKENNE

Johdanto (luvut 1–4) sisältää teoksen tavoitteet, selostuksen taustalla olleesta tutkimuksesta, kuvauksen pilaantumisesta ympäristöongelmana, arviointikriteerit siitä, mitä tilanteita puhdistamisvastuusääntelyn tulisi kattaa. Lisäksi selostetaan vastuusääntelyn kehitysvaiheet ja nykyisen lainsäädännön pääpiirteet.

Luvut 5–8 ovat teoksen pääjaksoja. Niiden aiheena on pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen (luku 5), varastoitujen kemikaalijätteiden

¹⁸ Kuusiniemi 2002, s. 146.

den jätehuollon järjestäminen (luku 6), roskaantuneen ympäristön puhdistaminen (luku 7) ja kemiallisesti saastuneiden rakennusten ja rakennelmien puhdistaminen (luku 8).

Luvut 9–10 sisältävät yhteenvedon tutkimuksessa havaituista vastuusääntelyn aukoista ja puutteista sekä ehdotuksia puutteiden poistamisesta.

1.5 KESKEISET KÄSITTEET

Ympäristön pilaantumiseen liittyvien käsitteiden sisältö vaihtelee eri käytöyhteyksissä. Tässä teoksessa keskeisiä käsitteitä käytetään seuraavasti:

Maaperä on ekologinen kokonaisuus, joka koostuu maanpinnan karikkeesta, eloperäisistä kerrostumista, kivennäismaasta sekä maa- ja pohjavedestä.¹⁹ Vesistöjen kemiallisesti saastuneet pohjasedimentit eivät kuulu tässä tarkoitetun maaperän käsitteen piiriin. Tosin SAMASE-raportissa saastuneeksi alueeksi on kokonaisuudessa katsottu kohde, johon kuuluu maa-alue ja siihen liittyvä vesistöalueelle ulottuva saastunut sedimenttialue.²⁰ Myös oikeuskäytännössä on hyväksytty tämä periaate ainakin päätöksessä KHO 24.5.2006 taltio 1361 (2006:30).

Pilaantumisella tarkoitetaan erilaisia ilmiöitä. Tässä yhteydessä käytetään ”pilaantumista” yleiskäsitteenä, jolla tarkoitetaan kemikaalien, jätteiden tai roskien aiheuttamaa ympäristön tilan haitallista muuttumista, mutta ei mikrobian aiheuttamaa pilaantumista. Pilaantunut maa-aineksesta eroaa puhtaasta maa-aineksestä siinä, että sen kemikaalipitoisuus ylittää viranomaisten asettaman raja-arvon. Käsitettä ”pilaantuminen” käytetään tässä tutkimuksessa pääsääntöisesti ”saastumisen” sijasta, koska tavoitteena on edistää terminologista yhtenäisyyttä. Tästä on poikkeuksia. Kun jäljempänä on tarkasteltu puhdistamisvastuuta yksittäisten jäte- ja roskaantumissäännösten kannalta, on niiden yhteydessä käytetty kuhunkin lakiin sisältyvää käsitettä. On syytä todeta, että nykyisissä laeissa käsitteistö ei ole kovin yhtenäinen, vaikka lainsäätäjä on ympäristönsuojelulaissa vakiinnuttanut käsitteen ”pilaantuminen” soveltamisalaa. Aiemmassa jätehuoltolaissa ja jätelaissa sekä niihin perustuvissa hallintopäätöksissä käytettiin pilaantumisen sijasta käsitettä ”saastuminen”. Ensimmäisen kerran käytettiin säädöstekstissä käsitettä ”saastuneet alueet” asetuksessa valtion jätehuoltotoista (901/1989). Käsite ”pilaantumi-

¹⁹ Maaperänsuojelu 1998, s. 7.

²⁰ SAMASE-raportti, s. 66.

nen” on omaksuttu ensin vesilainsäädäntöön, johon se päätyi vesiensuojelukomitean ja vesilakikomitean tietoisien valinnan perusteella.²¹ EU:n terminologiassa käytetään vakiintuneesti ilmaisua maaperän saastuminen.²² Vuoden 1902 vesioikeuslaissa (31/1902) käytettiin asiallisesti pilaantumista vastaavaa käsitettä ”likaantuminen”, jota myöhemmin käytettiin toisessa merkityksessä. Likaantuminen kuvasi *Hollon* mukaan 1970-luvun kielenkäytössä pilaantumisen lievää astetta, josta ei aiheutunut välitöntä terveysvaaraa, tai tilanteita, joissa ei otettu kantaa kuormituksen aiheuttamiin haittoihin.²³

Vanha ja uusi pilaantuminen on keskeinen pilaantumistapahtumien jaottelu. Jaottelua käytetään kunkin säädöksen yhteydessä siten, että ”vanhalla pilaantumisella” tarkoitetaan ennen kyseisen lain voimaantuloa tapahtunutta pilaantumista. Käsitteellä on kuitenkin myös laajempi merkitys. Erityisesti kansainvälisissä yhteyksissä puhutaan usein historiallisesta pilaantumisesta (*historical pollution*), joka yleensä tarkoittaa kyseisessä valtiossa ennen modernin ympäristölainsäädännön voimaantuloa tapahtunutta pilaantumista. Saksassa ja Itävallassa on lainsäädännössä käytössä käsite *Altlasten*, joka sisältää pilaantuneen maaperän ohella myös vanhat kaatopaikat ja maahan haudatut jäte-erät.

Pilaantumisen aiheutumisen riski ja pilaantuminen ovat osittain päällekkäisiä käsitteitä, kun on kyse ympäristön kemiallisen tilan muutoksista. Yleiskäsitteenä riski tarkoittaa tässä yhteydessä pilaantumisen vaaraa tai todennäköisyyttä, ei siis jo toteutunutta asiantilaa. Sen sijaan jätehuoltolain systematiikassa ei ole mainittua jaottelua. Toisaalta taas ympäristönsuojelulain (YSL, 86/2000) systematiikan kannalta ”pilaantuminen” tarkoittaa sekä konkreettista pilaantumista että pilaantumisen syntymisen riskiä. Varsinaisen puhdistamisvastuu koskee YSL:n 75 §:n mukaan vain jo pilaantuneita maa-alueita. Pilaantuneita alueita ovat YSL 7 §:n ja 8 §:n mukaan alueet, joilla aiheutuu laissa mainittuja haittoja ja vaaroja, jotka kuitenkin käsitteenä viittaavat mahdollisuuteen eli todennäköisyyteen. Osaa YSL:n kannalta pilaantuneiksi luokiteltavista alueista ei lopulta tarvitse puhdistaa, mutta niidenkin osalta puhdistamisesta YSL 75 §:n nojalla vastaavaa tahoja koskee YSL 77 §:n mukainen velvollisuus selvittää ja tutkia tarkemmin, onko alue pilaantunut vai ei. Vasta näiden tarkempien tutkimusten jälkeen alue katso-

²¹ KM 1958:97, s. 14.

²² Esim. komission tiedonanto maaperänsuojelustrategiasta KOM (2002) 179 lopullinen.

²³ Hollo 1976, s. 23 ja siinä mainittu kirjallisuus.

taan joko pilaantuneeksi tai pilaantumattomiksi. Vain pilaantunut alue on puhdistettava.

Puhdistamisella tarkoitetaan haitallisesti muuttuneen ympäristön aiheuttamien haittojen tai riskien poistamista tai merkittävää vähentämistä. Puhdistamalla siis joko palautetaan alueen tila ennen pilaantumista vallinneeksi tai poistetaan haitat ja riskit rajoittamalla alueen käyttöä. Puhdistamisen tuloksena ei siis aina ole luonnontila tai kemikaaleista ”puhdas” ympäristö, vaan osa haitta-aineista saattaa jäädä ympäristöön. Lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa käytetään myös käsitteitä ”ennallistaminen”, ”luontaispalautus”, ”kunnostaminen” ja ”saneeraus”. Näiden käsitteiden asiallinen sisältö on osittain yhtenevä, mutta voi myös vaihdella tilanne- tai säädös-kohtaisesti. Puhdistamisen käsitteen ymmärrettävyyttä vähentää se, että yleiskielessä sen sisältö on olennaisesti suppeampi kuin YSL:ssä. Saksassa ja Itävallassa käytetty *Sanierung* ja Ruotsissa käytetty *efterbehandling* ovat selkeämpiä, sillä niissä ilmenee paremmin puhdistamistoiminnan laaja-alaisuus.

Puhdistamisvastuulla tarkoitetaan julkisoikeudellista velvollisuutta puhdistaa jo pilaantunut ympäristö. Tämä velvollisuus on jälkikäteinen suhteessa pilaavan toiminnan harjoittamiseen. Puhdistaminen voi olla tarpeen kahdessa tilanteessa. Kyse voi olla joko tapahtuneen pilaantumisen poistamisesta tai pilaantumisen riskin poistamisesta, kun maaperässä oleva kemikaali uhkaa aiheuttaa pilaantumista. Puhdistamisvastuulla on tärkeä käsitteellinen ero vahingonkorvausvastuuseen. Korvauksen määrittämisen lähtökohtana on differenssiteorian mukaisesti verrata ennen vahinkoa vallinnutta olotilaa toteutuneeseen olotilaan.²⁴ Sen sijaan puhdistamisella palautetaan alueen alkuperäistä tilaa ja käyttökelpoisuutta, mutta ei aina alkuperäiseen tasoon saakka.

²⁴ Saxen 1975, s. 268.

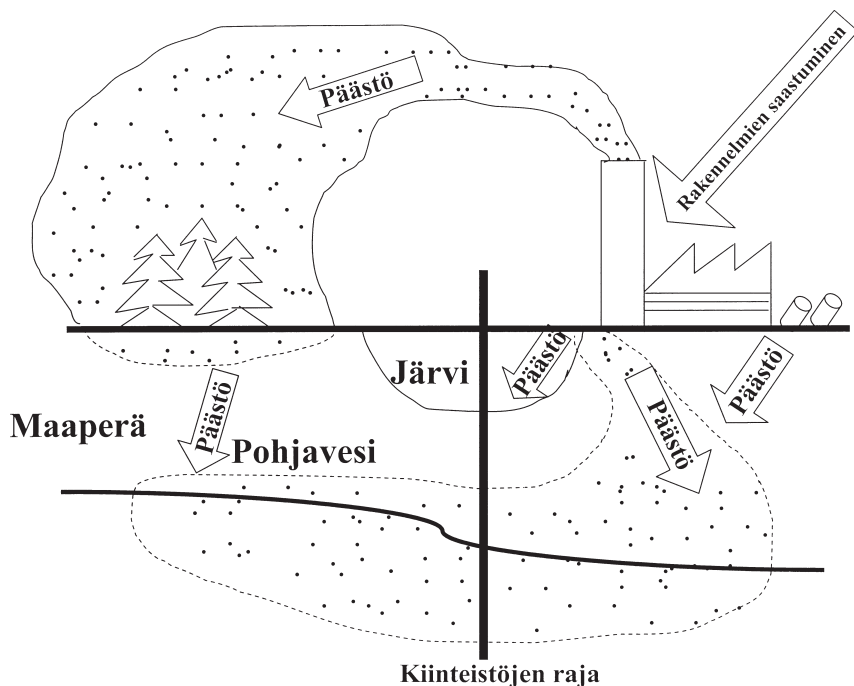
2 Tausta ja tarve

2.1 YLEISKUVAUS YMPÄRISTÖN PILAANTUMISILMIÖISTÄ

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan kemikaalien, jätteiden tai roskien aiheuttamaa haitallista ympäristön tilan muuttumista. Ympäristön pilaantuminen voi kohdistua maaperään, pohjaveteen, vesistöihin tai niiden pohjasedimentteihin, alueen maisemaan, alueella oleviin rakennelmiin tai elolliseen luontoon. Osa ympäristön tilan muutoksista on ihmisen aiheuttamia ja osa liittyy luonnon omiin prosesseihin, kuten maaperän luontaiseen asbestipitoisuuteen. Ihminen voi muuttaa luonnon tilaa lisäämällä ravinnekuormitusta. Myös teollisesta toiminnasta sekä jätteiden ja kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista päätyy ympäristöön haitallisia aineita. Näin tapahtuu myös kaivostoiminnan ja muun maa tai kallioperän mineraalien hyödyntämisen yhteydessä.

Ympäristön pilaantuminen voi tapahtua äkillisessä vahinkotilanteessa tai vähitellen. Tyypillisiä äkillisiä vahinkotilanteita ovat kemikaalien kuljetussäiliöiden rikkoutumiset ja teollisuuslaitosten kemikaalivuodot. Vähittäiset kemikaalipäästöt liittyvät etupäässä teolliseen toimintaan tai ongelmajätteiden jätehuollon järjestämisen laiminlyönteihin. Myös maa- ja metsätalouden harjoittaminen kuormittaa ympäristöä merkittävästi, mutta se tapahtuu lähinnä ravinnekuormitusta lisäämällä, eikä niinkään äkillisillä kemikaalipäästöillä. Tyypillisiä ympäristön pilaantumistilanteita ovat (kaavio 1):

- maaperän ja pohjaveden pilaantuminen
- vesistöjen veden ja pohjasedimenttien pilaantuminen
- kemikaalijätteiden jätehuollon laiminlyönti
- roskien ja muiden irtainten jätteiden jätehuollon laiminlyönti
- rakennetun ympäristön, kuten rakennusten ja rakennelmien, kemiallinen saastuminen
- elollisen luonnon, kuten kasvillisuuden, vahingoittuminen
- ilman laadun haitallinen muuttuminen.



Kaavio 1. Tyypilliset ympäristön pilaantumistilanteet.

2.2 PILAANTUMINEN YMPÄRISTÖONGELMANA SUOMESSA JA LÄNSI-EUROOPASSA

2.2.1 Selvitykset ja tutkimukset pilaantumisongelman laajuudesta

Maaperän ja pohjaveden pilaantumisongelma tiedostettiin Suomessa jo 1950-luvulla. Esimerkiksi vesilain (264/1962) valmisteluvaiheessa tehdyssä selvityksessä kuvattiin maaperän saastumisen pohjavedelle aiheuttamat riskit ja tuotiin esille pohjaveden saastumista aiheuttavat toiminnot, kuten jakelu-asetat ja puunkyllästystoiminta.²⁵ Myös vuonna 1970 valmistuneessa ko-

²⁵ Tammela – Niinivaara 1953, s. 6, 81, 84 ja 91.

miteamietinnössä, johon vuonna 1979 voimaantullut jätehuoltolaki (JHL, 673/1978) perustui, käsiteltiin maahan haudattujen jätteiden aiheuttamaa pohjaveden pilaantumista.²⁶ Kuitenkaan toiminnanharjoittajat tai hallinto eivät ennen 1980-lukua päättäväisesti puuttuneet pilaantumiseen. Syynä passiivisuuteen oli se, että ympäristöongelmaa ei tunnistettu, ja että ympäristölainsäädäntö ei antanut riittäviä toimivaltuuksia viranomaisille ainakaan ennen JHL:n säätämistä.

Todella merkittäväksi ympäristöongelmaksi maaperän pilaantuminen miellettiin vasta 1980-luvulla, jolloin tuli ilmi useita laajoja pohjaveden pilaantumistapauksia. Esimerkiksi Kärkölässä ja Oitissa pohjaveden pilaantuminen johti kunnallisen pohjavedenottamon sulkemiseen. Pilaantumisongelman laajuuden tutkiminen aloitettiin vuonna 1985. Silloin kartoitettiin riskikaatopaikkojen aiheuttamia ympäristöongelmia ja tehtiin tarkempi selvitys riskikaatopaikoista, joita oli noin neljäkymmentä.²⁷

Ympäristöviranomaiset toteuttivat vuosina 1989–1994 ”Saastuneiden alueiden selvitys- ja kunnostusprojektin” kun tiedon puute saastumisongelman luonteesta hidasti puhdistamistoimintaa. Tässä ns. SAMASE-projektissa kartoitettiin pilaantuneiden alueiden määrä ja tehtiin ehdotuksia alueiden kunnostamisen järjestämisestä. Silloiset vesi- ja ympäristöpiirit toimivat projektissa yhteistyössä lääninhallitusten ja kuntien ympäristöviranomaisten kanssa. Vuonna 1994 valmistuneessa loppuraportissa tarkasteltiin alueita, joita voitiin epäillä pilaantuneeksi niillä harjoitetun toiminnan perusteella. Tarkastelun kohteena olivat sekä vanhat että uudet pilaantuneet alueet. Suurin osa kunnostamista edellyttävistä kohteista oli joko teollisuusalueita, kaatopaikkoja tai kaivosalueita. Kunnostettavia kohteita arvioitiin olevan lähes 1 200 ja niiden puhdistamiskustannuksiksi arvioitiin noin 900 miljoonaa euroa seuraavan 20 vuoden aikana.²⁸ SAMASE-raportissa määriteltiin myös raja- ja ohjeavrot hyväksyttävälle pilaavien aineiden pitoisuuksille. Raportti on julkaistu vuonna 1994.

SAMASE-projektissa laadittiin luettelo pilaantuneiksi epäillyistä alueista, jotka vaativat lisätutkimuksia. Luettelo tehtiin ottaen huomioon olosuhteet sekä aineiden yhteis- ja pitkäaikaisvaikutukset. Siihen luetteloon merkittiin tiedot kaikkiaan 10 396 pilaantuneeksi epäillystä alueesta, jotka jaettiin neljään riskiluokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat kohteet, joissa

²⁶ KM 1970:114, s. 197.

²⁷ Assmuth ym. 1990.

²⁸ SAMASE raportti, s. 38–39.

pilaantumista ei hyvin todennäköisesti ole tapahtunut. Toiseen luokkaan kuuluvissa kohteissa pilaantuminen on toimialan tai muiden seikkojen perusteella arvioiden mahdollista, mutta erityisiä syitä pilaantumisepäilyille ei ole. Kolmannessa luokassa ovat kohteet, joissa on perusteltuja syitä epäillä ympäristön pilaantuneen, esimerkiksi havaintoja saasteiden vaikutuksista. Neljännessä luokassa ovat kohteet, joissa on mittauksin todettu ympäristössä kohonneita haitta-ainepitoisuuksia.

Luetteloa on käytetty hyväksi esimerkiksi kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa, vaikka kaikki siinä mainitut kohteet eivät ole pilaantuneita, ja siitä puuttuu paljon pilaantuneita alueita. Alueen luetteloon ottamisen perusteena olikin yleensä se, että kohteessa edellytettiin tehtäväksi tarkempia lisätutkimuksia tai että kyse oli yrityksestä, joka toimialansa perusteella oli todennäköisesti aiheuttanut pilaantumista. Kaikilla alueilla ei ole tehty tapauskohtaisia tutkimuksia ennen luettelomerkintää, sillä maaperätutkimukset ovat kalliita. Luettelo on laadittu pääosin siten, että on kerätty olemassa olevia tietoja haastatteluilla, arkistoista ja liittämällä tiettyjen toimialojen laitosten sijaintipaikat suoraan luetteloon. Yleensä lopullinen varmuus alueen pilaantuneisuuden laajuudesta saadaan vasta sen jälkeen, kun maaperää on alettu puhdistaa ja päällimmäiset maakerrokset on poistettu alueelta.

SAMASE-projektin tietoja tarkennettiin vuosina 1998–1999. Alueelliset ympäristökeskukset päivittivät ja tarkensivat tietoja ja Suomen ympäristökeskus kokosi nämä tiedot valtakunnallisesti vuonna 1999.²⁹ Tarkennukset koskevat erityisesti alueiden määriä ja toimialakohtaista jakautumista. Näitä tietoja ei ole julkaistu erillisenä raporttina.

2.2.2 Uudet ja vanhat pilaantuneet alueet

Useimmat pilaantumistapaukset ovat ”vanhoja syntejä” eli peräisin menneinä vuosikymmeninä harjoitetusta toiminnasta. Pilaantuminen voi olla seurausta lainvastaisesta toiminnasta tai toiminta on voinut olla tapahtuma-ajan lainsäädännön ja lupapäätösten mukaista. Kemikaalien ympäristövaikutuksiin ei aiemmin osattu kiinnittää riittävästi huomiota, eikä maaperän pilaantumisen seurauksia ehkä ole tunnettu. Ympäristön pilaantumiseen vaikuttavia syitä ovat ympäristölupien ja lainsäädännön velvoitteiden laiminlyönti,

²⁹ Haavisto – Pyy 2002, s. 16–21.

toimintaan liittyvät onnettomuudet ja satunnaispäästöt sekä laillisesta toiminnasta johtuva ympäristön vähittäinen pilaantuminen.

Suomessa ei ole tehty laajaa selvitystä ympäristön haitallisesta muuttumisesta erityisesti ympäristön puhdistamistarpeen arvioinnin kannalta. Pilaantuneiden maa-alueiden SAMASE-kartoitus on painottunut vanhojen pilaantuneiden alueiden riskien selvittämiseen. Uusien ympäristöonnettomuuksista vahinkotapausten tilastointia varten ei ole jatkuvasti toimivaa yhtenäistä ja kattavaa tiedonkeruuta ja tilastointijärjestelmää. Kemikaalionnettomuuksista kootaan Turvatekniikan keskuksessa tietoja VARO-rekisteriin. Öljyvahingoista kootaan ympäristöhallinnossa vuosittain valtakunnallinen yhteenvehto, jossa on pelastusviranomaisten tietoon tulleiden tapausten lukumäärä ja laatu. Muista ympäristöonnettomuuksista ja niiden kustannuksista on tehty erillisiä selvityksiä. Ensimmäinen selvitys³⁰ kattaa ajanjakson 1989–1994 ja toinen selvitys³¹ kattaa ajanjakson 1995–1999. Useimmissa onnettomuustapaauksissa pilaavat vaikutukset kohdistuivat maaperään tai pohjaveteen. Uusia pilaantuneita kohteita syntyy vahinkotapaauksissa ilmeisesti vähän. Molempien selvitysten mukaan maaperään kohdistuneiden onnettomuuksien seuraukset puhdistettiin järjestelmällisesti, joten onnettomuuksista ei seurannut pilaantuneiden alueiden lukumäärän lisääntymistä. Myös SAMASE-projektin raportissa mainitut mahdollisesti pilaantuneet kohteet ovat pääsääntöisesti syntyneet vähittäisen pilaantumisen seurauksena.

2.2.3 Pilaantuneiden alueiden lukumäärä

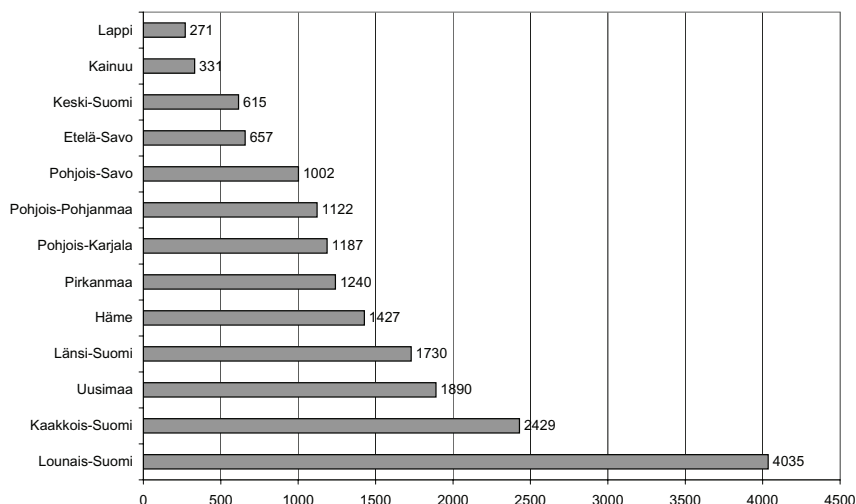
Pilaantuneiksi epäiltyjä alueita on nykyisen arvion mukaan noin 20 000, eli lähes 8 000 enemmän kuin vuoden 1994 selvityksessä. Alueiden puhdistamiskustannuksiksi arvioidaan vanhat kaatopaikka- ja kaivosjätealueet mukaan lukien noin 1,6 miljardia euroa.³² Pilaantuneeksi epäiltyjen kohteiden määrä vaihtelee Suomen eri osissa. Määrään vaikuttavat alueen elinkeinorakenne ja teollinen historia. Esimerkiksi liikenneväylien varrella olevilla paikkakunnilla on paljon huoltoasema-alueita ja puunjalostuspaikkakunnilla saha-alueita. Kohteet ovat pääosin eteläisessä Suomessa. Kaaviossa 2 esi-

³⁰ Väättäinen – Seppälä 1995.

³¹ Luntinen ym. 2000.

³² Pyy 2000, s. 5.

tetään pilaantuneeksi epäiltyjen alueiden määrä kunkin alueellisen ympäristökeskuksen toimialueella. Pilaantuneet alueet keskittyvät Etelä-Suomeen. Tosin nämä tiedot kohteiden määristä eri alueilla eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä tuloksiin ovat vaikuttaneet myös kyseisen viranomaisen käytössä olleet resurssit, valittu tarkkuustaso ja kartoituksen rajaukset, kuten keskittyminen tiettyntyyppisten kohteiden kartoitukseen.



Kaavio 2. Pilaantuneeksi epäillyt kohteet alueellisten ympäristökeskusten toimialueilla.³³

Kolmannes mahdollisesti pilaantuneista maa-alueista on polttoaineen jakelutoiminnan pilaamia. Polttoaineita on voinut päästä maaperään joko vanhoista tai edelleen käytössä olevista jakelulaitteista tai säiliöistä. Myös korjaamot, romuttamot ja kaatopaikat ovat usein aiheuttaneet maaperän pilaantumista. Muita varsin tavallisia maaperän kuormittajia ovat sahat ja puutavaran kyllästämöt, metalliteollisuus sekä ampumaradat. Pahimmat riskit liittyvät pohjavesialueilla, asutuksen tai vesistöjen läheisyydessä sijaitseviin pilaantuneisiin alueisiin. Mahdollisesti pilaantuneita maa-alueita on asutusalueilla, pohjavesialueilla ja vesistöjen rannoilla yhteensä 4 048. Asutus-

³³ Suomen ympäristökeskus 2002.

alueilla tai asutuksen välittömässä läheisyydessä sijaitsee 465 kohdetta. Keskeillä asutusta sijaitsevista kohteista valtaosa on vanhoja polttoaineen jakelupisteitä. Pohjavesialueilla on 3 415 riskikohdetta ja vesistöjen rannalla 277. Pohjavesialueilla toimialajakauma on sama kuin kaikilla kohteilla. Vesistöjen rannoilla sijaitsevia kohteita ovat esimerkiksi jätevedenpuhdistamot, sahat, puutavaran kyllästämöt ja kaatopaikat.

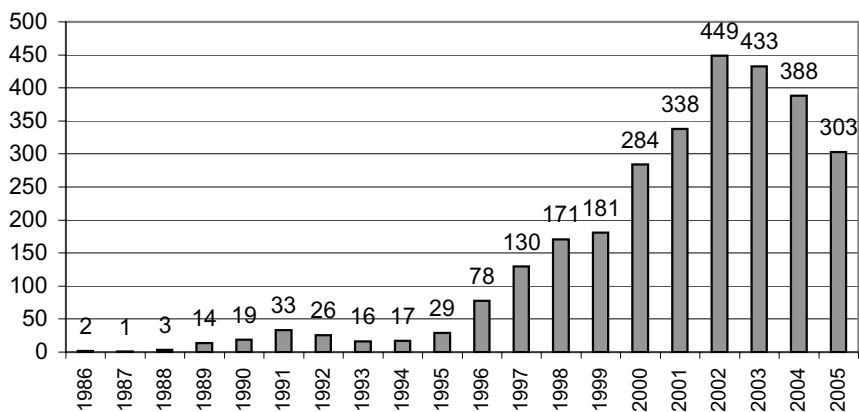
2.2.4 Puhdistamishankkeiden määrä ja puhdistamisen syyt

Kaikkia pilaantuneita alueita ei puhdisteta välittömästi pilaantumishavainnon jälkeen. Osa kohteista vaatii pikaista puhdistamista, osa taas on vähemmän kiireellisiä ja voi odottaa pitkänkin aikaa. Puhdistamistarve syntyy yleensä vasta silloin, kun haitalliset aineet aiheuttavat merkittäviä riskejä ympäristölle tai terveydelle. Tyypillisin tilanne on alueen puhdistaminen ympäristö- tai terveystarkoituksien eliminoinniseksi. Muita tavallisia syitä ovat yritystoiminnan lopettaminen alueella ja alueen käyttötarkoituksen muutos esimerkiksi teollisuusalueesta asuinalueeksi, jolloin alueen maaperä samalla puhdistetaan. Teollisuusalueilla voidaan hyväksyä korkeampia haitta-ainepitoisuuksia kuin virkistys- tai asuinalueilla.

Yritykset rahoittavat puhdistamista, joka liittyy yritystoiminnan päättämiseen taikka yritys- tai kiinteistökauppoihin. Kunnat edistävät kaavoituksella keskeisillä paikoilla sijaitsevien teollisuus-, varasto- ja satama-alueiden muuttamista asunto- tai liikealueiksi. Alueiden kunnostusten toteuttajat ja kunnat ovat tehneet maankäyttösopimuksia kohteista. Valtio osallistuu onnettomuuksien seurausten poistamiseen ja myös tilanteissa, joissa puhdistamista pidetään kiireellisenä mutta joissa vastuullinen ei pysty suoriutumaan velvoitteistaan.

Suomessa on puhdistettu vuosina 1986–2005 yhteensä noin 3 000 pilaantunutta maa-alueita. Puhdistamishanke edellyttää ympäristöviranomaisen lupa- tai muuta päätöstä, joten niiden määrä kuvaa maaperän puhdistamistoiminnan kehitystä (ks. kaavio 3). Taulukossa ovat mukana ympäristöluvut, YSL 78 §:n mukaiset ilmoituspäätökset, koeluonteista toimintaa koskevat päätökset (YSL 61 ja 64 §) ja hallintopakkomääräykset. Tarkastelun tietolähteenä on käytetty viranomaisten ulkoisia Internet-sivuja, SYKEN päätösarkistoa, ympäristöhallinnon AHJO-järjestelmää sekä suoria yhteydenottoja lupaviranomaisiin. Taulukossa eivät ole mukana öljyvahinkojen ja kemikaalionnettomuuksien torjuntatöinä puhdistetut maa-alueet.

Nykyisin toteutetaan vuosittain noin 300–400 maaperän puhdistamishanketta, kun vielä 1990-luvun alussa vuotuinen määrä oli alle kymmenen. Puhdistamishankkeiden määrä lisääntyi huomattavasti 1990-luvun puolivälissä, kun SAMASE-projektin tulokset julkaistiin, sillä tietoisuus maaperään joutuneista haitallisista aineista ja niiden aiheuttamista ympäristö- ja terveysriskeistä kasvoi. Samoihin aikoihin ympäristöhallinto tehosti kohteiden selvitystyötä, ja valtion varoja osoitettiin kunnostuksiin aiempaa enemmän. Päätösmäärät ovat olleet laskussa jo muutaman vuoden huippuvuodesta 2002, jolloin annettiin 449 päätöstä. Mahdollista on, että osa vähemmän kiireellisistä hankkeista odottaa puhdistamistarvetta määrittelevän asetuksen voimaantuloa.³⁴ Osaltaan asiaan voivat vaikuttaa viime vuosina vähentyneet huoltoasemien maaperän puhdistamiset. Vuosina 2002–2004 pantiin täytäntöön huoltoasemien rakenteita koskevat KTM:n tekniset määräykset, jotka edellyttivät säiliöiden vaihtoja.³⁵ Rakenteiden uusimisen yhteydessä puhdistettiin usein asemien maaperä.



Kaavio 3. Puhdistamishankkeita koskevat lupa- ja ilmoituspäätökset vuosina 1986–2005.³⁶

³⁴ Ympäristöministeriön valmisteleva valtioneuvoston asetus maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista, joka on tarkoitus saada voimaan vuonna 2007.

³⁵ Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista jakeluasemalla (415/1998).

³⁶ Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupapäätösarkisto.

Vuonna 2005 annettiin yhteensä 303 hallintopäätöstä pilaantuneiden maiden puhdistamisesta. Päätöksiä tekeviä viranomaisia ovat alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot. Helsingin alueella lupapäätöksiä tekee myös Helsingin ympäristökeskus, jolle ympäristöministeriö on siirtänyt lupaviranomaisen toimivallan YSL 80 §:n nojalla. Päätöksistä 270 kpl oli YSL 78 §:n mukaisia ilmoituspäätöksiä ja ympäristölupia oli 15 kpl. Ilmoituspäätöksiä koeluonteisesta toiminnasta oli kahdeksan. Hallintopakkomääräyksiä oli kaikkiaan 11. Hallintopakkomääräyksiksi on tässä luokiteltu sekä tutkimiseen, puhdistamissuunnitelman toimittamiseen että maaperän tilan selvittämiseen määrääminen. Pohjavesi oli yksinomaisena puhdistuskohteena yhdessä ympäristöluvan ja viidessä koeluonteisen toiminnan kohteessa. Kohteiden maaperä oli näissä tapauksissa yleensä puhdistettu jo aikaisemmin. Valtion jätehuoltotöinä kunnostetaan tai on jo kunnostettu kymmenen vuonna 2005 päätöksen saanutta kohdetta. Yleisimmät kohteiden maaperässä esiintyneet haitta-aineet olivat öljyhiilivetyjä ja raskasmetalleja. Öljyhiilivetyjä esiintyi joko yksin tai yhdessä muiden haitta-aineiden kanssa 236 kohteessa (78 %). Raskasmetallien pilaamia kohteita oli 33 kappaletta.

Vuonna 2005 yleisin puhdistamismenetelmä oli massanvaihto. Näitä kohteita oli 250 kpl. Massanvaihdossa maa-aines kaivetaan pois ja kuljetetaan käsiteltäväksi muualla. Usein tähän liittyy myös poistetun maa-aineksen korvaaminen puhtaalla. Yleensä kaivettu pilaantunut maa-aines sijoitetaan kaatopaikalle. Muita puhdistamismenetelmiä olivat mm. eristys (8 kpl) ja huokosilmapuhdistus (3 kpl). Usean menetelmän yhdistelmiä oli 20 kappaletta, eli noin 6,5 %. Koeluontoisista menetelmistä yleisin oli monitoroitu luontainen puhdistus (4 kpl). Hallintopakkomääräyksissä puhdistamismenetelmä ei vielä ollut selvillä.

2.2.5 Puhdistamisen tavoitteet, puhdistamismenetelmät ja kustannukset

Ympäristön puhdistamisen tavoitteena on pilaantumisesta aiheutuvien riskien poistaminen lopullisesti tai niiden vähentäminen merkityksettömän pieniksi. Tähän päästään joko puhdistamisella tai ohjaamalla alueen käyttömuotoa sellaiseksi, ettei haittaa aiheudu. Ympäristöministeriö on julkaissut kaavoitus-, rakennus- ja ympäristöviranomaisille toimintaohjeen, jossa esitetään, miten kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä tulee toimia, kun

kohdealue on pilaantunut.³⁷

Pilaantuneiden alueiden puhdistaminen täysin puhtaiksi ja kaikkeen käyttöön soveltuviksi on usein taloudellisesti ja teknisesti mahdotonta. Monissa maissa, joissa on paljon pilaantuneita alueita, tyydytäänkin puhdistamaan pilaantuneet alueet tasolle, jolla turvataan nykyinen maankäyttö. Tavoitteena on yleensä taloudellisten tai terveydellisten riskien ja haittojen estäminen, ei ympäristön täydellinen puhtaus. Puhdistaminen voidaan tehdä vaihtoehtoisilla menetelmillä: pilaantunut maa-aines voidaan eristää ympäristöstä, stabiloida paikalleen ja käsitellä puhdistettavassa kohteessa. Useimmiten maa-aines korvataan puhtailla maa-aineksilla ja viedään muualle käsiteltäväksi. Toisinaan aluetta ei varsinaisesti puhdisteta, vaan järjestetään maaperän saasteiden pitkäaikainen seuranta ja tarkkailu. Joskus tavoitteena on, että luonnon omat prosessit poistavat saasteet. Tämä toimintamalli eli ns. *natural attenuation* voi soveltua, jos puhdistaminen on mahdotonta teknisistä, taloudellisista tai muista syistä. Lisäksi edellytetään, että pilaantuneesta kohteesta ei aiheudu riskiä terveydelle tai ympäristölle ja että maaperää pilaava aine hajoaa luonnossa.

Yleisimpänä puhdistamismenetelmänä Suomessa on massanvaihto. Massanvaihdossa puhdistettavasta kohteesta viedään massat ilman käsittelyä kaatopaikoille, jossa niitä käytetään kaatopaikan rakenteisiin. Tämä koskee lievästi pilaantuneita maamassoja, joita on noin 90 % pilaantuneiden massojen 500 000 tonnin vuotuisesta kokonaismäärästä. Muita yleisesti käytettyjä orgaanisten aineiden käsittelymenetelmiä ovat *kompostointi*, epäorgaanisten aineiden pilaaman maan *kiinteytys* ja *eristäminen*. Kompostointi voidaan suorittaa puhdistettavassa kohteessa tai erillisellä käsittelykentällä. Eristys suoritetaan joko kunnostettavalla alueella tai kaatopaikalla kaatopaikkarakenteisiin.³⁸ Maaperän *huokosilmapuhdistusta* ja *polttua* matalissa lämpötiloissa on käytetty lähinnä öljyn pilaaman maa-aineksen käsittelyyn. Dioksiinien ja furaanien pilaamien maiden puhdistamiseen on käytetty polttua korkeassa lämpötilassa. Puhdistaminen on useimmiten teknisesti mahdollista, mutta sen estävät lähinnä korkeat kustannukset ja puhdistamisvelvollisen maksuhaluttomuus tai -kyvyttömyys.

Puhdistamisen kustannukset vaihtelevat tapauskohtaisesti paljon. Öljyn pilaaman alueen kustannukset ovat olleet keskimäärin 50 000–60 000 eu-

³⁷ Saastuneet maa-alueet maankäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriön alueidenkäytöksen selvitys n:o 11. Ympäristöministeriö. Helsinki 1993. (Koskela ym. 1993.)

³⁸ Kunnostusmenetelmistä yksityiskohtaisesti ks. Jeltsch 1990 ja Penttinen 2001.

roa. Muiden kemikaalien pilaamien alueiden puhdistaminen on maksanut kaksi tai kolme kertaa enemmän, sillä ne edellyttävät kalliimpia puhdistamismenetelmiä. Suurin osa hankkeista toteutetaan muilla kuin valtion varoilla, sillä pilaantuneiden maiden puhdistamiseen käytetään vuosittain yhteensä noin 25–35 miljoonaa euroa, josta valtion tukea on 5–6 miljoonaa euroa.

2.2.6 Pilaantuminen ympäristöongelmana Länsi-Euroopassa

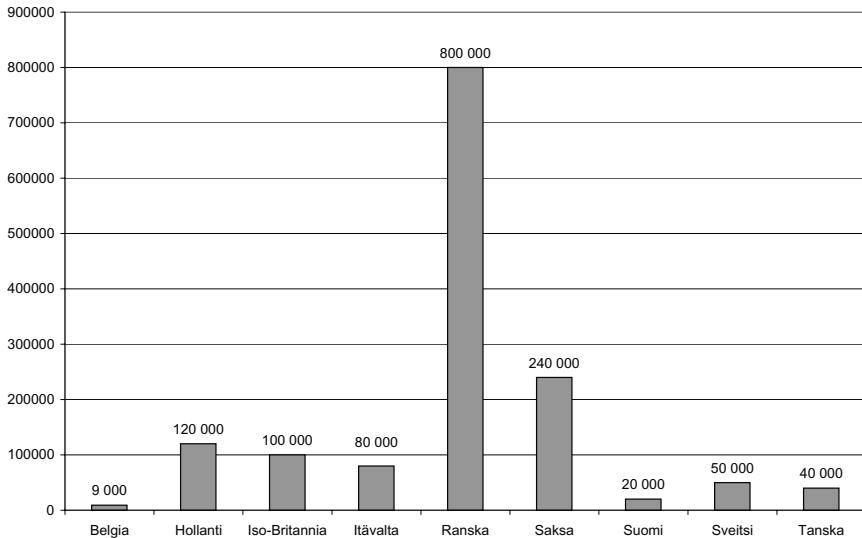
Maaperän ja pohjaveden pilaantuminen on teollistuneissa maissa yleinen ongelma, johon on pyritty vaikuttamaan sekä kansallisilla keinoilla että kansainvälisillä sopimuksilla ja yhteistyöllä. Pilaantuneiden alueiden lukumääriä on selvitetty eri maissa. Kattavimmat selvitykset on tehty flaaminkielisessä Belgiassa, Tanskassa, Saksassa ja Sveitsissä. Euroopan ympäristöviraston raportissa vuodelta 2000 arvioidaan Länsi-Euroopassa olevan mahdollisesti jopa 1,5 miljoonaa pilaantunutta aluetta.³⁹ Ympäristön pilaantumisen aiheuttamia riskejä ja vaikutuksia ei ole kokonaisuudessaan arvioitu. Kuitenkin arviot puhdistamiskustannuksista antavat yleiskuvan ongelman laajuudesta ja vakavuudesta. Euroopan ympäristöviraston julkaisemassa arviossa vuodelta 2000 todettiin osittaisten puhdistamiskustannusten (vain muutamien jäsenvaltioiden ja alueiden osalta) olevan 55–106 miljardia euroa eli 0,6–1,25 % EU:n BKT:sta. Mainitussa arviossa ei siis ole vuotuisten kustannusten määrää, vaan useiden vuosien yhteiset kustannukset. Kustannukset ovat esimerkiksi Itävallassa 1,5 miljardia euroa, Hollannin Flanderissa 6,9 miljardia euroa, Tanskassa 1,1 miljardia euroa ja Englannissa 13–39 miljardia euroa. Saksassa kustannukset ovat Baijerissa 2,5 miljardia euroa, Sachsen-Anhaltissa 1,6–2,6 miljardia euroa, Schleswig-Holsteinissa 0,1 miljardia euroa ensisijaisesti kiireellisten 26 alueen osalta ja Thüringenissä 0,2 miljardia euroa.⁴⁰

Kaaviossa 4 on esitetty pilaantuneeksi epäiltyjen alueiden lukumäärä eri maissa. Alueita, jotka myös tarkemmissa tutkimuksissa osoittautuvat pilaantuneiksi, arvellaan olevan vähintään 400 000. Ongelmat keskittyvät erityisesti tiheästi asuttuihin taajamiin, vanhoille teollisuusalueille ja entisille so-tilasalueille. Tilasto antaa yleiskuvan eri maiden tilanteesta. Maiden tilasto-

³⁹ EEA 2000.

⁴⁰ EEA 2000, s. 11.

tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä tilastointikriteerit poikkeavat osittain toisistaan.



Kaavio 4. Mahdollisesti pilaantuneiden alueiden määrä Euroopan eri maissa 1990-luvulla.⁴¹

2.3 VASTUUSÄÄNTELYN TUTKIMISEN TARVE

2.3.1 Aiemmat tutkimukset ja selvitykset

Muissa Pohjoismaissa on tehty juridisia selvityksiä ja tutkimuksia puhdistamisvastuusta ja sen sääntelystä. Esimerkkinä voidaan mainita Ruotsissa *Jan Darpön*, Norjassa *Hans Christian Buggen* sekä Tanskassa *Ellen Bassen* ja *Peter Paghin* tutkimukset. Näissä tutkimuksissa vastuukysymykset on todettu ongelmalliseksi erityisesti vanhoissa saastumistapauksissa.⁴² Muiden kuin Pohjoismaiden oikeustieteellistä kirjallisuutta ei tässä yhteydessä ole tarkasteltu, sillä niiden oikeusjärjestykset ja valtion rakenne poikkeavat Suomesta.

⁴¹ EEA 2000.

⁴² Darpö 2001, s. 29–32 ja Pagh 1998, s. 386–390.

Suomessa on tehty puhdistamisvastuuseen liittyviä juridisia tutkimuksia ja artikkeleita sekä opinnäytetöitä ja selvityksiä. Yhtään väitöskirjatason oikeustieteellistä tutkimusta ei ole, mutta useissa pro gradu -töissä ja OTL-tutkimuksissa on aihetta tarkasteltu eri näkökulmista. *Marita Luntinen* on tehnyt Kuntaliitolle selvityksen kunnan vastuusta ja asemasta vuonna 2002. Myös varallisuusosoikeuden alueella on erityisesti 1980-luvulla tutkittu koh- tuuden merkitystä. Näiden tutkimusten tuloksia voitaisiin mahdollisesti so- velttaa puhdistamisvastuuseen. Perusteellista selvitystä vastuusäännösten hallinnollisesta soveltamiskäytännöstä ei ole. Ylimpien oikeusasteiden yk- sittäisiä päätöksiä on sen sijaan analysoitu.

Esimerkkinä juridisista tutkimuksista voidaan mainita *Marja Ekroosin* ”Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan yhteisös- sä” (1994), *Erkki Hollon* artikkelit ”Saastuneen maaperän ennallistamisvas- tuun perusteista” (1999), *Jouko Tuomaisen* ”Vastuu saastuneesta ympäris- töstä” (2001) ja ”Maaperän pilaantuminen ja ympäristövastuu” (2004), *Kari Kuusiniemen* ym. ”Ympäristöoikeus” (2001) ja *Kari Kuusiniemen* ”Julkis- oikeudellinen kunnostusvastuu ja vanha maaperän saastuminen” (2002).

2.3.2 Lainsäädännön soveltaminen ja toimivuus

Vastuulainsäädännön toimeenpanossa keskeisiä valvonta- ja lupaviranomai- sia ovat alueelliset ympäristökeskukset. Myös kunnat ja ympäristölupaviras- tot tekevät jonkin verran asiaan liittyviä päätöksiä. Viranomaisten tekemistä lupapäätöksistä on valitettu hallintotuomioistuimiin hyvin harvoin. Yleensä valituksissa on ollut kyse vanhoja pilaantumistapauksia koskevan jätehuolto- lain soveltamisesta ja harvoin ympäristönsuojelulaista. Sen sijaan kemikaali- lakiin perustuvasta puhdistamisvastuusta ei ole tehty lainkaan valituksia. KHO teki 1.1.2003–30.12.2003 puhdistamisasioissa neljä päätöstä sekä hallinto- oikeudet viisi lainvoimaiseksi jäänyttä päätöstä. Näistä päätöksistä vain kaksi koski vastuun kohdentumista. Oikeudelliset ongelmat liittyvät useimmiten vanhoihin pilaantumistapauksiin, sillä niiden sääntely on valitettavasti jäänyt JHL:n puutteellisten sääntöjen varaan, kuten *Kuusiniemikin* toteaa.⁴³

Vastuulainsäädännön toimivuutta voidaan arvioida lupapäätöksistä tehty- jen valitusten määrän perusteella. Kun uusia päästöjä ja vahinkoja koskevis-

⁴³ Kuusiniemi 2002, s. 136.

ta päätöksistä on valitettu vähän, voitaneen perustellusti olla sitä mieltä, että niihin sovellettava YSL ja sen mukaiset päätökset tyydyttävät asianosaisia. Sen sijaan vanhoissa pilaantumistapauksissa on ongelmia vastuun kohdentumista koskevien säännösten suhteen. Lainsäädäntö on puutteellista. Jätehuoltolakia on sovellettu hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa epäyhtenäisesti, ja tulkinta on ollut vaihtelevaa. Keskeisessä asemassa ovat olleet KHO:n päätökset. Sekä viranomaisten että yksityisten kiinteistönomistajien keskuudessa on epävarmuutta siitä, kuka ”oikea” vastuullinen yksittäistapauksessa on. Tästä syystä hallintoviranomaisten päätöksistä on seurannut valituksia, jotka ovat hidastaneet hankkeita. Eräissä tapauksissa epäselvä oikeustila on johtanut siihen, että hallintoviranomainen on jättänyt kunnostamishankkeen kiirehtimisen sikseen.

2.3.3 Ekologiset vahingot ja puhdistamisvastuun määrittely

Maaperän pilaantuminen aiheuttaa menetyksiä sekä luonnolle että ihmisen taloudelle. Luonnolle aiheutuvien menetysten ja juridisen vastuun suhdetta on tutkittu erityisesti vahingonkorvausoikeudessa. Osa luonnon kärsimistä menetyksistä jää korvausvastuun ulkopuolelle. Niistä käytetään esimerkiksi Saksassa *ökologisen vahingon* käsitettä. *Kloepferin* mukaan ekologiset vahingot eivät kohdistu yksittäiseen ihmiseen vaan yleisempiin etuihin, ja ne jäävät korvausjärjestelmän ulkopuolelle.⁴⁴

Puhdistamisvastuun laajuuden määrittely on sekä yhteiskunnan että vastuullisen kannalta merkittävä taloudellinen kysymys. Puhdistettavien masojen määrä perustuu haitta-aineiden aiheuttamien riskien arviointiin, joka voi olla tapauskohtaista tai perustua yleisiin normeihin. Yhteiskunnan hyväksymän riskitason määrittely on puhtaasti poliittinen prosessi. Objektiivisesti hyväksyttävää riskiä ei *Beckin* mukaan ole, vaan riskin hyväksyttävyys määräytyy sosiaalisissa prosesseissa.⁴⁵ Riskien konkreettinen tunnistaminen ja arviointi edellyttää ensisijaisesti luonnontieteellistä asiantuntemusta, mutta myös oikeustiedettä tarvitaan säänneltäessä riskien arviointia. Suomessa riskien arviointi on aiemmin perustunut pääsääntöisesti SAMASE-arvojen käyttöön.⁴⁶ Painopiste puhdistamisvastuun määrittelyssä siirtyy tapauskohtaiseen

⁴⁴ Kloepfer 1989, s. 227.

⁴⁵ Beck 1990, s. 133.

⁴⁶ Ruuska 2000, s. 119.

harkintaan siten, että puhdistamistarve arvioidaan riskien perusteella yksittäisissä tapauksissa erikseen. Tämä voi aiheuttaa oikeusturvaongelmia, sillä tapauskohtaisessa harkinnassa käytäntö ei pysy yhtenäisenä samalla tavoin kuin keskitetyssä riskienmäärittelyssä.

Suomen lainsäädäntö ei edellytä intressivertailua yksittäisissä tapauksissa puhdistamiskustannusten ja korvausvastuun vaihtoehtoisten kustannusten välillä. Käytännössä puhdistamiskustannukset voivat olla jopa monikermaisista verrattuna yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamiseen. Puhdistaminen tehdään riippumatta siitä, paljonko kyseisen pilaantuneen alueen puhdistamiskustannukset ovat verrattuna kyseisen pilaantumisen aiheuttamiin vahingonkorvauksina korvattaviin menetyksiin. Tosin eräissä korvaussäädöksissä ja ennallistamisvastuusäädöksissä on säännöksiä, jotka mahdollistavat intressivertailun tai menetelmien kustannusten vertailun. Esimerkiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (YVL, 737/1994) 6 §:n mukaan viranomaisella on oikeus periä ”kohtuulliset” kustannukset, joita sille on aiheutunut toimenpiteistä pilaantuneen ympäristön palauttamiseksi ennalleen.

2.3.4 Lisätutkimuksia edellyttävät kysymykset

Aiempien tutkimusten ja oikeuskäytännön perustella voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, mistä kysymyksistä tarvitaan lisää oikeudellista tutkimusta. Tutkimustoiminta on syytä keskittää niihin kysymyksiin, jotka ovat erityisen ongelmallisia lain tulkinnan ja soveltamisen kannalta.

Lisätutkimusta tarvitaan erityisesti vastuusta ns. vanhoissa maaperän saastumistapauksissa, joihin sovellettava lainsäädäntö on puutteellista ja tulkinnanvaraista. JHL on puutteellinen, sillä sen säätämisen aikaan maaperän saastumista ei tunnistettu merkittäväksi ympäristöongelmaksi. Siinä on puutteita, joita on pyritty poistamaan tulkitsemalla soveltamisvaiheessa säännösten sanamuotoja laventavasti ja muuttamalla yksittäisten säännösten sisältöä vuonna 1987. JHL:ssa ei ole säädetty esimerkiksi puhdistamisvastuun sisällystä, vastuun kohtuullisuudesta, vastuun jakautumisesta usean vastuullisen kesken, vastuuseen myöhempien yllättävien ympäristövaikutusten johdosta tai puhdistamisesta aiheutuvan alueen arvonnousun jakautumisesta. Myöskään ei ole säädetty vastuusta ennen lain voimaantuloa tapahtuneesta pilaantumisesta. Kohtuullisuusharkinta, eli vastuun laajuus suhteessa vastuullisen taloudelliseen asemaan ja muihin seikkoihin, on maksajan kannalta

keskeinen kysymys. Myös hyväksyttävien riskien ja puhdistamisen tavoite-tason määrittelyn mekanismit ja oikeusturva edellyttävät lisätutkimuksia.

Lisätutkimusta ei niinkään tarvita puhdistamisvastuusääntelyä sisältäväs-tä erityislainsäädännöstä, kuten säteilylaista tai ydinenergian käyttöön liitty-västä lainsäädännöstä. Tämä koskee nimenomaan vastuun kohdentumista. Käsitys perustuu siihen, että aikaisemmissa tutkimuksissa ei ole esitetty tut-kimustarpeita, eikä myöskään oikeus- ja hallintokäytännön perusteella voi-da paikantaa tulkintasuosituksia edellyttäviä sääntelyn alueita. Aivan eri asia on se, onko mainittujen lakien mukainen puhdistamisvastuu muuten laajuu-deltaan yksiselitteinen ja riittävä.⁴⁷

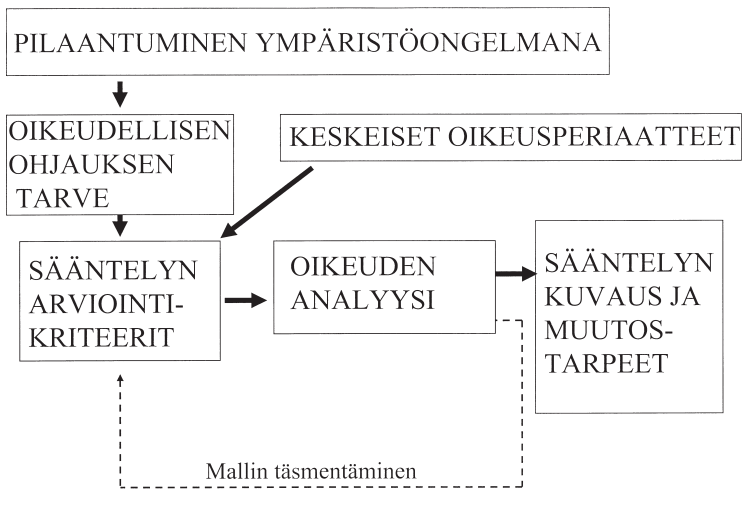
⁴⁷ Tuomainen 2001, s. 334 ja 357–358.

3 Vastuusäätelyn arvioinnin kriteerit

3.1 YLEISTÄ VASTUUSÄÄNTELYN ARVIOINTIKRITEEREISTÄ

Vastuusäätelyä arvioidaan tässä tutkimuksessa käyttäen viitekehyksenä arvointikriteereitä, joilla tarkoitetaan ”tarkistuslistaa” sille, mitä laissa tulisi säätää puhdistamisvastuusta erilaisissa pilaantumistilanteissa.

Kriteereiden avulla on analysoitu nykyistä vastuulainsäädäntöä ja etsitty sen puutteet sekä perusteltu ehdotuksia lainsäädännön muuttamisesta. Kriteereillä kuvataan, mitä hyvän puhdistamisvastuulain tulee sisältää, jotta sääntely kattaisi kaikki ennakoitavissa olevat vastuutilanteet. Tutkimuksessa kriteereitä käytetään viitekehyksenä, jonka avulla analysoidaan nykyisen vastuulainsäädännön sisältöä ja puutteita (kaavio 5).



Kaavio 5. Puhdistamisvastuusäätelyn arvointikriteerit ja niiden käyttö tutkimuksessa.

Kriteerit perustuvat keskeisiin oikeusperiaatteisiin ja ympäristöpoliittisen ohjauksen tarpeen selvittämiseen. Ohjauksen tarpeen arvioiminen edellyttää, että ensin selvitetään, mitkä ovat pilaantumistilanteille tyypillisiä piir-

teitä ja millaista sääntelyä ne edellyttävät. Sen jälkeen on otettava huomioon, miten oikeudelliset periaatteet vaikuttavat reunaehtoina vastuun kohdentamisen sääntelyssä.

Kriteerien laatimisessa on kaksi suurta haastetta: toisaalta se, miten kriteereissä voidaan ennakoida monimuotoiset käytännössä esiintyvät tilanteet ja niiden erityispiirteet ja toisaalta se, miten oikeudellisista periaatteista valitaan kriteereihin sisällytettävät oikeudelliset elementit siten, että valinnoille voidaan esittää myös oikeustieteellisestä näkökulmasta hyväksyttävissä olevat perustelut.

Kriteerit eivät suoraan vastaa konkreettisen säädösvalmistelun tarpeita, sillä kriteereissä on voitu tehdä kaksi rajausta. Ensinnäkään arviointi ei kata kaikkia niitä oikeusturvanäkökohtien asettamia reunaehtoja, jotka konkreettisessa säädösvalmistelussa otetaan huomioon, sillä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeudet sivuutetaan maininnalla. Toisaalta tässä yhteydessä ei vertailla ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen keskinäistä paremmuutta vaan keskitytään hallinnollis-oikeudelliseen ohjaukseen.

3.2 VASTUUSÄÄNTELYN TARVE

Sääntelyn tarvetta ja sisältöä voidaan hahmotella tyypillisten käytännön pilaantumistilanteiden piirteiden ja ongelmien perusteella. Seuraava arvio perustuu oikeustapausaineiston, hallintopäätösten ja selvitysten läpikäymiseen. Myös jäljempänä esitettävät kriteerit perustuvat samaan aineistoon. Seuraavassa ongelmat on ryhmitelty kokonaisuuksiin sen perusteella, liittyvätkö ne vastuullisen tunnistamiseen, vastuun asettamiseen vai pilaantuneen alueeseen.

Vastuullisen selvittämismahdollisuudet vaihtelevat sen mukaan, perustuu-ko vastuu aiheuttaja-asemaan, alueen omistamiseen vai haltijan rooliin. Vastuullista ei pystytä kaikissa tilanteissa nimeämään. Toisinaan vastuullinen jää selvittämättä siksi, että on mahdotonta selvittää syy-yhteyttä pilaantumisvaikutuksen ja toiminnan välillä. Uusissa pilaantumistapauksissa pilaantumisen aiheuttaja voidaan yleensä selvittää, mutta vanhoissa tapauksissa aiheuttaja jää toisinaan tuntemattomaksi. Alueen omistaja on lähes aina mahdollista saada selville, mutta alueen haltijaa (esim. vuokramies) ei aina onnistuta selvittämään. Vastuullinen voidaan nimetä ongelmitta silloin, jos alueella on toiminut vain yksi toiminnanharjoittaja, ja syy-yhteys toiminnan ja pilaantumisen välillä on yksiselitteinen.

Yritystoiminnan yhteydessä aiheutetusta pilaantumisesta vastuullisen nimeäminen on usein hankalaa. Vastuun kohdentaminen on ongelmallista esimerkiksi, jos pilaantumisen aiheuttanut yritys on lopettanut toimintansa, fuusioitunut toiseen tai on konkurssissa. Laajoissa konserneissa yhtiön juridinen rakenne ja tosiasiallinen päätösvalta eivät välttämättä vastaa toisiaan. Myös toiminnan rahoittanut lainantaja voi käytännössä olla se, jonka ratkaisut tosiasiaassa ovat aiheuttaneet pilaantumisen, vaikka puhdistamisvastuuta ei synny. Jos alueella on toiminut useita yrityksiä, pilaantuminen on voinut aiheutua useamman aiheuttajan toiminnan yhteisvaikutuksesta. Toisinaan kukaan yksittäinen toimija ei ole aiheuttanut pilaantumista, vaan pilaava vaikutus on lukuisten tahojen kokonaiskuormituksesta peräisin. Yhteisvaikutus on voitu aiheuttaa samanaikaisella toiminnalla tai siten, että yhden kuormittajan lopetettua toinen on jatkanut pilaavaa toimintaa samalla paikalla.

Vastuullisen tavoittaminen ja puhdistamiseen velvoittaminen ei aina onnistu. Vastuullinen on ensin selvitettävä, jotta puhdistamiskehotusta voidaan edes harkita. Yleensä vastuullinen huolehtii sen jälkeen puhdistamisesta vapaaehtoisesti, mutta tarvittaessa viranomaiset määräävät hallinnollisilla pakkokeinoilla alueen puhdistettavaksi. Vastuullinen on tavoitettava, jotta viranomaiset voivat ilmoittaa lakisääteisestä puhdistamisvelvollisuudesta. Toisinaan vastuullisen nimi on tiedossa, mutta tavoittaminen on mahdotonta. Myös pilaantuneen alueen luovutus vaikuttaa puhdistamisvastuun toteuttamiseen. Luovutustilanteita ovat kiinteistön kauppa, yrityskauppa tai alueen vuokrasopimuksen siirtäminen. Alueen nykyinen omistaja tai haltija on yleensä mahdollista tavoittaa, mutta hänen edeltäjänsä voi olla vaikeampi tavoittaa tai saattaa vastuuseen, sillä pilaantuminen on kenties tapahtunut kymmeniä vuosia aiemmin. Vastuuseen ei välittömästi vaikuta, onko luovutus ollut vastikkeellinen tai vastikkeeton. Luovutuksensaaja on ehkä tiennyt pilaantumisesta tai sitten ei; mahdollisesti hänellä on ollut perusteltua syytä epäillä pilaantumista tapahtuneen. Aiheuttajataho on voinut luovuttaa pilaantuneen alueen tai saastuneen rakennelman toiselle ennen kuin pilaantumista on havaittu. Alueen nykyisen omistajan ja pilaantumisen aiheuttajan välillä on voinut olla pitkä luovutusten ketju.

Vastuullisen maksukyky tai vastuun kohtuuttomuus voivat olla esteitä vastuun toteuttamiselle. Puhdistamiskustannukset voivat olla hyvin suuria ja ne ylittävät helposti vastuullisen maksukyvyn. Vastuullinen saattaa olla joko pysyvästi tai tilapäisesti maksukyvytön. Vastuullisen saattaminen maksajaksi voi olla kohtuutonta siksi, että huomattava puhdistamisvelvollisuus

voi aiheuttaa vastuullisen taloudellisen aseman heikkenemisen tai jopa romahtamisen. Esimerkiksi yksityishenkilölle omakotitalokiinteistön maaperän puhdistamisvastuu muodostuu usein ylivoimaisen suureksi. Viranomaisilla eivät voi maksaa kaikkia puhdistamishankkeita valtion varoista, joten yksityiselle voi jäädä kohtuuttoman suuria vastuuta.

Pilaantuneiden alueiden käyttötarkoitukset ja kaavoitustilanne vaihtelevat, ja ne vaikuttavat puhdistamistarpeeseen. Kyse voi olla kaavoitetusta tai kaavoituksen ulkopuolella olevasta alueesta. Osa alueista on rakennettu erityiseen käyttöön ja osa on rakentamattomia pelto- ja metsäalueita. Joissain tilanteissa alueen nykyinen käyttö ei edellytä puhdistamista, vaan puhdistamistarve aiheutuu siitä, että alueen käyttötarkoitus on muutettu kaavassa teollisuusalueesta asuinalueeksi.

3.3 OIKEUSPERIAATTEET PUHDISTAMISVASTUUN SÄÄNTELYN REUNA-EHTOINA

3.3.1 Yleistä oikeusperiaatteiden ja normien suhteesta

Seuraavassa keskitytään aiheuttamis- ja kohtuusperiaatteisiin, ja muut oikeusperiaatteet sivuutetaan maininnalla. Oikeusperiaatteet ja oikeussäännöt poikkeavat toisistaan. Niiden luonteesta ja eroista on keskusteltu runsaasti yleisen oikeustieteen kirjallisuudessa. Keskustelun aloitti *Ronald Dworkin* ja muita keskeisiä osallistujia olivat *Neil MacCormick* ja *Robert Alexy*. Suomessa erityisesti *Tähti* on suhtautunut skeptisesti siihen, missä määrin angloamerikkalaisista oikeusjärjestyksistä peräisin oleva jaottelu voidaan omaksumaa suomalaiseen oikeusajatteluun. Jos vieraasta järjestelmästä tehdään yleistyksiä, kansalliset erityispiirteet voivat jäädä ottamatta huomioon.⁴⁸ *Tähti* toteaa, että sääntö/periaate-jaottelun tarkoittamilla periaatteilla ei tarkoiteta aina perinteisiä periaatteita, jotka usein ovatkin luonteeltaan selvästi sääntötyyppisiä.⁴⁹

Sääntöjen ja periaatteiden keskeiset erot ovat yleisyysasteessa, arvoisälössä ja syntytavassa. Säännöt normittavat pieniäkin yksityiskohtia, kun taas periaatteet ovat yleisluontoisempia ja laaja-alaisempia toimintamalleja. Oikeusperiaatteet ovat ajallisessa suhteessa pysyvämpiä ja kestävämpiä kuin

⁴⁸ Tähti 1995, s. 123–125.

⁴⁹ Tähti 1995, s. 561.

säännöt. Oikeussäännöt tulevat voimaan lainsäädäntötoimen seurauksena, kun taas periaatteiden voimassaolon kriteerinä on hyväksyttävyyys kyseisen oikeuskulttuurin kannalta.⁵⁰ Samankaltaiset periaatteet voivat olla voimassa useassa maassa. Oikeusperiaatteilla on tärkeä tehtävä lainsäädännön soveltamisessa, kehittämisessä ja systematisoinnissa sekä oikeustieteessä. Monia periaatteita voidaan käyttää useampaan kuin yhteen tehtävään. Lainsoveltamisessa oikeusperiaatteita tarvitaan tulkittaessa epäselvien normien sisältöä, ratkaistaessa samanaikaisesti soveltuvien normien välisiä konflikteja tai täytettäessä lainsäädännön aukkoja. Ne antavat perusteet tietyn suuntaiselle ratkaisulle, mutta eivät kokonaan määrää yksittäisen tapauksen ratkaisun lopputulosta.

Hollo jakaa periaatteet toisaalta ympäristöpoliittisiin ja systemaattisiin sekä toisaalta normatiivisiin. Ensin mainittuun ryhmään kuuluvat kestävän kehityksen periaate, aiheuttamisperiaate, luonnonvarojen tasapuolisen jaon periaate, luonnon ekologisen itseisarvon periaate ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen periaate.⁵¹ Ympäristöoikeudellisiin normatiivisiin periaatteisiin kuuluviksi hän luokittelee kestävän käytön periaatteen, pilaamiskielon, kriittisen kuormituksen, resipienttiperiaatteen, huolellisuus- ja varovaisuusperiaatteen sekä varautumisperiaatteen.⁵²

Oikeusperiaatteet voivat olla keskenään ristiriitaisia ja eri suuntiin vaikuttavia.⁵³ Siten yksittäisen oikeusperiaatteen soveltamisessa on otettava huomioon, että muiden oikeudellisten periaatteiden kanssa voi syntyä kollisiotilanteita periaatteiden sisältöjen vastakkaisuuden johdosta. Näiden ristiriitojen ratkaisemiseen eivät sovellu samat ratkaisuperusteet, joita sovelletaan oikeussääntöjen ristiriitojen ratkaisemisessa. Kahden periaatteen välinen ristiriita on *Tolosen* mukaan yleinen ratkaisutoiminnassa, sillä periaatteiden soveltamisalue on laaja ja moniselitteinen. Hänen mukaansa ristiriitojen ratkaisu sisältää aina harkinnanvaraisen elementin ja liittyy toisaalta yhteiskuntamoraalin periaatteisiin.⁵⁴

Kohtuuden ottaminen huomioon ratkaisutoiminnassa voidaan luokitella joko oikeusperiaatteeksi tai reaaliseksi argumentiksi. Oikeusperiaatteet ovat luonteeltaan yleisiä, kun taas reaaliset argumentit liittyvät yksittäisen asian

⁵⁰ Kuusiniemi ym. 2001, s. 70–71.

⁵¹ *Hollo* 2004, s. 43–45.

⁵² *Hollo* 2004, s. 45–49.

⁵³ *Hollo* 2004, s. 42.

⁵⁴ *Tolonen* 2000, s. 64.

ratkaisemiseen. *Aarnio* määritelmän mukaan reaaliset argumentit eli teleologiset perusteet ottavat huomioon tulkinnan tavoitteet ja seuraukset.⁵⁵ Raja oikeusperiaatteiden ja reaalisten argumenttien välillä on kuitenkin liukuva. Kuten *Mäkinen* osuvasti toteaa, on vaikea vastata kysymykseen, onko kohuus yleisesti voimassa oleva oikeusperiaate vai pelkästään legitiimi reaalin argumentti, jota arvioidaan yksittäisen asian yhteydessä. Tosin oikeusperiaatteen mielletyille käsitteille annetaan kuitenkin herkästi suurempi painoarvo kuin muunlaisille argumenteille.⁵⁶

3.3.2 Aiheuttamisperiaate

Talousteoreettiset lähtökohdat ja kehitysvaiheet. Aiheuttamisperiaate tarkoittaa aiheuttajan vastuuta kaikista ympäristömuutosten kustannuksista. Aiheuttajan vastuun periaate on peräisin taloustieteellisestä teoriasta, josta se on siirtynyt osaksi lainsäätäjien viitekehystä ja kehittynyt ympäristöoikeudeksi periaatteenä kuten *de Sadeleer* toteaa.⁵⁷ Aiheuttamisperiaate edellyttää pilaantumisen aiheuttamien kustannusten tehokasta kohdentamista ja jakamista, mutta se ei varsinaisesti kiellä ympäristön pilaamista tai edellytä pilaantuneen ympäristön puhdistamista. Taloustieteessä periaatteen taustalla ovat ulkoisvaikutukset eli eksternaliteetit. Eksternaliteetteja on sekä positiivisia että negatiivisia. Negatiivisia ulkoisia vaikutuksia syntyy, kun tavaroiden ja palvelusten tuotanto vahingoittaa luonnonvaroja ilman, että tämä heijastuu niiden hintaan. Esimerkkinä on maataloutta koskeva tilanne, jossa liiallisesta lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvat valumat pinta- ja pohjavesiin eivät heijastu maataloustuotteiden markkinahintoihin. Aiheuttamisperiaatteessa on eksternaliteettiteorian näkökulmasta kysymys taloudellisesta kustannusten kohdentamisesta. Periaate vaatii toiminnanharjoittajaa kantamaan vastuun ulkoiskustannuksista, jotka syntyvät hänen toimestaan tapahtuvasta pilaamisesta. Periaate toteutuu täydellisesti silloin, kun kaikki pilaantumisesta aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon eli sisäistetään ilman, että niitä siirretään yhteiskunnan kannettavaksi.⁵⁸

⁵⁵ Aarnio 1989, s. 217–221.

⁵⁶ Mäkinen 2000, s. 27.

⁵⁷ de Sadeleer 2002, s. 22.

⁵⁸ de Sadeleer 2002, s. 21.

Aiheuttamisperiaate ei ole ainoa mahdollinen lähestymistapa harkittaessa vastuun kohdentamista. Toinen vaihtoehtoinen ajattelumalli on *Victim Pays Principle* eli *kärsijä maksaa -periaate*. *Westerlund* esittää periaatteen soveltamisesta esimerkkinä tilanteen, jossa yksi taho tavoittelee taloudellista voittoa ja toteuttaa toimenpiteen, josta aiheutuu haittaa muille tahoille. Tilanteessa periaate merkitsee sitä, että aiheuttajalta ei voida vaatia korvausta. *Westerlund* soveltaa näitä kahta periaatetta yleiseen vahingonkorvausoikeuteen ja toteaa, että normaalitilanteena on uhrin vastuu, josta poiketaan vain tietyin rajatuin edellytyksin.⁵⁹ Tässä tutkimuksessa kuitenkin lähdetään aiheuttajan vastuusta ja sivuutetaan *Westerlundin* mainitsema lähestymismalli. Muutenkin sitä voidaan pitää vastuujärjestelmän puutteiden kuvaamiseen sopivana apukäsitteenä, eikä kehityksen ideaalista suuntaa kuvaavana periaatteena.

Aiheuttamisperiaatteen toteutuminen voidaan varmistaa ohjauskeinoilla siten, että tuotteiden hinnat heijastavat tuotannon ja kulutuksen todellisia kustannuksia. Voidaan käyttää esimerkiksi sellaisten verojen ja maksujen perimistä, jotka vastaavat arvioidun ympäristölle aiheutuvan vahingon taloudellista arvoa. On myös mahdollista käyttää lakisääteisiä kieltoja, rajoituksia ja velvollisuuksia, jotka koskevat tiettyjä vahinkoja aiheuttavaa taloudellista toimintaa.

OECD:n vaikutus aiheuttamisperiaatteen kehitykseen. Aiheuttamisperiaate kehittyi taloustieteellisestä periaatteesta standardiksi OECD:n piirissä. OECD:n neuvosto antoi 1970-luvun alussa kaksi ympäristötaloudellista suositusta, joissa se suosittelee jäsenmailleen aiheuttamisperiaatteen ottamista kansallisen ympäristöpolitiikan perustaksi.⁶⁰ Euroopan yhteisö alkoi nopeasti seurata periaatetta omassa ympäristöpolitiikassaan.

OECD keskittyi alkuvaiheessa pilaantumisen ennaltaehkäisemiseen. OECD:n määritelmän mukaisesti pilaantumisen aiheuttajan tuli vastata pilaantumisen ehkäisemisen ja tarvittavien ympäristönsuojelutoimenpiteiden kustannuksista. Ympäristönsuojelutoimenpiteillä tarkoitettiin viranomaisen määräämiä, ympäristön hyväksyttävän tilan edellyttämiä toimenpiteitä, kuten päästön rajoittamista. Periaate edellytti ympäristökustannusten sisällyttämistä osaksi aiheuttajan kustannuksia, mutta se ei asettanut välittömiä vaatimuksia esimerkiksi ympäristön laadulle. Aiheuttamisperiaatteen tausta-aja-

⁵⁹ *Westerlund* 2003, s. 136.

⁶⁰ OECD 1972 ja OECD 1974.

tuksena on, että kenelläkään ei ole oikeutta muiden kustannuksella pilata ympäristöä. Toisin sanoen ympäristö ei ole niin sanottu vapaa hyödyke, jota kaikki voivat käyttää määrättömästi, vaan hyötyä saavan käyttäjän tulee maksaa aiheuttamistaan haitoista. Kun periaate 1970-luvulla kehittyi, oli kysymys ympäristötalouden alaan kuuluvasta tarkastelusta, jossa kyse oli lähinnä päästöjen aiheuttamaa pilaamista koskevasta periaatteesta, ei maaperän puhdistamisvastuuta tai ympäristövahinkojen korvaamista koskevasta periaatteesta.⁶¹

Aiheuttamisperiaatteen sisältö muuttui ja täsmentyi 1980-luvulla. Esimerkiksi OECD:ssä periaate nähtiin seuraavasti: ”[t]he Polluter Pays Principle started out as an economic principle and has recently become a legal one. It has not yet been codified, for its content has changed and will continue to do so”. Periaatetta ei siis vielä tuossa vaiheessa ollut sisällytetty oikeusjärjestyksiin tai kansainvälisiin sopimuksiin, eikä sen sisältö ollut ehtinyt täysin vakiintua. Aiheuttamisperiaatteen taustalla oli taloudellinen ympäristövastuu, jota oli tarkoitus siirtää yhteiskunnalta toiminnanharjoittajatahalle. Vallitseva suuntaus oli vastuun siirtäminen saastuttajalle ja saastumisen viranomaisille aiheuttaman taloudellisen rasituksen vähentäminen: ”The predominant trend is to place further liability on the polluter and to alleviate the economic burden which pollution places on the authorities.”⁶²

Vuonna 1974 OECD:n neuvosto suositteli, että jäsenvaltiot eivät avusta saastuttajia viranomaisten valvontakustannusten kattamisessa myöntämällä tukia, verotuksellisia tai muita etuja.⁶³ Tässä suhteessa periaatetta voitaisiin kuvata tukikielloksi, joka *Määttän* mukaan tarkoittaa, että kuormittajien on omalla kustannuksellaan toteutettava velvoitteet, joita lainsäädäntö edellyttää ympäristön tilan säilyttämiseksi hyväksyttävällä tasolla.⁶⁴

Ympäristövahinkojen korvaaminen ei alun perin sisältynyt aiheuttamisperiaatteeseen, vaikka asiasta on tosin keskusteltu jo 1970-luvulta. Vuonna 1989 OECD hyväksyi suosituksen aiheuttamisperiaatteen soveltamisesta myös onnettomuustilanteiden päästöjen eli äkillisen pilaantumisen ehkäisemis- ja torjuntakustannuksiin. Periaatteen soveltamista ei enää ollut tarkoitettu rajoittaa vain vähittäin syntyviin päästöihin.⁶⁵ Pilaajan määrittely tällai-

⁶¹ OECD 1975, s. 15.

⁶² OECD 1992, s. 9.

⁶³ OECD 1974.

⁶⁴ Määttä 1999, s. 36.

⁶⁵ Recommendation on the Application of the Polluter Pays Principle to Accidental Pollution (C(89)88 Final).

sessä tilanteessa oikeudenmukaisella tavalla on mahdollista. Julkisen vallan vastuuta ei sinänsä hyväksytty, ja pilaajan vastuu rajoittui kohtuullisiin toimenpiteisiin.⁶⁶ Suosituksen mukaan äkillisen pilaantumisen aiheuttaneen tahon vastuu kattaa valvonnan ja varsinaisten suojele- ja ennallistamistointien kustannukset.

Vasta vuonna 1991 OECD hyväksyi ympäristötaloudellisen suositusasiakirjan, jossa ilmaistiin nimenomaisesti ajatus ympäristövahinkojen korvauskustannusten sisällyttämisestä vastuullisen kustannuksiin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.⁶⁷ Tämä merkitsee myös pilaantuneen ympäristön puhdistamiskustannusten huomioon ottamista.

Aiheuttamisperiaate EY:n ympäristöpolitiikassa. EY:n ympäristöpolitiikka on kehittynyt samanlaisista taloudellisista lähtökohdista kuin OECD:n kannanotot eli pääasiassa yhteismarkkinoiden tarpeista. Periaate mainittiin ensimmäisessä ympäristöohjelmassa vuonna 1973.⁶⁸ Periaate omaksuttiin vuonna 1975, kun ministerineuvosto antoi periaatetta koskevan suosituksen.⁶⁹ Keskeisiltä osin se oli samansisältöinen kuin siihen mennessä esitetyissä OECD:n suosituksissa.⁷⁰ Myöhemmin periaate sisällytettiin myös Rooman sopimusta muuttaneeseen Single European Actiin vuodelta 1987 sekä Maastrichtin sopimuksen 130r(2) artiklaan.

Aiheuttamisperiaate on ollut EU:n ympäristöpolitiikassa lähtökohtana, joten painopiste on ollut kustannusvastuun kohdentamisessa pilaajaan eikä julkiseen valtaan. Yhteisö noudattaa ympäristöpoliittisia tavoitteita toteuttaessaan periaatteita, jotka toimivat reunaehtoina ja suuntaviivoina annettaville suojelutoimenpiteille. Nykyään aiheuttamisperiaate on ilmaistu perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu osaltaan periaatteeseen, jonka mukaan saastuttajan on maksettava. Kyseessä on oikeudellisesti velvoittava periaate eikä vain poliittinen toimintamaksiimi. Samassa artikkelissa on muita periaatteita, jotka olo-

⁶⁶ Vihervuori 1993a, s. 30.

⁶⁷ Recommendations on the use of Economic Instruments in Environmental Policy C(90)177 Final.

⁶⁸ First Action Programme on the Environment, O.J. 1973 c 122/2.

⁶⁹ The EEC Council Recommendation of 3 March 1975 on the Polluter Pays Principle, O.J.L 194/1.

⁷⁰ Council Recommendation 75/436/EEC Regarding Cost Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters.

suhteista riippuen voivat olla vastakkaisia aiheuttamisperiaatteen kanssa. Nämä periaatteet on sovitettava yhteen siten, että punnitaan niiden tapauskohtainen painoarvo parhaalla mahdollisella tavalla.⁷¹ Kun aiheuttamisperiaatetta käytetään kansallisen lainsäädännön tulkinnassa, on otettava huomioon, että 174 artiklassa on kysymys vain EY:n omaa lainsäädäntöä ohjaavasta periaatteesta.

Aiheuttamisperiaatteen vastakohtana on yhteisvastuuperiaate, jonka mukaisesti yksittäinen valtio voisi tukea oman maansa teollisuutta kustantamalla vaaditut ympäristönsuojelutoimenpiteet verovaroin.⁷² Komissio on määritellyt vuonna 2001 saastuttaja maksaa -periaatteen tarkoittavan, että saastumisen aiheuttajan on maksettava puhdistustoimien kustannukset.⁷³ Tästä sanonnasta huolimatta aiheuttamisperiaate ilmeisesti koskee kaikkia edellä mainittuja korjaavien ja ennaltaehkäisevien toimenpiteiden kustannuksia. Kustannusten sisällyttämisellä hintoihin taas tarkoitetaan sitä, että yritysten on sisällytettävä tuotantokustannuksiinsa myös kaikki ympäristönsuojelukustannukset. Todellisiin kustannuksiin perustuvilla hinnoilla tarkoitetaan sitä, että tavaroiden ja palvelujen hinnat kattavat kaikki ulkoiset kustannukset, jotka liittyvät niiden tuotannosta ja markkinoille saattamisesta aiheutuviin kielteisiin ympäristövaikutuksiin.⁷⁴

EY:n sekundaarioikeudessa aiheuttamisperiaate vaikuttaa useissa yhteyksissä. Kuitenkin siihen on nimenomaisesti viitattu vain harvoissa asetuksissa ja direktiiveissä, lähinnä eräissä jätealan direktiiveissä ja ympäristövastuudirektiivissä. EY-lainsäädännössä ei ole määritelty periaatteen yleistä sisältöä. Sekundaarilainsäädännössä on tyydytty lähinnä mainitsemaan periaate kun säädöksessä on määritelty kustannuksista vastaava maksaja. Jo vuonna 1975 saastuttaja maksaa -periaate ilmeni jätehuollon puitedirektiivissä 75/442/ETY. Sen 11 artiklassa säädettiin, että saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti aiheuttaja vastaa jätteistä huolehtimisen nettokustannuksista.

Aiheuttamisperiaate kattaa nykyisin sekä äkillisten vahinkojen korvaamisen että ympäristön puhdistamisen, mikä ilmenee myös ympäristövastuudirektiivistä. Pitkän valmistelun jälkeen säädettiin 21.4.2004 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/35/EY) ympäristövastuusta ympäristö-

⁷¹ Kloepper 1989, s. 555 ja siinä mainitut alaviitteet s. 78–79.

⁷² Kuusiniemi ym. 2001, s. 79.

⁷³ Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03), EYVL C 37, 3.2.2001, s. 3.

⁷⁴ Mts. 4.

vahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta. Jäsenvaltioiden on pantava direktiivi täytäntöön 30.4.2007 mennessä. Ympäristövastuudirektiivissä mainitaan, että sillä toteutetaan erityisesti aiheuttamisperiaatetta (1 artikla). Tarkoituksena on pitää toiminnanharjoittajia, joiden toiminnasta on aiheutunut ympäristövahinkoa tai välittömän ympäristövahingon uhka, taloudellisesti vastuullisena vahingon korjaamisesta ja ehkäisevistä toimenpiteistä. Direktiivin johdannossa korostetaan aiheuttamisperiaatetta kannustimena toiminnanharjoittajille, jotta he ryhtyisivät ottamaan käyttöön toimenpiteitä ja kehittämään toimintatapoja ympäristövahinkojen riskien saattamiseksi mahdollisimman vähäisiksi. Kannustaminen tapahtuu toimintaan velvoittavien säännösten ja määräysten sekä kustannusten korvaamisuhan kautta. Direktiivi perustuu paitsi aiheuttamisperiaatteeseen, myös kestävän kehityksen periaatteeseen. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ympäristövahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja on vastuussa ehkäisevien ja korjaavien toimien toteutuksesta (5 ja 6 artikla) sekä kustannuksista (8 artikla). Myös viranomaisille voidaan asettaa tehtäväksi toteuttaa direktiivissä määritellyt ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet.

Aiheuttamisperiaate ja kansainväliset sopimukset. Aiheuttamisperiaatetta ei pitkään aikaan hyväksytty OECD:n ja EY:n ulkopuolella. Vasta ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen läheistä suhdetta ilmentäneessä vuoden 1992 Rio de Janeiron konferenssin julistuksessa periaate otettiin esiin. Siinä esitetään kansallisille päättäjille, että edistäessään ympäristökustannusten sisällyttämistä kustannuslaskelmiin he käyttäisivät aiheuttamisperiaatteen mukaista lähestymistapaa ja taloudellisia instrumentteja. Lähestymistapa edellyttää, että saastuttajan tulisi periaatteessa kantaa kustannukset ja kiinnittää asianmukaisesti huomiota yleisiin intresseihin ja olla vääristämättä kansainvälistä kauppaa ja investointeja. Tarkoituksena on, että kaikki valtiot varmistavat ympäristökustannusten siirtymisen täysin tuotannon hintoihin. Sen jälkeen ympäristökustannuserot eri maiden välillä heijastaisivat yksinomaan ja oikealla tavalla paikallisten olosuhteiden eroavuuksia.⁷⁵ Aiheuttamisperiaate on Rion julistuksen myötä tullut yhdessä varautumisperiaatteen kanssa laajalti sovelletuksi ja keskeiseksi ympäristöoikeudelliseksi periaatteeksi.

Aiheuttamisperiaattele on 1990-luvulta lähtien tunnustettu tulkintaväliseen asema esimerkiksi lukuisten sopimusten johdannoissa. Helsingin sopi-

⁷⁵ de Sadeleer 2002, s. 25.

mukassa teollisten vahinkojen rajat ylittävistä vaikutuksista vuodelta 1992 viitataan periaatteeseen: ”Ottaen huomioon pilaaja maksaa -periaatteen yleisenä kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteena – –”. Myös Euroopan neuvoston ympäristövahinkoyleissopimuksessa on viitattu aiheuttamisperiaatteeseen.⁷⁶ Tämä ns. *Luganon sopimus* koskee siviilioikeudellista vastuuta vahingoista, joita ympäristölle vaaralliset toimet aiheuttavat. Sopimuksen johdannossa on todettu sopimuksen tavoitteeksi: ” – – the desirability of providing for strict liability in this field taking into account the Polluter-Pays Principle”.⁷⁷

Aiheuttamisperiaate on ilmaistu sitovana normina sopimustekstissä mm. vuoden 1992 Porton sopimuksessa Euroopan talousalueen perustamisesta (13 artikla). Myös OSPAR-sopimuksen 2.2 artiklan mukaan: ”The Contracting Parties shall apply: – – 2. the polluter pays -principle, by virtue of which the costs of pollution prevention, control and reduction measures are to be borne by the polluter”.⁷⁸ Vuoden 1992 Helsingin sopimuksessa Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelemisesta todetaan 2. artiklan 5. kohdassa: ”Artiklan 1 ja 2 kohdissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtyessään osapuolia ohjaa – – pilaaja maksaa -periaate, jonka mukaan saastumisen ehkäisy-, valvonta- ja vähentämiskustannukset on saastuttajan kannettava”.

Kansainväliset vastuusopimukset edustavat *de Sadeleerin* mukaan hienovaraista pyrkimystä turvautua mahdollisimman vähän valtion vastuullisuuteen. Aiheuttamisperiaate on kansainvälisessä sopimusoikeudessa itse asiassa viitannut toiminnanharjoittajan siviilioikeudelliseen vastuuseen ja ollut näin vastakohtana valtion vastuulle. Hänen mielestään täyden tehon antaminen aiheuttamisperiaatteelle edellyttää *de lege ferenda* vahingonkärsijöiden suojelun edistämisen kannalta sitä, että valtio saatetaan viimekätiseksi vastuulliseksi.⁷⁹ Kysymys ei tältä osin olisi varsinaisesti aiheuttamisperiaatteesta vaan ”aiheuttajavaltioperiaatteesta”.

Aiheuttamisperiaate yleisenä oikeusperiaatteena ja lainsäädännön valmistelun lähtökohtana. Aiheuttamisperiaatteen määrittely ja sisältö ovat vaihdel-

⁷⁶ OM 1995.

⁷⁷ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment.

⁷⁸ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic.

⁷⁹ de Sadeleer 2002, s. 24.

leet sen kulloisenkin käyttäjän ja käyttöyhteyden mukaan.⁸⁰ Aiheuttamisperiaate ei ole oikeusperiaate sanan varsinaisessa merkityksessä. Tähän ei Vihervuoren mukaan vaikuta edes se, että periaate kansallisella tasolla omaksumaan useissakin lainsäädäntöratkaisuissa.⁸¹ Kokko lähtee biodiversiteettia koskevassa tutkimuksessaan siitä, että aiheuttamisperiaate on oikeusperiaate. Hän toteaa, että periaatteen mukaisesti jokainen, jonka toimet todennäköisesti aiheuttavat tai ovat aiheuttaneet vahinkoa ympäristölle, vastaa ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kuluista kokonaan. Kohtuullista on, että henkilö, joka hyötyy luonnonvarojen käytöstä, myös vastaa ympäristölle aiheutuvista kyseisen toiminnan ulkoiskustannuksista. Kokko hyväksyy Vihervuoreen viitaten, että vastuuta voidaan rajoittaa kohtuullisiin ennaltaehkäiseviin tai korjaaviin toimenpiteisiin.⁸² Kokko mainitsee kehityssuuntauksena, että toiminnanharjoittajan vastuuta aiheuttamistaan ulkoiskustannuksista on kiristetty yhä tiukemmalle, kuten ympäristövaikutuksista selvilläolovelvollisuuteen, ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn ja viranomaisten ennaltaehkäisy- ja valvontatoimenpiteiden aiheuttamiin kuluihin.⁸³

Myös Määttä katsoo, että aiheuttamisperiaatteesta on kehittynyt varsin monimerkityksinen periaate. Hänen mukaansa taloudellisessa ohjauksessa periaatteen on katsottu tarkoittavan sitä, että kuormittajat joutuvat maksu-miehiksi kaikista aiheuttamistaan ulkoishaitoista, ja että maksusuorituksen ja aiheutetun haitan välillä on kiinteä yhteys.⁸⁴ Marja Ekroos esittää, ettei aiheuttamisperiaatteen sisällöstä voida tulkinnalla johtaa arviointia eteenpäin kangistamatta periaatetta säännöksi. Hänen mukaansa aiheuttamisperiaate on kiistatta yksi ympäristöoikeuden johtavia periaatteita, jonka ongelmallisuus piilee siinä, ettei siitä ole muuta hyötyä kuin ensisijaisena perusratkaisuna. Periaatteen suppeuden johdosta sen välitön vaikutus jää vähäiseksi, joten avuksi tarvitaan muita sääntöjä esimerkiksi laiminlyöntitilanteissa tai silloin, kun aiheuttajaa ei enää ole olemassa.⁸⁵ Vaikka Marja Ekroos näkee mahdolliseksi sisällyttää kohtuullisuus osaksi aiheuttamisperi-

⁸⁰ Aiheuttamisperiaatteesta ympäristöoikeudessa Tulokas 1978, s. 312, Hollo 1991, s. 35–36, Hollo 1996b, s. 221–222, Määttä 1999, s. 465–467, Hollo 2001, s. 137, Kuusiniemi ym. 2001, s. 79.

⁸¹ Vihervuori 1993a, s. 32.

⁸² Kokko 2003, s. 97–107.

⁸³ Kokko 2003, s. 107–108.

⁸⁴ Määttä 1999, s. 36 ja sen alaviitteissä 116 ja 117 mainitut lähteet.

⁸⁵ Marja Ekroos 1994, s. 138.

aatteen soveltamista, tämä ei ole mahdollista JHL:n säännösten mukaan. Kohtuullisuus ei liity yleisesti aiheuttamisperiaatteen käsitteeseen tai siihen perustuvaan lainsäädäntöön. Aiheuttamisperiaatteen soveltamisessa on kyse taloudellisen ohjauksen toteutumisesta. Kohtuullisuus ei voi olla konkreettisten puhdistamisvastuutilanteiden ratkaisemisessa kovin keskeisessä asemassa, sillä siihen ei viitata jätehuoltolain säännöksissä ja hallintoviranomaisia sitoo hallinnon lainalaisuuden periaate.

Aiheuttamisperiaatteen keskeistä merkitystä ympäristöpoliittisena periaatteena ei voi suoraan käyttää perusteluna yksittäisen voimassa olevan lain tulkinnassa. Hollon mukaan varsinaisten oikeusperiaatteiden, kuten hallinnon lainalaisuuden periaatteen, ja ympäristöllisten ohjausperiaatteiden, kuten aiheuttamisperiaatteen, välillä on eroja. Ympäristöperiaatteetkaan eivät välttämättä ole voimassa kaikissa ympäristölaeissa. Lisäksi niiden sisältö saattaa olla epätäsmällinen siten, ettei niillä ole johdonmukaista tai yksiselitteistä vaikutusta laintulkintoihin.⁸⁶ Lisäksi on huomattava, että ympäristöoikeudelliset periaatteet eivät lainsäädännössä yleensä ole velvoittavia tai oikeuttavia oikeusnormeja, vaan lainsäädännön tulkintasuuntaa osoittavia ja siten tavoitteellisia.⁸⁷ Suomessa aiheuttamisperiaate konkretisoituu säädetävän uuden lainsäädännön välityksellä, eikä se yleensä sovellu laintulkinnalliseksi suuntaviivaksi.⁸⁸ Periaate sisältyy muutamiin voimassa oleviin säädöksiin kuten YSL:iin. Sen toteuttaminen on kuitenkin jäänyt kesken, sillä esimerkiksi pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen kattavaa hyvittämistä ei ole varmistettu.⁸⁹ Aiheuttamisperiaate ei riitä oikeudelliseksi perusteeksi puhdistamisvastuulle, vaan vastuun kohdentuminen on järjestettävä lainsäädännöllä, kuten myös *Hollo* ja *Kuusiniemi* edellyttävät.⁹⁰

Aiheuttamisperiaate ei vaikuttanut havaittavissa määrin vielä JHL:n vastuusäännösten valmistelussa 1970 luvulla. Tosin JHL:n esitöissä mainitaan, että lain säätämisen lähtökohtana on velvoittaa jätteen tuottajat vastaamaan jätehuollon kustannuksista.⁹¹ Ensimmäinen maininta periaatteesta sisältyi vesiensuojelun ja vesihuollon rahoituskomitean mietintöön vuodelta 1970.⁹²

⁸⁶ Hollo 1998, s. 30–31.

⁸⁷ Ekroos 1998, s. 18.

⁸⁸ Kuusiniemi ym. 2001, s. 79.

⁸⁹ Kuusiniemi ym. 2001, s. 80.

⁹⁰ Hollo 2001, s. 137 ja Kuusiniemi 2002, s. 170.

⁹¹ HE 142/1975, s. 1.

⁹² KM 1970 B 118, s. 77–78.

Vesilupiin liittynyt pilaajan velvollisuus järjestää kustannuksellaan ns. velvoitetarkkailu perustui tähän periaatteeseen. Aiheuttamisperiaate voidaan Vihervuoren mukaan nähdä Pohjoismaissa säädetyn ankaraan vastuuseen perustuvan vahingonkorvauslainsäädännön tausta-ajatuksena.⁹³

Laajemmin periaate on vaikuttanut lainsäädännön sisältöön vasta 1980-luvulla. Aiheuttamisperiaate sisältyy meluntorjuntalain (382/1987) 3 §:ään ja ilmansuojelulain (67/1987) 7 §:ään. Periaate on mainittu esimerkiksi jätelakia (1072/1993) koskevan lakiesityksen sisältäneessä komiteamietinnössä. Aiheuttamisperiaatteen ilmentymänä voidaan Hollon ja Vihervuoren mukaan pitää toimenpitein tapahtuvaa ympäristövahinkojen ennallistamisvelvollisuutta, joka on kustannusvastuun osalta sisällytetty ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 6 §:ään.⁹⁴

Ympäristönsuojelulaissa aiheuttamisperiaate on mainittu muiden yleisten periaatteiden joukossa. Lain 4 §:ssä on säädetty ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa noudatettavaksi yleisinä periaatteina ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatetta, varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatetta ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatetta. Lisäksi on säädetty, että on noudatettava aiheuttamisperiaatetta. Periaate tarkoittaa sitä, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäiseksi. YSL:n periaatteet ohjaavat alemmanasteista eli lähinnä valtioneuvoston asetuksin annettavaa säännöstöä. Lisäksi yksittäisissä lain soveltamistilanteissa säännöksiä tulkitaan periaatteiden suuntaisesti. Periaatteet ovat yleinen lähtökohta pilaantumisen ehkäisemisessä, mutta niiden noudattaminen ei ole sellaisenaan esimerkiksi luvan myöntämisen itsenäinen edellytys.⁹⁵

Aiheuttamisperiaate ilmenee YSL:n pilaantuneen ympäristön puhdistamisvelvollisuuden kohdentamisessa. Maaperän tai pohjaveden pilaantumista aiheuttaneen toiminnan harjoittaja on velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden (YSL 75 § 1 mom. ja 79 § 1 mom.). Myös muiden maiden puhdistamisvastuuta koskevissa säädöksissä vastuu on kohdistettu aiheuttajaan. Esimerkiksi Ruotsin *Miljöbalken* 10:2, Tanskan *Lov om forurenet jord*

⁹³ Vihervuori 1993a, s. 32.

⁹⁴ Hollo – Vihervuori 1995, s. 220.

⁹⁵ HE 84/1999, s. 42.

41 §, Saksan *Bodenschutzgesetz* 4 § ja Alankomaiden *Wet Bodembeschermingung* 13 § lähtevät aiheuttajan vastuusta.

Kiinteistön haltijan toissijainen puhdistamis- ja kustannusvastuu eivät ole aiheuttamisperiaatteen mukaista.⁹⁶ Samaa mieltä on *Määttä*, joka toteaa, että omistusoikeuteen kytkeytyvä toissijainen puhdistamisvastuu on oikeusperiaatteiden tasolla ristiriidassa aiheuttamisperiaatteen kanssa. Silti *Määttä* hyväksyy sen, että kiinteistöjen vaihdantatilanteissa uusi omistaja voi omistusoikeutensa perusteella joutua viime kädessä vastuuseen vahingoista, joita hän ei ole itse aiheuttanut tai joista hän ei ole edes tiennyt. Lainsäätäjä on asettanut jätelaissa omistajalle nimenomaisen positiivisen toimimisvelvollisuuden julkisen intressin toteuttamiseksi.⁹⁷

Aiheuttamisperiaatteen nykyisenä pääsisältönä voidaan pitää *Hollon* mukaan sitä, että ympäristön pilaajan tai muutoin sitä vahingoittavan tulee vastata aiheuttamistaan vahingoista ja menetyksistä sekä mahdollisesti myös saattaa ympäristö entiselleen. Periaatteella on siten yhteys ennaltaehkäisyyn lisäksi myös korvaus- ja korjaamissääntelyyn sekä vastuuseen riskinhallinnan kustannuksista.⁹⁸ Periaate liittyy myös taloudellisen vastuun kohdentamiseen, vaikka siitä ei suoraan voi johtaa, kuka on vastuussa, sillä korvausvelvollisuuteen ja sen jakautumiseen vaikuttavat myös muut säädökset kuin YSL.⁹⁹

Aiheuttajan nimeäminen. Aiheuttajaa pidettiin periaatteen kehityksen alkuvaiheessa itsestään selvänä, mutta myöhemmin käsite on todettu ongelmalliseksi. EY:n neuvoston suosituksessa, joka koskee viranomaistoimia ja kustannusten kohdentamista ympäristöasioissa, määritellään saastuttajan käsite.¹⁰⁰ Määritelmän mukaan saastuttaja on se, joka ”pilaaa ympäristöä välittömästi tai välillisesti taikka aikaansaa ympäristön pilaantumiseen johtavat olosuhteet”. Käsite on siten määritelty varsin laaja-alaisesti. Teollisessa toiminnassa aiheuttajana on taho, jota nykyisessä lainsäädännössä nimitetään toiminnanharjoittajaksi. Sen sijaan muun hyödykkeiden tuotannon, liikenteen ja kulutuksen yhteydessä pilaajan nimeäminen on vaikeampaa ja esimerkiksi autotuotannossa periaatetta voidaan soveltaa tuottajaan yksittäisen

⁹⁶ Kuusiniemi ym. 2001, s. 1138.

⁹⁷ *Määttä* 1999, s. 372–373.

⁹⁸ *Hollo* 2004, s. 44.

⁹⁹ HE 84/1999, s. 43–44.

¹⁰⁰ EYVL L 194, 25.7.1975, s. 1.

omistajan sijasta.¹⁰¹ Samoin ongelmia liittyy jätteen tuottamiseen ja hallintaan, missä vastuu voidaan kohdistaa kuluttajan sijasta koko toimialaan tai tuottajaan. Jos taloudellinen vastuu tuotannon ympäristökuormituksesta on täysin sisäistetty (internalisoitu) tuotteiden hintoihin ja tuotantokustannuksiin, lopullinen vastuu kustannuksista kiertyy markkinoiden kautta kuluttajien maksettavaksi.

Aiheuttamisperiaatteen mukaisen vastuun kohdentaminen ei ole sama asia kuin rikosoikeudellisen tai siviilioikeudellisen vahingonkorvausvastuun (*liability*) kohdentaminen. Esimerkiksi kun joku on aiheuttajana vahingonkorvausvastuussa, aiheuttamisperiaate ei estä sitä, että hänellä voi olla oikeus siviilioikeudellisen takautumisvaateen kohdistamiseen siihen, joka on viimesijaisessa tai rinnakkaisessa vastuussa. Periaatteen määrittely ei sisällä sitä edellytystä, että elinkeinonharjoittajan tai laitoksen tai tavaran omistajan tulisi pilaajana toimia lainvastaisesti.

Pankin ja muun toiminnan rahoittajan vastuu. Voidaanko pilaantumista aiheuttavan toiminnan rahoittaja rinnastaa aiheuttajaan ja asettaa vastuuseen? Pankki tai muu toiminnan rahoittaja voi tosiasiaassa vaikuttaa joissain tilanteissa siihen, aiheuttaako yrityksen toiminta pilaantumista. Vahingonkorvausoikeudessa korvausvastuu on eräissä maissa kohdistettu myös yrityksen toimintaa rahoittaneeseen luotonantajaan (*lender's liability*). Rahoituslaitokset ja pankit ovat olleet lainoittajina USA:ssa ankarassa vastuussa 1980-luvulta alkaen ympäristövahingoista vastuulainsäädännön (CERCLA) nojalla.¹⁰² Luottolaitosten kritiikin johdosta vastuuta täsmennettiin ja rajattiin lainsäädännön muutoksella vuonna 1996.¹⁰³ Luotonantajan vastuu syntyy niissä tilanteissa, joissa rahoituspäätöksillä on selkeä yhteys ympäristön pilaamisvaikutuksen syntymiseen. Vastuu syntyy esimerkiksi silloin, jos luotonantaja on tavalla tai toisella osallistunut velallisen toimintaan tai päätösvallan käyttämiseen.¹⁰⁴ Suomen ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lain (YVL, 737/1994) perusteluista ilmenee, että tarkoituksena ei ollut säätää yleistä luotonantajan vastuuta.¹⁰⁵ Huhtamäen mukaan tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole kokonaan suljettu pois. Hänen mukaansa rahoittaja voi olla korvausvas-

¹⁰¹ Vihervuori 1993a, s. 32.

¹⁰² Huhtamäki 1993, s. 149–159.

¹⁰³ Huhtamäki 2000, s. 28–29.

¹⁰⁴ Lassenius 1998, s. 169.

¹⁰⁵ HE 165/1992, s. 27.

tuussa, jos hankkii velallisyriityksen toiminnan haltuunsa, ottaa vakuuden haltuunsa tai käyttää tosiasiallisesti päätösvaltaa yrityksessä.¹⁰⁶

Olennainen ero YSL:n ja YVL:n välillä on vastuun luonteesta ja vastuulisten piirissä. YVL:n mukainen korvausvastuu kohdistuu aina toiminnanharjoittajaan tai tähän rinnastettavaan tahoon, kun taas YSL:n nojalla puhdistamisvastuussa on aiheuttaja tai kiinteistön haltija. Yritystoiminnan luovutuksen yhteydessä vastuu aiemmista pilaantumishaitoista voi siirtyä joko jommankumman tai molempien lakien nojalla. Jos luovutussopimus koskee toiminnan luovutusta, korvausvastuu voi siirtyä uudelle toiminnanharjoittajalle YVL 7 §:n nojalla. Jos luovutus koskee vain kiinteistöä, pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuu voi siirtyä YSL 75 §:n nojalla. YVL:ssa on esitetty bulvaanien käyttö vastuun välttelyssä säätämällä, mitkä tahot voidaan rinnastaa vastuun kannalta toiminnanharjoittajaan (7 § 2 mom.). YSL:ssa ei ole vastaavaa säännöstä, vaikka puhdistamisvastuun kiertämisen estäminen saattaisi olla aivan yhtä tarpeen kuin korvausvastuun yhteydessä. Johtopäätös on, että puhdistamisvastuun kannalta rahoittajataho ei *de lege lata* pääsääntöisesti rinnastu aiheuttajaan.

Aiheuttamisperiaatetta ei voida soveltaa kollektiivisesti siten, että esimerkiksi maatalouden hajakuormituksesta asetettaisiin vastuuseen koko toimiala. Periaatteen soveltamisen edellytyksenä on pidetty yksilöidyn pilaajan osoittamismahdollisuutta. Toisaalta, jos tietty toiminta luonteensa vuoksi aiheuttaa pilaumisriskin, toimialaa koskevien vahinkorahastojen perustaminen voi olla tarpeen, ja potentiaalisten pilaajien rahoittamat rahastot ovat aiheuttamisperiaatteen mukaisia.

3.3.3 Kohtuusharkinta

Yleistä. Kohtuuden merkitys ratkaisutoiminnassa on lisääntynyt eri oikeudenaloilla samalla kun yleisten oikeusperiaatteiden asema on vahvistunut. Erityisesti uudemmassa yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä kohtuus on otettu monin tavoin huomioon. Kun harkitaan keneen puhdistamisvastuu kohdennetaan, kohtuusnäkökohdat ovat tärkeitä silloin, jos ei ole itsestään selvää ratkaisua lainsäädännön aukkojen tai säännösten tulkintavaikeuden vuoksi. Kohtuusnäkökulma on mukana myös puhdistamisvastuuta koskevassa uudessa ympäristölainsäädännössä.

¹⁰⁶ Huhtamäki 2002, s. 40–55.

Kohtuusharkinta ja taannehtivuuskielto valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Kohtuullisuuden tarkastelussa voidaan ottaa vertailukohdaksi periaatteet, joita valtiosääntöoikeudessa on syntynyt maanomistukseen liittyvien käytörajoitusten kohtuullisuudesta. Periaatteet liittyvät lähinnä lainsäätämisvaiheeseen ja koskevat uusien, aiempaa ankarampien velvollisuuksien säätämistä. Kohtuulliset omaisuuden käyttöön kohdistuvat rajoitukset ovat hyväksyttäviä. Seuraavassa tarkastellaan puhdistamisvastuun uuden sääntelyn edellytyksiä valtiosääntöoikeuden kannalta.

Taannehtivana lain säätämisenä pidetään tilannetta, jossa myöhempi lainsäädäntö liittyy uusia velvoitteita pilaantumisen tapahtuma-aikana harjoitettuun lailliseen toimintaan. Taannehtivana ei pidetä lainsäädäntöä, joka on vastuullisen kannalta aiempaa lievempää. Suomessa ei ole yleistä perustuslain tasoista kieltoa säätää taannehtivaa lainsäädäntöä, sillä perustuslain (731/1999) 8 §:n kielto koskee vain taannehtivaa rikoslainsäädäntöä. Taannehtivuuskieltoa pidetään kuitenkin muitakin oikeudenaloja koskevana perustuslain tasoisena kieltona, joka kytkeytyy henkilökohtaisen vapauden, omaisuuden ja yhdenvertaisuuden nauttimaan perustuslain suojan. Taannehtivuuskiellon taustana ovat lisäksi oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden periaatteet, joita pidetään oikeusjärjestyksen peruseriaatteina.¹⁰⁷ Kaikissa oikeusvaltioissa on oikeudellisena lähtökohtana, että laeille ei saa antaa taannehtivaa vaikutusta. Taannehtivuuskiellosta poikkeaminen on mahdollista tietyin edellytyksin. Taannehtivasti vaikuttava laki vaatii tuekseen vahvoja oikeudellisia ja taloudellisia perusteita. Toisinaan voi olla myös tulkinnanvaraista, onko velvoite taannehtiva, vai onko kyse vain aiemman lainsäädännön täsmentämisestä.

Yleinen taannehtivuuskielto koskee lain vaikutuksia, joten taannehtivaa soveltamista arvioitaessa on tarkasteltava lain vaikutusten oikeudellista hyväksyttävyyttä. Taannehtivan lain perustuslainmukaisuuden ja hyväksyttävyyden arvioinnissa on *Erikssonin* mukaan¹⁰⁸ erityisesti otettava huomioon

- loukatun oikeuden laatu,
- taannehtivan sääntelyn tarkoitus ja
- sääntelyn laatu.

Seuraavassa tarkastellaan Erikssonin mainitsemia kriteereitä yksityiskohtaisesti. Ensiksi loukatun oikeuden laatu voi vaihdella. Esimerkiksi jos taan-

¹⁰⁷ Eriksson 1997, s. 907.

¹⁰⁸ Eriksson 1997, s. 906.

nehtiva säännös puuttuu toiminnanharjoittajan elinkeinovapauteen, koko omaisuuteen, yksilönvapauteen tai rikosoikeudelliseen suojaan, kyse on aivan erilaisesta tilanteesta verrattuna siihen, että puuttuminen merkitsee vain varallisuusasemaan kohdistuvia lisärasituksia. Toiseksi, jos taannehtivaa sääntelyä voidaan perustella vahvalla tai merkittävällä yleisellä edulla, sitä voidaan pitää sallittuna. Merkittäviä yleisiä etuja, jotka saattavat mahdollistaa lain soveltamisen taannehtivasti, ovat esimerkiksi ympäristön ja yleisen terveydentilan suojeleminen. Kolmanneksi taannehtivan asioihin puuttumisen hyväksyttävyyteen vaikuttaa myös sääntelyn laatu; voimakas ja poikkeuksellinen puuttuminen on kielletty, kun taas lievä ja normaalina pidettävä puuttuminen on sallittu. Vaihtelu voi yrityksen kohdalla merkitä esimerkiksi sitä, että toiminta voidaan kieltää kokonaan, tai lievempänä vaihtoehtona sitä, että yritykselle tulee lisäkustannuksia.

Erikssonin luettelo edustaa oikeustieteessä laajemminkin vallitsevaa käsitystä, jonka mukaan lainsäädäntö voi periaatteessa olla taannehtivaa, jos järjestelylle on objektiivisen arvioinnin kestävät perustelut. Taannehtivuuden hyväksyttävyyden kriteerejä ovat esittäneet esimerkiksi *Marja Ekroos*, *Kuusiniemi* ja *Tuomainen*.¹⁰⁹ Perustuslakivaliokunta on esittänyt oikeuksiin kohdistuvien rajoitusten yleisistä vaatimuksista vielä yksityiskohtaisemman luettelon.¹¹⁰ Valiokunnan luetteloa ei ole kirjattu lakiin, mutta silti se on nykyisen tulkintakäytännön kannalta keskeinen.¹¹¹ Muiden maiden lainsäädännöissä on usein kytketty puhdistamisvastuu modernin ympäristönsuojelulain voimaantulon ajankohtaan. Esimerkiksi Ruotsissa puhdistamisvastuusääntelyä sovelletaan 30.6.1969 jälkeiseen ajankohtaan, jolloin ympäristönsuojelulaki (*miljöskyddslag*) tuli voimaan.

Lainsäätäjä voi puuttua uuden vastuulain säätämisen yhteydessä myös aiemmin tapahtuneeseen ympäristön pilaantumiseen. Kun otetaan huomioon edellä mainitut kolme kohtaa, puuttumista voidaan lähtökohtaisesti pitää mahdollisena ja hyväksyttävänä. Perusteluna voidaan viitata siihen, että kyse on usein elinkeinotoiminnan yhteydessä aiheutuneesta yleiseen ympäristö-etuun kohdistuvasta haitasta, johon viranomaiset puuttuvat sinänsä hyväksyttävistä syistä. Omaisuudensuojaan puuttumisen laatukaan ei ole kohtuuton, vaan vastaa nykyisen uusia pilaantumisvahinkoja koskevan korvaus- ja

¹⁰⁹ Marja Ekroos 1994, s. 139–140, Kuusiniemi 2002, s. 166–167 ja Tuomainen 2001, s. 50–53.

¹¹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹¹¹ Länsineva 2002, s. 61.

vastuulainsäädännön periaatteita. Esimerkiksi YSL:ssä on säännökset velvollisuudesta tutkia maaperän ja pohjaveden pilaantuneisuus ja tarvittaessa puhdistaa ne. Näitä säännöksiä puhdistamisvastuusta voidaan pitää esimerkkinä ympäristöoikeudellisen vastuun ulottumisesta aiempaa laajemmalle. Myös ympäristölupasääntelyssä hyväksytään mahdollisuus muuttaa aiemmin myönnetyn lupapäätöksen määräyksiä. Vastaava kehitys on havaittavissa vahingonkorvausoikeudessa, jossa esimerkiksi vuonna 1995 säädetty YVL perustuu ankaralle vastuulle. Myös KKO:n oikeuskäytännössä oli havaittavissa jo ennen YVL:n säätämistä piirre laajentaa elinkeinonharjoittajan korvausvastuuta ankarampaan suuntaan ilman kirjoitetun lainsäädännön tukea. Esimerkiksi huoltamotoiminnassa ennen YVL:n voimaantuloa aiheutunut ympäristövahinko määrittiin korvattavaksi ratkaisussa KKO 1995:108 (ns. Tienristin huoltamoasia). Ympäristön pilaamiskielto on ollut eri muodoissa ympäristö- ja vesilainsäädännössä jo pitkään. Lisäksi aiheuttajan vastuu on myös ympäristöoikeudellisten periaatteiden tasolla ollut yleisesti tunnustettu jo 1970-luvulta lähtien. Kuitenkin yksittäistapauksessa taannehtivan vastuun kohdistaminen voi olla ongelmallista, jos kyse on esimerkiksi vähäraisesta yksityishenkilöstä, joka on hankkinut omakotitalon aavistamatta maaperän olevan pilaantunut ja edellyttävän kallista puhdistamista.

Lainsoveltajan puuttuminen vanhaan maaperän pilaantumiseen jälkikäteen on periaatteessa mahdollista. Vastuun taannehtivuutta on tarkasteltava erikseen aiheuttajan ja nykyisen haltijan vastuun kannalta, kuten myös *Kuusiniemi* esittää.¹¹² Aiheuttajan vastuun säätäminen roskaamiskiellolla on selkeästi taannehtivaa vastuuta, kun taas nykyiselle haltijalle säädetty vastuu kohdistuu kiinteistölliseen jätehuoltovastuuseen. Taannehtivasti säädetyn vastuun kohdentuminen määräytyy niiden säädösten perusteella, joita puhdistamisvastuuseen sovelletaan. Kun otetaan huomioon jätelain siirtymäsäännökset 77 §:ssä ja YSL:n voimaantulolain 22 §:ssä, puhdistamisvastuu perustuu JHL:n säännöksiin. Myös JHL:n soveltamisessa aikanaan syntynyt oikeuskäytäntö voitaneen ottaa huomioon, sillä lainvalmisteluaineistossa on viitattu siihen.¹¹³

Jätelain siirtymäsäännöksiä koskevilla hallituksen esityksen perusteluilla on pyritty vakiinnuttamaan oikeuskäytäntö oikeusnormiksi.¹¹⁴ Periaatteellisesti kannalta oikeuskäytännön pysyvä ”sementointi” on monessa suhteessa

¹¹² Kuusiniemi 2002, s. 168.

¹¹³ Kuusiniemi 2002, s. 167.

¹¹⁴ HE 77/1993, s. 38.

ongelmallista sekä vastuullisten oikeussuojan, hallinnon lainalaisuuden periaatteen että valtioelinten toimivallan jaon kannalta. Perusteluissa ei esimerkiksi yksilöidä siinä tarkoitettua oikeuskäytännön sisältöä, minkä oikeusasteiden päätöksiä tarkoitetaan ja mitkä julkaisemattomista päätöksistä ovat tarkoitettuja päätöksiä. Vastausta vaille jää myös kysymys vanhaa jätehuoltolakia koskevan oikeuskäytännön myöhempien muutosten huomioonottamisesta. Perusteluissa ei mainita, että JHL:sta ja sitä koskevasta oikeuskäytännöstä kokonaan puuttui tärkeitä vastuusääntelyn elementtejä, kuten kohtuuden vaikutus vastuuseen. Lainsäätäjän tekemä oikeudellinen järjestely on ehkä ollut kevein toteuttaa, eikä siitä ole aiheutunut valitusten tai kanteluiden määrän kasvua. Silti edellä selostettu *case law* -perusteinen järjestely on vieras suomalaiselle oikeuskulttuurille, jossa oikeusnormit perinteisesti sisältyvät säädettyyn oikeuteen.

Kohtuusharkinta hallinto- ja sosiaalioikeudessa. Moniin hallinto- ja sosiaalioikeudellisiin säännöksiin sisältyy kohtuusharkinta. Seuraavassa tarkastellaan näitä säännöksiä sen selvittämiseksi, voidaanko säännöksiä tai niiden toimeenpanokäytäntöä analogisesti soveltaa ympäristöoikeudessa. Rahamääräisten sosiaalietuuksien takaisinperintään voidaan ryhtyä eri tilanteissa. Sosiaalioikeudessa takaisinperintä kohdistuu yleensä edun saajaan. Kyse voi olla joko aiheettomasti saadun edun perinnästä tai luonteeltaan perittäväksi tarkoitettusta edusta. Takaisinperinnästä on erotettava regressioikeus, jonka nojalla etuuden suorittaja voi saada korvausta muulta kuin edun saajalta.

Etuuslakien säännökset, joiden nojalla takaisinperinnästä voidaan luopua kohtuussyistä, ovat maksu- ja verovapautussäännösten ohella antaneet aiheen puhua erityisestä hallinto-oikeudellisesta kohtuusperiaatteesta.¹¹⁵ Tätä periaatetta on noudatettava sosiaalisten etujen takaisinperinnässä silloinkin, kun siitä ei ole erikseen säädetty.¹¹⁶ Hallinto-oikeudellista kohtuusperiaatetta ilmentää *Tuorin* mukaan myös vuonna 1981 säädetty maksuvapautuslaki (530/1980), joka koskee valtiolle tulevia maksuja tai korvauksia. Valtiokonttori voi lain 1 §:n mukaan myöntää vapautusta tai helpotusta valtiolle tulevan korvauksen tai maksun suorittamisesta, jos vapautus ei loukkaa valtion etua tai jos maksun tai korvauksen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Maksuvapautuslaki on toissijainen, joten sitä ei sovelleta, kun takaisinperinnästä luopumisesta on säädetty erikseen.

¹¹⁵ Laakso 1990, s. 226.

¹¹⁶ Tuori 2000, s. 391–392.

Sosiaalioikeudessa on lähtökohtana ehdoton velvollisuus maksaa aiheettomasti suoritettu etuus takaisin. Takaisinperinnästä voidaan kuitenkin luopua kokonaan tai osittain. Palautusvelan kohtuullistamiseen liittyviä erityissäännöksiä ovat mm. ElatusturvaL (671/1998) 23 §, Kuntien valtionosuusL (1147/1996) 19.2 §, SairasvakL (1224/2004) 57.2 §, LapsilisL (796/1992) 14.2, AsumistukiL (408/1975) 19.2 §, Oikeusapulaki (257/1902) 16 §, SotilasvammaL (244/1948) 42 § ja TyöttömyysturvaL (1290/2002) 11 luku 10 §. Säännökset perustuvat Tuorin mukaan tavallisesti kolmeen lähtökohtaan:

- takaisinperinnästä voidaan luopua, jos se olosuhteet huomioon ottaen on kohtuullista,
- takaisinperinnästä ei voida kohtuussyistä luopua silloin, kun etuuden saaja tai hänen edustajansa menettely ollut vilpillistä,
- takaisinperinnästä voidaan luopua, paitsi kohtuusnäkökohtien vuoksi, myös silloin, kun perittävä määrä on vähäinen eikä takaisinperintä olisi siitä aiheutuviin kustannuksiin nähden järkevää.¹¹⁷

Tulkintavaikeuksia ei aiheutune siitä, onko korvattava määrä vähäinen. Tuorin mukaan ohjeena voidaan pitää sitä, että silloin kun takaisinperinnän hyöty ei vastaa siitä aiheutuvia kustannuksia, perinnästä voidaan luopua, ellei etuuden saaja tai hänen edustajansa vilpillinen menettely ole esteenä. Kohtuuden ottaminen huomioon luopumisen edellytyksenä on hankalampaa. Tämän edellytyksen kannalta on otettava huomioon näkökohdat, jotka liittyvät etuuden maksamistilanteeseen ja takaisinperintätilanteeseen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu maksajan erehdyksen vaikutus maksamiseen. Toiseen ryhmään kuuluvat sosiaaliset näkökohdat, kuten korvausvelvollisen maksukyky ja siihen vaikuttava taloudellinen ja sosiaalinen asema. Edun takaisinperinnän harkinnassa tulee ottaa huomioon, ettei henkilö ajaudu esimerkiksi toimeentulotuen tarpeeseen. Aiheettomasta suorituksesta kulunut aika saattaa vaikuttaa harkittaessa takaisinperinnän kohtuullisuutta. Mitä pitempi aika suorituksesta on kulunut ilman, että takaisinperintään on ryhdytty, sitä perustellumpaa on suojata valintoja, joita korvausvelvollinen on taloudellisen asemansa perusteella tehnyt. Päätös perinnästä luopumisesta on Tuorin mukaan perustettava kokonaisarviointiin, jossa punnitaan erilaisten ja mahdollisesti toisistaan poikkeavia ratkaisuja perustelevien näkökohtien painavuutta.¹¹⁸

¹¹⁷ Tuori 2000, s. 389.

¹¹⁸ Tuori 2000, s. 395.

Kohtuusharkinta varallisuus- ja vahingonkorvausoikeudessa. Kohtuusperiaatteen käsite kuvaa oikeustoimien sovittelusäännöksiin sisältyvää yleistä oikeustoimien ja vahingonkorvausvastuun kohtuullisuusedellytystä. Sovittelusäännöksiä on oikeustoimilain (228/1929) 36 §:ssä, kuluttajansuojalain (38/1978) 4 luvussa, asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain (481/1995) 6 §:ssä ja 3 luvussa sekä asunto-osakeyhtiölain (38/1978) 43 §:ssä. Lisäksi osituksen sovittelusta on säädetty avioliittolain (234/1929) 103 b §:ssä. Säännöksiä vahingonkorvausten sovittelusta on vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa. Sovittelu on keskeisin tapa puuttua jälkikäteen kohtuusperusteiden oikeustoimien sisältöön. Periaate ilmentää poikkeusta sopimusten sitovuuden periaatteesta. Vain kohtuulliset sopimukset ovat sitovia.

Sovittelun lähi-ilmiöitä kohtuusperiaatteen kannalta ovat sopimusten pätemättömyys oikeustoimilain 31 §:n perusteella, sosiaalinen suorituseste korkolain (633/1982) 11 §:ssä ja kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 16 §:n 2 momentissa sekä heikomman osapuolen suoja. Perusteettoman edun palautuksesta ei ole yleissäännöksiä, mutta oikeuskirjallisuudessa ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että edunpalautusvelan sovittelu on silti mahdollista yleisesti.¹¹⁹

Vahingonkorvauksen sovittelulla tarkoitetaan korvauksen määrän alentamista täydestä korvauksesta velvollisuuden kohtuuttomuuden johdosta. Korvausta voidaan vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan sovitella, jos korvausvelvollisuus on kohtuuttoman raskas ottaen huomioon vahingon aiheuttajan ja vahinkoa kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet. Tahallisesti aiheutetun vahingon sovittelu on mahdollista vain erityisistä syistä. Säännöksessä ilmenee sama periaate kuin oikeustoimilain 36 §:ssä: vahinkotapahtuman ulkoiseen puoleen kuuluva osapuolten eriarvoisuus vaikuttaa vahingosta määrättävän korvauksen määrittelyyn.

Kohtuusharkinta puhdistamisvastuulainsäädännössä. EY:n ympäristövastuudirektiivissä (8 artikla 4 kohta) on jätetty jäsenvaltioille mahdollisuus säätää tuottamusvastuu, vaikka vastuu on direktiivin mukaan lähtökohtaisesti ankaraa. Direktiivin toimeenpano on Suomessa kesken, joten vuonna 2007 voimaan tulevien säädösmuutosten sisältöä ei vielä voida ennakoida. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tuottamusvastuun sen varalta, että ympäristövahinko aiheutuu luvamukaisen toiminnan päästöistä tai hait-

¹¹⁹ Aurejärvi – Hemmo 1998, s. 273.

tavaikutukset poikkeavat yllättävästi tapahtuman aikaisista tieteellisistä ja teknisistä tiedoista. Nykyisessä YSL:ssa puhdistamisvastuu on tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa vastuuta, kuten muissakin julkisoikeudellisissa ympäristösäädöksissä.

Kohtuullisuusperiaate on huomioitu YSL:ssa ja sitä edeltäneessä jätelaissa, mutta ei vanhoihin tapauksiin sovellettavassa JHL:ssa. Kohtuus otetaan huomioon alueen haltijan puhdistamisvelvollisuuden suhteen. Kohtuullisuuden vaikutus aiheuttajan puhdistamisvastuuseen on sivuutettu kokonaan. Hyväksyttävää onkin, että aiheuttaja yleensä vastaa lainvastaisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttamistaan pilaantumisesta. Kyseenalaisempaa on se, että aiheuttaja vastaa myös pilaantumisesta, joka on aiheutettu ilman tuottamusta esimerkiksi noudattaen tapahtuma-ajan lainsäädäntöä. Tämä asetelma poikkeaa vahingonkorvausoikeudesta, jossa on pääsääntöistä, että vahingon aiheuttajan vastuuta voidaan alentaa. Voidaan perustellusti kysyä, miksi kohtuus ei vaikuta pilaantumisen aiheuttajan puhdistamisvastuuseen, vaikka puhdistamisvastuu on aiheuttajan näkökulmasta samanlaista kuin korvausvastuu. Esimerkiksi yksityisen omakotitalon omistajan vahingonkorvausvastuuta voidaan kohtuullistaa, jos se perustuu hänen öljysäiliönsä vuodosta ulkopuolisille aiheutuvaan korvattavaan vahinkoon, mutta julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta ei voida kohtuullistaa. Kuitenkin molemmat vastuun muodot voivat kohdistua yhden ja saman öljypäästön aiheuttamaan pilaantumiseen ja olla määrältään huomattavan suuria. Ilmeinen, mutta riittämätön perustelu tälle erolle on julkisoikeudellisen lainsäädännön traditio, jossa puhdistamisvastuu on ollut laajaa ja vailla kohtuullistamismahdollisuutta.

Vahingonkorvausvastuuta on oikeuskäytännön mukaan alennettu, kun kyse on ollut aiheuttajan yksityisoikeudellisesta vastuusta. Tällöin vastuun lopputulos poikkeaa olennaisesti siitä, että aiheuttaja velvoitettaisiin puhdistamiseen ympäristölainsäädännön mukaisesti hallintopakkeinoilla. Aiheuttajan julkisoikeudellinen vastuuhan on yleisen hallintokäytännön mukaan täysimääräinen. Näiden kahden vastuujärjestelmän mukaisten lopputulosten välillä on aivan olennainen ero, joka voi johtaa joko vastuullisen tai korvausensaajan kannalta kohtuuttomiin lopputuloksiin sen mukaan kummasa menettelyssä korvausta vaaditaan. Seuraavassa selostetaan hovioikeuden päätöksiä sopimusoikeudellisen vastuun sovittelusta (19.10.2004) ja vahingonkorvausvastuun sovittelusta (2.12.2002). Molemmissa päätöksissä vastuuta kohtuullistettiin.

Turun hovioikeus 19.10.2004 (dnro S 04/2430). Hovioikeus sovitteli aiheuttajan vastuun puhdistamiskustannuksista 5 %:n suuruiseksi kanteessa vaadituista vaaditusta 764 610 eurosta. Alueen maaperä oli vähitellen pilaantunut romuttamotoiminnan yhteydessä vuosien 1959–1995 välillä. Ratahallintokeskus alueen omistajana halusi puhdistaa alueen ennen sen myymistä. Oikeuskäsittelyn perusteena oli konsultin arvio puhdistamiskustannuksista, koska lopulliset kustannukset selvisivät vasta oikeudenkäynnin aikana.

Kanteessa oli kyse alueen omistajana olleen valtion viraston vuokrasopimukseen perustuvasta korvausvaatimuksesta, joka kohdistui romuliikkeen ja sen omistaneisiin yksityishenkilöihin. Hovioikeus perusteli sovittelua sillä, että romuliikkeen liiketoiminta oli pienimuotoista, sopijaosapuolet olivat tienneet romuttamotoiminnan maaperäriskit, alueen puhdistamistarve syntyi vasta ympäristölainsäädännön kehittyessä, kantaja oli valtion liikelaitos ja vastaajaan nähden varakas, vastaajan toiminta ei ollut tahallista ja että korvausvelvollisuus olisi merkinnyt vastuullisille elinikäistä rasitusta.

Ratkaisu ei ole lainvoimainen. Vastaaja on hakenut KKO:lta muutoksenhakulupaa ja asia on vielä vireillä korkeimmassa oikeudessa (dnro S2005/1010).

Turun hovioikeus 2.12.2002 (dnro S 01/1241). Yksityishenkilöt olivat ottaneet öljysäiliöön 3 000 litraa öljyä, joka oli vuotanut maaperään ja kunnalla aiheutui kustannuksia öljyntorjunnasta. Kunta vaati yksityishenkilöiltä korvausta kustannuksista, jotka aiheutuivat öljysäiliöstä vuotaneen öljyn aiheuttamasta maaperän ja pohjaveden pilaantumisesta. Kunnan kustannukset koostuivat tutkimus- ja puhdistamiskustannuksista määrältään 34 055,45 euroa sekä lisäksi kunta vaati korvausta uuden vedenottamon rakentamisesta ja tilapäisestä talousveden hankkimisesta toiselta kunnalta yhteensä 357 864,72 euroa. Jälkimmäisen vaatimuksen hovioikeus hylkäsi toteennäyttämättömänä ja edellistä vaatimusta hovioikeus sovitteli 16 818,79 euroa määräiseksi. Sovittelu tehtiin kohtuusseikkojen perusteella. Hovioikeus perusti päätöksensä sillä, että sovittelussa oli kyse kokonaisharkinnasta, jossa oli otettu huomioon, että vahinkoa kärsi kunta ja vahingonaiheuttajana oli yksityishenkilö ja öljyn määrä oli tiedossa. Päätöksessä mainittiin sovellettuna oikeusohjeena YVL 6 §.

Ratkaisu on lainvoimainen, sillä valituslupaa ei myönnetty (16.5.2003, nro 1079, dnro S 2003/129).

Alueen haltijan vastuun kohtuusharkintaa on tarkasteltu oikeudellisessa kirjallisuudessa. *Salo – Snellman* esittää, että harkinnassa on huomioitava muun

muassa alueen haltijan taloudellinen asema, huoltovelvollisuus ja muut vastaavat seikat.¹²⁰ Näin ollen esimerkiksi yksityisen alueen haltijan vastuu on erilainen sen mukaan, onko kysymys kaava-alueella vai sen ulkopuolella olevasta alueesta. *Marja Ekroos* toteaa jätelain osalta, että sellainen alueen haltija, joka ei ole pilaaja, voidaan velvoittaa puhdistamaan alue vain, jos se on kohtuullista ja pilaaminen tapahtui haltijan tietten. Edelleen hän toteaa, että uusi kohtuullisuusarviointimalli tuo eräänlaisen tuottamustyyppisen harkinnan, koska haltijan edellytetään lyöneen laimin selonottovelvollisuuden ("olisi pitänyt tietää"), jotta häntä voitaisiin pitää kunnostamisesta vastuussa.¹²¹

Kohtuusnäkökulma on sidoksissa alueen käyttötarkoituksen muutoksiin. Jos pilaantuneen alueen käyttötarkoitus muuttuu myöhemmin, voi puhdistamisen tarve lisääntyä tai ehkä vasta syntyä muuttuneen tarkoituksen johdosta. Esimerkiksi teollisuusalueella voidaan hyväksyä tiettyjä pitoisuusarvoja maaperässä, mutta alueen muuttaminen asuinalueeksi edellyttää huomattavasti puhtaampaa ympäristöä. Tästä seuraa vastuun kohtuullisuuden näkökulmasta uusia asetelmia, sillä perinteinen korvausvastuu lähtee tuottamuksesta alkuperäisen ympäristön tilan pilaamisen kannalta. Kun aiheuttaja ei ole voinut ennakoida puhdistamistarvetta pilaamisen ajankohtana, on hänen vastuunsa moraalinen peruste rakennettava muulle kuin tuottamustavastuulle. On kohtuutonta ja juridisesti kyseenalaista, jos aiheuttajan tai omistajan vastuu rajoituksetta kattaa myös alueen käyttötarkoituksen muuttamisesta syntyvät puhdistamistarpeet. Myös *Hollon* mukaan velvollisuuden arvioinnin tulee perustua objektiiviseen oletamaan siitä, mikä kohtuullinen ehkäisy- ja varautumisvelvollisuuden sisältö jälkikäteen katsottuna olisi ollut.¹²² Hollo esittää lähtökohdaksi, että vastuu kuuluu pikemminkin kaavan tai muun hankkeen toteuttajalle, jos alue aiotaan puhdistaa uuden käyttömuodon edellyttämälle korkeammalle puhtaustasolle.¹²³

Kiinteistön omistaja voi saada puhdistamisesta taloudellista hyötyä, jos puhdistamisen rahoittaa muu taho ja alueen arvo nousee. Alueella on voinut toimia vuokralainen tai muu taho, joka maksaa kaikki kustannukset. Kohtuullista olisi, että omistaja joutuisi vastaamaan puhdistamiskustannuksista samassa suhteessa kuin puhdistaminen kasvattaa alueen arvoa. Esimerkiksi

¹²⁰ Salo – Snellman 1994, s. 101.

¹²¹ Marja Ekroos 1995, s. 64.

¹²² Hollo 2005, s. 51–53.

¹²³ Hollo 2005, s. 89.

Ruotsissa on tätä tilannetta koskeva säännös (*Miljöbalken* 10:5). Saksassa on vastaava säännös, jota on lisäksi täydennetty siten, että korvattavien kustannusten määrä on enintään puhdistamiseen käytettyjen julkisten varojen määrä (*Bodenschutzgesetz* 25 §).

Puhdistamishankkeiden lisäämiseksi tulisi lainsäädäntöön sisältyä taloudellisia ”porkkanoita” eli kannusteita, jotka täydentäisivät ohjausjärjestelmää. Puhdistamisvelvollisuus ja siihen liittyvä hallintopakko lähtevät ajatuksesta, että julkisen vallan ja puhdistamisvelvollisen välillä vallitsee ristiriita. Näin ei aina ole, vaan usein sekä alueen haltijan etu että yleinen ympäristöetu edellyttävät, että pilaantuneet alueet puhdistetaan. Näitä vapaaehtoisia hankkeita voidaan edistää suoralla taloudellisella tuella tai vaikkapa myöntämällä lisää rakennusoikeutta puhdistamisen yhteydessä.

3.3.4 Hallinto-oikeudelliset periaatteet, perusoikeudet ja EY-oikeus

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat alun perin oikeustieteen ja -käytännön kehittämiä. Osa niistä on sittemmin kirjattu lainsäädäntöön, joko hallintomenettelysäännösten yhteyteen tai perustuslakiin. Hallinnon toiminnan lakisidonnaisuus on aiemmin perustunut hallitusmuodon 92 §:n 1 momenttiin. Julkisen hallinnon on noudatettava muodollista lakisidonnaisuutta laajemmin hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Suorastaan oikeuslähteen asemassa on perinteisesti katsottu olevan neljä keskeistä periaatetta, jotka ovat tarkoitussidonnaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate.¹²⁴ Uudempia periaatteita ovat kohtuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.¹²⁵ Periaatteiden merkitys on siinä, että ne määrittelevät oikeusnormien soveltamista täsmentäviä puitteita ratkaisutoiminnalle ja rajoittavat päätösharkintaa.

Uuden perustuslain mukaan ”hyvä hallinto” on perusoikeus (PL 21 §). Tämän käsitteen taustaideana on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sääntely. Hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita ovat esimerkiksi julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja muutoksenhakuoikeus. Hyvää hallintoa ei voida tarkastella pelkästään PL 21 §:n avulla, vaikka siinä mainitaan hyvä hallinto, vaan käsitteellä on kiinteä yhteys muihin

¹²⁴ Mäenpää 1997, s. 167.

¹²⁵ Laakso 1990, s. 217–235.

perusoikeuksiin. Tällaisia läheisiä perusoikeuksia ovat esimerkiksi yhdenvertaisuus (PL 6 §), sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §), ympäristöperusoikeus (PL 20.1 §) ja omaisuuden suoja säännös (PL 15 §). *Rannan* mukaan oikeustieteessä ei ole hyväksytty ympäristöperusoikeuden suoraa soveltamista viranomaistoiminnassa tai lainkäytössä.¹²⁶

Mäkisen lähtökohtana on laajempi käsitys hyvästä hallinnosta kuin mihin päädytään perusoikeuksista käsin. Hänen mielestään käsite sisältää myös tekijöitä, jotka on perinteisessä ajattelussa nimetty hyväksi hallintotavaksi. Vaikka sen vastaisiin menettelytapoihin ei liity muita oikeudellisia sanktioita, oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on oikeus antaa huomautus hyvän hallintotavan vastaisista toimista, joten hyvä hallintotapa on kiinteä osa hyvän hallinnon periaatetta. *Mäkisen* oikeudelliseen ajatteluun kuuluu, että hyvä hallintotapa sisällytetään osaksi oikeudellista argumentointia ja periaatteelle haetaan sisältöä myös oikeuden syvärakenteesta.¹²⁷ *Tähti* suhtautuu hyvällä hallintotavalla argumentointiin varauksella ja lähtee siitä, että hyvän hallinnon vaatimukset täytetään noudattamalla lainsäädäntöä. Hänen mielestään on kyseenalaista, onko viranomaisella velvollisuus noudattaa hyvää hallintotapaa, koska virkamiehille ei ole säädetty tuollaista velvollisuutta.¹²⁸

EY-oikeudella on hallinnon kannalta moninaisia välillisiä vaikutuksia, vaikka lähtökohtaisesti puhdistamisvastuusääntelyssä noudatetaan kansallisia säännöksiä. Voidaan esimerkiksi ajatella, että valtion tai kunnan rahoitus pilaantuneen maaperän puhdistamista varten johtaisi yksittäistapauksessa kiellettyyn syrjintään ja asian saattamiseen yhteisöjen tuomioistuimeen käsiteltäväksi. Tilanteessa sovellettaisiin EY-oikeudellisia periaatteita, jotka eivät olennaisesti poikkea niistä, joita hyvän hallinnon periaate Suomessa edellyttää. Keskeisiä periaatteita ovat tuolloinkin hallinnon lainalaisuus, oikeus tulla kuulluksi, suhteellisuus, velvollisuus yhtenäiseen hallintokäytäntöön, päätösten asianmukainen tiedoksianto asianosaisille, annettujen tietojen oikeellisuusvaatimus, velvollisuus vastata esitettyihin pyyntöihin viivytyksettä, velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sekä päätösten perusteleminen velvollisuus. Välitöntä vaikutusta EY:n direktiiveillä ei yleisesti ole, sillä EY-tuomioistuimen ratkaisussa ei ole yksiselitteisesti todettu, että direktiivillä olisi välitön vaikutus.¹²⁹

¹²⁶ Ranta 2001, s. 87.

¹²⁷ Mäkinen 2000, s. 113–114.

¹²⁸ Tähti 1995 s. 266.

¹²⁹ Ranta 2001, s. 91.

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) lisäpöytäkirjoineen saatettiin voimaan vuonna 1990. Sopimus on ollut PL 21 §:n taustalla. EIS tosin keskittyy oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, eikä se sääntele yleisesti hallinnollista menettelyä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön analyysi osoittaa Länsinevan mukaan, että kysymys ei ole vain omistajien aseman suojaamisesta lainsäädännöllisiltä muutoksilta, vaan huomiota on kiinnitetty myös omistajien yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeusturvaan.¹³⁰ Oikeusturvavaatimus ja syrjintäkielto ovat hänen mukaansa keskeisiä tekijöitä omaisuudensuojajärjestelmässä, ja kaikkien omaisuuteen puuttuvien toimien on täytettävä nämä vaatimukset.¹³¹

3.4 PUHDISTAMISVASTUUN KOHDENTAMINEN

3.4.1 Vastuun kohdentamisen perusteet

Yhteiskunnalla on useita vaihtoehtoja organisoida, miten estetään haitat, joita pilaantunut maaperä aiheuttaa. Kuten *Hollo* osuvasti toteaa, vastuutahon määrittäminen on pitkälti oikeuspoliittinen kysymys.¹³² Kaikissa vaihtoehtoisissa on kuitenkin nimettävä, kuka maksaa kustannukset ja kuka toteuttaa puhdistamisen. Lisäksi on varmistettava, että järjestelmä toimii myös käytännössä. Ratkaisuja puhdistamisvastuun kohdentamisesta tehdään joko lainsäädäntöä sovellettaessa tai hallinnon muussa toiminnassa, kuten esimerkiksi puhdistamishankkeiden avustuksista päätettäessä. Vastuu voidaan kohdentaa useaan tahoon, jotka voivat olla joko keskenään vaihtoehtoisia tai samanaikaisesti käytössä (kaavio 6).

Vastuun kohdentamisen yksinkertaisin malli on, että valtio tai kunta maksaa kaikki aiheutuvat kustannukset ja toteuttaa puhdistamisen. Toinen vaihtoehto on, että vastuuta kohdennetaan myös muihin tahoihin. Jos halutaan saada muu taho kuin yhteiskunta taloudelliseen vastuuseen kustannuksista, tarvitaan joko oikeudellista tai taloudellista ohjausta. Informaatio-ohjaus ei ole ohjauskeinona riittävä, sillä siitä puuttuu velvoittavuus ja laiminlyönnin sanktiot. Oikeudellinen ohjaus voidaan toteuttaa käyttämällä joko yksityisoikeudellista vahingonkorvauslainsäädäntöä tai julkisoikeudellista säänte-

¹³⁰ Länsineva 2002, s. 55.

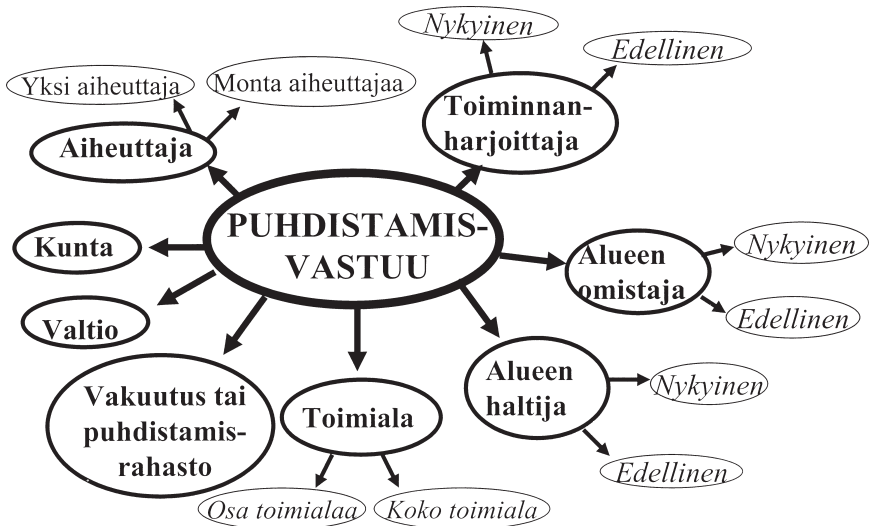
¹³¹ Länsineva 1993, s. 319.

¹³² Hollo 2005, s. 56.

lyä. Julkisoikeudellinen sääntely voidaan kohdistaa rakentamiseen, maankäytön ohjaukseen ja ympäristön puhdistamiseen.

Ympäristövastuu laajempänä ilmiönä kuin puhdistamis- ja korvausvastuu (*liability*), on kehittyvä ympäristöpolitiikan ja tutkimuksen aihealue. Vastuu haittojen estämisestä, riskinarvioinnista tai jätehuollon järjestämisestä kohdennetaan uusiin vastuullisiin. Globalisoituvassa taloudellisessa toiminnassa ja kaupankäynnissä on tarpeen nimetä uusia vastuutahoja, sillä ympäristöhaitat ja hyödyt eivät enää ole yksittäisen valtion alueella. Myös kemikaalien riskien ehkäisemiseksi tarvitaan uusia vastuutahoja, joiden nimeäminen tapahtuu kemikaalilainsäädännössä.

Puhdistamisvastuusta erillään ovat vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellinen vastuu, eikä puhdistamisvastuun kanavointi ratkaise sitä, miten samaa pilaantumista koskeva vahingonkorvaus- ja rikosvastuu kohdentuvat.¹³³ Ohjaukskeinojen yleisiä valintakriteerejä on kehitetty oikeustaloustieteessä, jossa kriteerejä ei tosin ole kytketty ympäristön mahdollisimman hyvään tilaan, vaan toimenpiteiden kustannustehokkuuteen.¹³⁴



Kaavio 6. Vaihtoehdot kohdentaa vastuu puhdistamisen kustannuksista.

¹³³ Hollo 1991, s. 623.

¹³⁴ Kuusiniemi ym. 2001, s. 99.

Vastuullisia voi olla samalla tasolla useita rinnakkain, kuten esimerkiksi alueen edellisiä haltijoita voi olla yksi tai useampia. Vastuu voidaan kohdentaa joko yhteen näistä tahoista tai vaihtoehtoisesti useaan tahoon, joiden vastuu taas voi olla joko vaihtoehtoista tai yhteisvastuuta. Esimerkkinä mainituista vaihtoehtoista voidaan mainita, kohdennetaanko vastuu kiinteistön vuokralaiseen, kiinteistön haltijaan tai omistajaan, haltijaan ja omistajaan vai omistusketjussa heitä edeltäneisiin vuokramiehiin, haltijoihin tai omistajiin.

Toissijainen vastuu on säädetty kiinteistön haltijalle Saksassa ja Alankomaissa, mutta nykyisen haltijan vastuuta on kuitenkin rajoitettu siten, että luovutustilanteiden aikaista ostajan perusteltua vilpittömyyttä mieltä suojataan (*Bodenschutzgesetz* 4 § 7 kohta). Sen sijaan Tanskan *Lov om forurenede jord* perustuu aiheuttajan vastuulle. Kiinteistönhaltija on jätetty tarkoituksellisesti vastuujärjestelmän ulkopuolelle, sillä haltijan vastuun todettiin lain esitöissä vaikeuttavan kiinteistön kauppaa ja kiinteistöllä harjoitettavaa toimintaa.¹³⁵ Myös Ruotsissa vastuu kohdistuu lähtökohtaisesti toiminnanharjoittajaan, eikä kiinteistön haltijatahoon. Ensisijainen vastuu on nykyisellä toiminnanharjoittajalla (*Miljöbalken* 10:2). Jos nykyinen toiminnanharjoittaja lyö laimin puhdistamisvelvollisuutensa, aikaisempi toiminnanharjoittaja on vastuussa. Kiinteistön uusi haltija on vastuussa vain edellyttäen, että hän on hankkiessaan kiinteistön tiennyt tai olisi pitänyt tietää pilaantumisesta ja toiminnanharjoittaja ei voi vastata puhdistamisesta tai kustannuksista (10:3).

3.4.2 Puhdistamisvastuun kohdentamisen pääperiaatteet

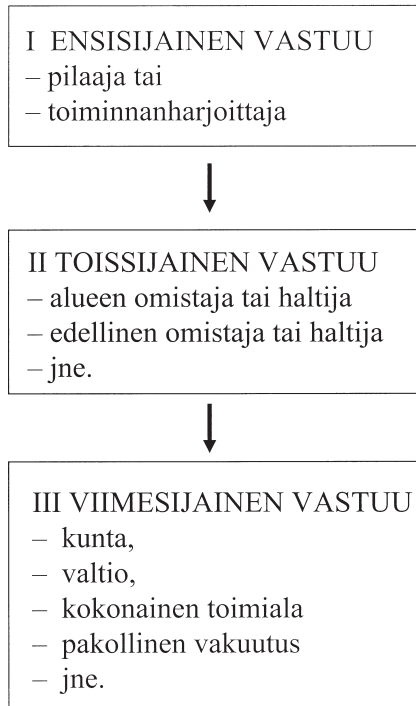
Ensisijainen vastuu kustannuksista on aiheuttamisperiaatetta noudattaen kohdistettava aiheuttajaan. Aiheuttaja on tavanomaisen yritystoiminnan yhteydessä useimmiten alueella toiminut yritys tai muu toiminnanharjoittaja. Lisäksi vastuu on porrastettava prioriteettiltaan erilaisiin ryhmiin siten, että vastuussa on ensisijaisesti aiheuttaja.

Toissijaista vastuullista tarvitaan, jotta vastuujärjestelmä saadaan aukottomaksi, sillä kyse voi olla tuntemattoman tai maksukyvyttömän ensisijaisen vastuullisen aiheuttamasta pilaantumisesta. Aiheuttamisperiaatteella ei voida ratkaista toissijaisen vastuun kohdentumista, sillä periaate koskee vain ensisijaista vastuuta. Toissijaisessa vastuussa voisi teoriassa olla valtio, kunta, ympäristöraho, koko toimiala, alueen omistaja tai alueen haltija. Vas-

¹³⁵ Jordforeningsudvalg 1996, s. 119.

tuu kytkemistä kiinteistön omistamiseen tai haltija-asemaan puoltaa se, että usein kiinteistön puhdistamiseen liittyy yksityisiä etuja, joten niissä tilanteissa on kohtuullista, että omistajalla on kustannusvastuu puhdistamisesta. Lisäksi kiinteistösidonnainen omistajan tai haltijan vastuu toimii ympäristöpolitiikkaa tukevana ohjauskeinona, joka estää simuloituja oikeustoimia ja järjestelyjä, joilla aiheuttajataho tai haltijataho voisi vältellä vastuuta ja rahoittaa puhdistamisen muiden kustannuksella. Tätä käsitystä voidaan perustella kiinteistöjaotuksen ja -omistuksen suuremmalla pysyvyydellä verrattuna siihen, miten nopeasti muuttuu toiminnan harjoittajan oikeushenkilömuoto.

Ensi- tai toissijaisen vastuullisen maksukyvyttömyyden tai kohtuuttomuus-tilanteiden varalta on tarpeen nimetä taho, joka viime kädessä vastaa kustannuksista. Tämän on oltava yksityisoikeudellista oikeushenkilöä laajempi taho kuten kunta, valtio tai koko toimiala (kaavio 7).

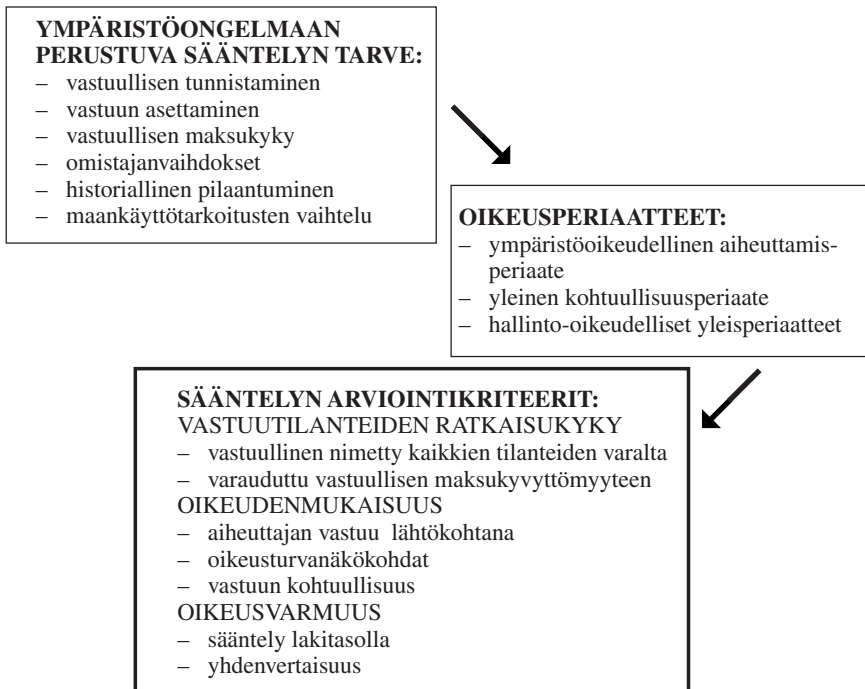


Kaavio 7. Puhdistamisvastuullisten prioriteettijärjestys.

3.5 VASTUUSÄÄNTELYN ARVIOINNIN KRITEERIT

3.5.1 Yleistä kriteerien perusteista

Tässä teoksessa arvioidaan nykyistä puhdistamisvastuulainsäädäntöä ja kriteerit on laadittu tätä tarkoitusta varten. Kriteereillä arvioidaan, miten puhdistamisvastuu yksittäisissä säädöksissä kattaa sääntelyn tarpeen. Arviointikriteerit soveltuvat siis tilanteeseen, jossa on jo valittu ohjauskeinoksi puhdistamisvastuun julkisoikeudellinen sääntely. Kriteerejä ei ole tarkoitettu vaihtoehtoisten ohjauskeinojen valintaan tai ohjausjärjestelmän käytännön arviointiin. Kriteerien ensimmäisenä lähtökohtana on, että sääntelyn on vastattava konkreettisen ympäristöongelman ohjaustarpeeseen. Toisena kriteerien lähtökohtana on, että oikeussuoja on ulotettava sekä vastuullisiin että muihin intressitahoihin. Vastuusääntelyllä tulisi järjestää ainakin vastuullisen tunnistaminen, vastuun asettamisenmenettely, vastuullisen maksukyvyyn vai-



Kaavio 8. Vastuusääntelyn arviointikriteerit ja niiden sisältöön vaikuttavat tekijät.

kutus vastuun määrään, erilaisten omistajanvaihdostilanteiden vaikutus, eri aikakausina tapahtuneen pilaantumisen ja erilaisten maankäyttötarkoitusten vaikutus vastuuseen. Velvoitteiden ylärajaan vaikuttavat taloudelliset realiteetit ja kohtuusnäkökohdat, joten vastuun edellyttämät puhdistamisvelvoitteet eivät voi olla suhteettoman kalliita.

Kriteereihin on valittu tärkeimmät vastuun sääntelyyn vaikuttavat periaatteet. Ne ovat kohtuullisuusperiaate, ympäristöoikeudellinen aiheuttamisperiaate ja yleisistä hallinnollisista periaatteista suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate. Vastuusääntelyn kriteerien laatimiseen ovat vaikuttaneet useat tekijät (kaavio 8).

3.5.2 Sääntelyn tehokkuus vastuutilanteiden ratkaisemisessa

Maaperän pilaantumistapaukset ovat erilaisia ja niiden erityispiirteet on otettava huomioon sääntelyssä. Säädösten tulisi olla kattavia ja joustavia, sillä ympäristön pilaantuminen on monimuotoinen ongelma. Esimerkiksi pilaantumisten alueiden koko, omistusolot, pilaantumisen vakavuusaste ja alueiden käyttötarkoitus vaihtelevat.

Erilaiset alueet edellyttävät erilaista vastuusääntelyä. Alueet voivat olla käyttötarkoitukseltaan kaavoitettuja tai kaavoittamattomia. Ne voivat olla joko rakennettuja tai rakentamattomia. Alueet voivat olla kaupunkialueita tai metsäalueita. Toisinaan alueen nykyinen käyttötarkoitus ei vielä edellytä puhdistamista, mutta käyttötarkoituksen muutos herkempiin suuntaan voi sitä edellyttää.

Sääntelyn tulee koskea sekä uusia pilaantumistapauksia että historiallisia pilaantumistapauksia. Uusissa tapauksissa voidaan vastuu kohdistaa aiheuttajaan, sillä aiheuttaja voidaan yleensä helposti tunnistaa, tavoittaa ja velvoittaa puhdistamiseen. Sen sijaan vanhoissa tapauksissa vastuujärjestelmä ei voi perustua yksinomaan aiheuttajan vastuuseen, vaan tarvitaan muita vaihtoehtoisia vastuullisia. Taannehtiva vastuu on vastuullisen oikeusturvan kannalta ongelmallinen, joten ei voida jälkikäteen rajoituksetta säätää puhdistamisvelvollisuuksia.

Vastuusääntelyn pitää perustua julkisoikeudelliseen vastuuseen, sillä tavoitteena on säilyttää yleisen edun edellyttämä ympäristön puhtaustaso. Tämän tavoitteen toteutuminen vaarantuisi, jos järjestelmä rakennettaisiin yksityisoikeudellisen vahingonkorvausvastuun varaan. Puhdistamisvastuu ei tällöin toteutuisi yhtä laajana, sillä puhdistamisvaatimusten esittäminen ja

muu ratkaisujen tekeminen siirtyisi yksityisten tahojen aktiivisuuden varaan. Lisäksi puhdistamisvastuuseen ei luontevasti sovellu yksityisoikeudellisten saatavien yleinen vanheneminen, vaan vastuun tulisi olla voimassa pysyvästi. Ruotsissa tästä on nimenomainen säännös (*Miljöbalken* 10:4.2). Tanskassa on säädetty vastuulle vanhentumisaika, joka tosin on pitkä. Vastuullista ei voida määrätä puhdistamaan aluetta, jos pilaavan toiminnan lopettamisesta on kulunut yli 30 vuotta (*Lov om forurenad jord* 41 §).

Vastuujärjestelmän selkeyden vuoksi puhdistamisvastuun tulee olla oikeudelliselta luonteeltaan tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa vastuuta. Vastuun kohdentamisen kannalta yksinkertaisin perustilanne on, jos yksi taho aiheuttaa omalla toiminnallaan alueen pilaantumisen siten, että toiminnan ja pilaantumisen välillä vallitsee selkeä syy-yhteys. Silloin voidaan soveltaa aiheuttamisperiaatetta ja asettaa toiminnanharjoittaja vastuuseen aiheuttajana. Tämä ei riitä, vaan sääntelyssä on varauduttava myös useiden pilaajien yhteisvaikutustilanteisiin, toiminnanharjoittajan organisaatiomuutoksiin sekä syy-yhteyksien selvittämisvaikeuksiin. Aiheuttajia voi olla monta ja alue voi vaihtaa omistajaa useasti. Näissä kaikissa tilanteissa vastuullinen on nimettävä mahdollisimman kattavasti. Pilaantumiselle voi olla useita aiheuttajia, joista yksi taho voi aiheuttaa pääosan pilaantumisesta tai useiden tahojen osuudet voivat olla yhtä suuret. Voitaneen pitää kohtuullisena, että useat pilaajat maksavat kustannukset kukin oman suhteellisen kuormitusosuutensa perusteella. Myös oikeuskäytännössä on esimerkiksi päätöksissä KHO 5.1.1996 taltio 35 ja KHO 4.2.2005 taltio 2005 lähdetty siitä, että vastuuta ei voida asettaa yhteisesti, vaan se on jaettava kunkin vastuullisen oman aiheuttamisosuuden perusteella. Tämän järjestelmän täydennyksenä tarvitaan vastuun minimiosuuden määrittely, sillä jos yksittäisen toimijan osuus on vähäinen, ei ole kustannustehokasta nimetä myös häntä vastuulliseksi, sillä perimiskustannukset voivat ylittää hyödyn.

Vastuun kohdentaminen on monimutkaista, kun vastuullinen ei ole yksityishenkilö vaan organisaatio. On otettava huomioon, että yhtiöiden juridinen päätösvalta ja tosiasiallinen päätösvalta eivät aina ole samoilla henkeillä. Lisäksi jo toimintansa lopettaneet yritykset, erilaiset fuusiotilanteet ja konkurssit aiheuttavat ongelmia. Nämä tilanteet ovat niin monimuotoisia, että niihin ei voida varautua vastuulainsäädännössä, vaan niistä on säädetävä yhtiöoikeudellisissa säädöksissä. Ympäristölainsäädännön kannalta voidaanankin lähteä siitä, että vastuun kohdentaminen toiminnanharjoittajaan riittää ja että yksityiskohtainen sääntely jätetään yhtiöoikeudellisen sääntelyn varaan.

Toisinaan on mahdotonta selvittää täydellä varmuudella, onko pilaantumisvaikutuksen aiheutumisen ja pilaajan harjoittaman toiminnan välillä syy-yhteyttä. Vastuulainsäädännössä tuleekin esittää, miten jaetaan epävarmuus-tilanteissa todistustaakka ja näyttövelvollisuus ja miten viranomaisten har- kinta vastuun jakamisessa määräytyy.

Aiheuttaja ei aina maksa pilaantumisesta syntyviä kustannuksia. Syynä voi olla aiheuttajan maksukyvyttömyys tai vastuun kohtuuttoman suuri määrä. Siksi vastuun kohdentumista koskevan sääntelyn tuleekin olla moniportainen. Aiheuttajan lisäksi on nimettävä toissijainen vastuullinen, joka voi olla alueen tai yritystoiminnan uusi omistaja tai haltija. Toisinaan alueen haltijaa ei ole mahdollista saada vastuuseen. Muiden vastuutahojen puuttumisen varalta on tarpeen nimetä viimekätinen kustannuksista vastaava taho, joka voi olla yhteiskunta, kyseisen toimialan sisäinen rahoitusjärjestelmä tai puhdistettavan alueen käyttötarkoituksen muutoksesta hyötyvä kiinteistönjalostaja.

3.5.3 Vastuusääntelyn oikeudenmukaisuus

Aiheuttamisperiaate soveltuu yleiseksi lähtökohdaksi vastuulainsäädännös- sä, sillä se on yleisesti hyväksytty ympäristöoikeudessa ja lainsäädännössä. Vastuullisten oikeusturva on otettava huomioon vastuun kohdentamisessa. Tätä edellyttävät niin ihmisoikeussopimus, perusoikeudet kuin hallinnolli- set periaatteetkin. Oikeusturvanäkökohta vaikuttaa sääntelyn sisältöön sekä hallintomenettelyiden että aineellisten vastuusäännösten kannalta. Suhteel- lisuusperiaate edellyttää, että viranomaisten toiminta mitoitetaan oikein. Oikeana laajuutena voidaan pitää kohtuullisuutta velvoitteiden sisällössä. Esimerkiksi hallinnolliset pakkokeinot on mitoitettava kohtuullisiksi suhteessa vastuullisen laiminlyöntiin. Kohtuullisuuden arvioinnissa on olennai- nen merkitys tavoitteilla, joihin pakkokeinon käytöllä pyritään.¹³⁶ Suhteelli- suusperiaate vaikuttaa puhdistamisvastuun asettamisessa siten, että puhdis- tamisvelvollisuuden tulee kustannuksiltaan olla mielekkäässä suhteessa pi- laantumisesta aiheutuviin riskeihin.

Lainsäädännössä on otettava huomioon kohtuuden merkitys sekä kiin- teistönhaltijan että kunnan vastuun kannalta. Erityisesti kiinteistönhaltijan kannalta vastuu voi helposti muodostua kohtuuttoman suureksi, jos kyse on pienestä yrityksestä tai yksityishenkilöstä. Nykyisessä vastuulainsäädännössä ei ole järjestetty aiheuttajan vastuun kohtuullistamista, vaikka siitä säätämi-

¹³⁶ Mäenpää 1997, s. 182.

selle voitaisiin esittää hyviä perusteita. Aiheuttajan vastuun kohtuullistaminen on nykyisin jätetty yleisten hallinnollisten periaatteiden ja säännösten mukaan määräytyväksi. Kohtuusnäkökohta voi käytännössä johtaa ristiriitaan julkisoikeudellisen puhdistamisintressin kanssa. Ristiriita voi syntyä, sillä alueen puhdistamisen kustannukset ovat vakiosuuruiset ja puhdistamishankkeen rahoittaminen edellyttää siis joko vastuullisen täyttää kustannusvastuuta tai sitä, että joku muukin rahoittaa puhdistamista.

Kohtuullisuusnäkökohta on tärkeä. Lainsäädännössä tulisi ratkaista, miten hallintoviranomainen ottaa kohtuuden huomioon tehdessään ratkaisua vastuun asettamisesta. Viranomaisen harkintavallan rajojen tulee kuitenkin olla laissa säännelty. Kohtuullisuusarvioinnin lähtökohdaksi tarvitaan julkilausuttuja ja yleisesti hyväksyttävissä olevia kriteerejä, jotta sääntely täyttäisi läpinäkyvyyden vaatimuksen ja herättäisi luottamusta. Nämä kriteerit ovat tarpeen myös hallinnollisten päätösten ennakoitavuuden ja vastuullisten tasapuolisen kohtelun kannalta. Kohtuusharkinnan toteuttaminen edellyttää oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamista siten, että taataan viranomaisten soveltamiskäytännön yhtenäisyys.

3.5.4 Vastuusääntelyn oikeusvarmuus

Puhdistamisvelvoitteiden asettamisessa on otettava huomioon oikeusvarmuus. Hallinnon lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden periaatteet edellyttävät, että puhdistamisvelvoitteiden on perustuttava lainsäädäntöön. Perustuslaissa (731/1999) edellytetään, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (80 §). Myös vastuun sisällön kehittäminen ajan myötä on järjestettävä lainsäädännön tasoilla muutoksilla eikä muuttamalla valvontaviranomaisten laintulkintakäytäntöjä. Toimijoilla tulee olla mahdollisuus ennakoida tulevia taloudellisia velvollisuuksiaan. Vastuun taannehtivuus liittyy oikeusvaltion perusarvoihin, kuten ratkaisujen ennakoitavuuteen.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää hallinnon toiminnalta, että viranomaiset eivät saa perusteetta asettaa ketään eriarvoiseen asemaan, vaan kohtelun on oltava tasapuolista. Eri viranomaisten on noudatettava samanlaisissa asioissa samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Vastuun kohdentamisessa tulee menetellä tasapuolisesti siten, että vastuuta ei kohdenneta eri tahoihin erilaisena. Esimerkiksi aiheuttajan organisaatiomuoto tai koko ei saa vaikuttaa vastuuseen epäasianmukaisella tavalla.

4 Nykyinen lainsäädäntö ja puhdistamisvastuun sääntelyn historia

4.1 SÄÄNTELYN KEHITYSVAIHEET

4.1.1 Vastuusäännökset 1970-luvulle saakka osana muuta lainsäädäntöä

Ympäristön pilaamiskieltoja on ollut ennen 1970-lukua terveydensuojelua, vesiensuojelua ja rakentamista koskevassa lainsäädännössä. Esimerkiksi terveydenhoitolainsäädäntö on jo 1800-luvulta alkaen sisältänyt säännöksiä jätehuollosta. Naapuruussuhteita koskeva laki sisälsi immissiokiellon, joka välillisesti kielsi ympäristön pilaamisen. Näiden kieltojen tavoitteena oli estää ihmisten terveydelle ja omaisuudelle aiheutuvat haitat, ei maaperän tai elollisen luonnon suojelu itseisarvona. Ympäristö sai välillisesti suojaa, mutta vain silloin, jos toiminta loukkasi myös yksityistä taloudellista tai terveydellistä suojattua intressiä. Esimerkiksi vesilaki vuodelta 1962 (264/1961) sisälsi pohjaveden pilaamiskiellon, joka puuttui vielä aiemmasta vuoden 1902 vesioikeuslaista¹³⁷. Tällä kiellolla turvattiin erityisesti juomakelpoisen talousveden saantia, mutta samalla se suojasi välillisesti myös maaperää pilaantumiselta. Pohjavesisääntely ei kuitenkaan ollut riittävä maaperän puhdistamisen säädöserustaksi, sillä se edellytti, että alueella on pohjavettä ja että maaperän pilaantuminen uhkasi pohjavettä.

Jätehuoltoa pidettiin 1970-luvulle saakka ennen kaikkea terveydensuojelullisena kysymyksenä, ja keskeinen jätehuoltoalan säädös oli terveydenhoitolaki (469/1965) ja asetus (55/1967). Laissa oli säännökset jätteiden keräämisestä ja käsittelystä (61 §) ja kaatopaikkatoiminnan järjestämisestä (63 §), mutta ei roskaantuneen ympäristön tai pilaantuneen maaperän puhdistamisesta. Vasta 1960–1970-lukujen vaihteessa todettiin, että myös jätehuollon sääntely oli tarpeen. Osa aikaisemmin haitattomina pidetyistä aineista oli osoittautunut terveydelle ja ympäristölle haitalliseksi. Lisäksi havaittiin, että ympäristönäkökohdat ja luonnonvarojen järkevä käyttö on otettava huomioon laajemmin. Syynä käsitysten muutokseen oli, että jätehuollon puutteellisuus-

¹³⁷ Pietilä 1979, s. 35.

det olivat alkaneet näkyä raaka-aineiden niukkuutena ja ihmisen elinympäristön laadun heikkenemisenä.¹³⁸

4.1.2 Jätehuoltosäätelyn ulottaminen maaperän puhdistamismääräyksen 1970-luvulla

Jätehuoltolaki valmisteltiin 1970-luvulla komiteatyönä. Tuolloin ei kemikaalien aiheuttamaa maaperän tai pohjaveden pilaantumista pidetty merkittävänä ympäristöongelmana, koska vakavia pilaantumistapauksia ei vielä ollut ilmennyt. Jätehuoltolakikomitean mietinnössä ei tarkasteltu vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamistarvetta tai puhdistamiskeinoja. Mietintö keskittyi jätehuollon järjestämiseen ja kaatopaikkatoiminnan kehittämiseen. Mietinnön johdanto-osassa tosin tarkasteltiin ympäristön roskaantumisoongelmaa, mutta säädösehdotukset roskaamiskiellosta ja roskaantuneiden alueiden puhdistamisesta oli laadittu tavanomaisia roskia varten.¹³⁹ Mietinnössä tarkoitettiin roskalla erilaisia esineitä tai niiden osia, kuten paperia, pahvia, lasia, tekstiilejä, kumia, nahkaa, muoveja, metalleja jne. Roskaantumisella ei tarkoitettu sellaista maaperän pilaantumista, joka aiheutui kemikaaleista, kuten lika-aineista tai muista epäpuhtauksista.¹⁴⁰ Maaperän pilaantumisoongelmaa kuvattiin vain perusteluna sille, että ongelmajätehuolto on tarpeen järjestää uusien pilaantumistapausten estämiseksi.¹⁴¹ Esimerkkinä maahan haudattujen ongelmallisten kemikaalijätteiden aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta mainittiin puunkyllästyslaitosten, galvanointilaitosten, karvaisimoiden ja asetyleenivalmistuslaitosten lietemäiset jätteet sekä säiliöiden pohjasakat, joita oli jouduttu viemään kaatopaikoille. Mietinnössä todettiin, että maahan haudatut ongelmajätteet saattavat saastuttaa pohjavettä. Nimenomaisesti mainittiin se, että kaatopaikan maankäyttösuunnitelmien myöhemmin muuttuessa myrkylliset aineet saattavat kaatopaikkaa kaivettaessa tulla esille ja kulkeutua maamassojen mukana paikkoihin, joissa ne ovat vaaraksi ihmisille tai eläimille.

Hallituksen esitys jätehuoltolaiksi (HE 1975/142) sisälsi viittauksen maaperäongelmiin. Sen perusteluissa kuvattiin, miten jätteiden sijoittaminen ylei-

¹³⁸ HE 1975/142, s. 1.

¹³⁹ KM 1970 B :114, s. 129–152.

¹⁴⁰ KM 1970 B :114, s. 131–134.

¹⁴¹ KM 1970 B :114, s. 197.

sille kaatopaikoille tai jättäminen luontoon on voinut saada aikaan huomattavaa vahinkoa.¹⁴² HE ei kuitenkaan sisältänyt säännöksiä vanhojen pilaantuneiden alueiden puhdistamisvelvollisuudesta. HE perustui pääosin jätehuoltolakikomitean mietintöön. Kun tämä mietintö sisälsi samanlaiset säännökset roskaamiskiellosta ja jätehuoltosuunnitelmasta kuin lopullinen säädösteksti, siinä esitettyjä perusteluja voidaan käyttää lakia tulkittaessa.

Jätehuoltolaki (JHL, 673/1978) tuli voimaan 1.4.1979 ja sillä pääosin kumottiin terveydenhoitolain säännökset jätehuollosta. JHL oli jätehuollon yleislaki. Se sisälsi säännökset jätehuollosta sekä siihen liittyen säännöksiä, joiden tehtävänä oli palvella ympäristönsuojelua, ehkäistä ympäristön roskaantumista ja parantaa yleistä turvallisuutta. Pääosa jätehuoltotehtävistä osoitettiin kunnille. Kiinteistöjen haltijoille oli säädetty velvollisuuksia ja he olivat lain toimeenpanossa keskeisessä asemassa.¹⁴³ Jätehuollon hallinnollisena toteuttamisinstrumenttina oli kiinteistökohtainen jätehuoltosuunnitelma. JHL:ssa oli säännökset roskaamiskiellosta ja roskaajan velvollisuudesta puhdistaa roskaamansa alue. Ne kohdistuivat erityisesti kulutukseen, liikenteeseen ja ulkoiluun.¹⁴⁴ Roskaamiskielto oli soveltamisalaltaan laaja, sillä se koski kaavoitettuja alueita, kaavoittamattomia alueita, rakentamatonta ympäristöä ja luontoympäristöä. Kielto oli siinä suhteessa ehdoton, että viranomaisen ei voi myöntää siitä poikkeamiseen oikeuttavaa lupaa. Roskaamiskielto ei ollut käyttäytymistä ohjaavana normina uutuus, sillä jo rakennuslain (370/1958) 124 § sisälsi vastaavan velvollisuuden rakennuspaikan haltijalle pitää rakennettu kiinteistö siistinä. Aiemmasta sääntelystä roskaamiskielto poikkesi vastuusääntelyn henkilöllisen ulottuvuuden ja toissijaisen vastuun suhteen, sillä alueen haltijalle syntyi puhdistamisvelvollisuus, vaikka hän ei ollut aiheuttanut roskaantumista. Myös Ruotsissa oli voimassa ympäristön roskaamista koskeva kielto luonnonsuojelulaissa, johon se lisättiin 23 §:n muutoksella vuonna 1970.¹⁴⁵

Jätehuoltolakiin tehtiin myöhemmin useita muutoksia. Vuonna 1981 lisättiin säännökset ongelmajätehuollosta (117/1981), joiden mukaan ministeriön päätöksellä voitiin määritellä, mitkä olivat erityiskäsittelyä edellyttäviä ongelmajätteitä. Ympäristöministeriö antoi 1.8.1984 roskaantumisen ehkäisemistä koskevan hallinnollisen ohjeen, joka perustui roskaamissään-

¹⁴² HE 1975/142, s. 5.

¹⁴³ Salo 1990, s. 17.

¹⁴⁴ KM 1970 B :114, s. 244–255.

¹⁴⁵ Naturvårdslagen 1964:822 ja sen muutos 1970:891.

nöksen laajaan tulkintaan.¹⁴⁶ Vuonna 1987 säädettiin ensimmäiset pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevat yksityiskohtaiset normit (JHL 32 §, 203/1987). Tuolloin JHL:n roskaamiskiellon soveltamisalaa laajennettiin koskemaan käytöstä poistettuja esineitä ja aineita. Uudistusta perusteltiin lainvalmisteluaineistossa siten, että lainsäädännöstä oli aiemmin puuttunut riittävät ja käyttökelpoiset säännökset puuttua aineiden ja esineiden sijoittamiseen maaperään.¹⁴⁷ Hallituksen esityksessä ei suoranaisesti viitattu siihen, että roskaamiskieltosäännöksen laajennuksen tarkoituksena olisi ollut säätää yleinen maaperän pilaamiskiello ja puhdistamisvelvollisuus, jotka kattaisivat myös onnettomuuspäästöt ja vähittäin aiheutuneet päästöt tai laillisen toiminnan päästöt. Sen sijaan HE:ssä perustellaan uudistusta kuvaamalla sekä jätehuollon laiminlyöntejä kuten kestokulutushyödykkeiden laivahylkyjen tai romuveneiden jättäminen ympäristöön että haitallisten aineiden sijoittaminen esimerkiksi maaperään. JHL:n roskaamiskiello vuoden 1987 muodossaan oli kombinaatio varsinaisesta roskaamiskiellosta ja maaperän pilaamiskiellosta. Uudistuksella roskaamissäännökset muutettiin vastaamaan jo syntynyttä soveltamiskäytäntöä, vaikka tähän ei viitattu lainvalmisteluaineistossa. Ilmeisesti lainvalmistelussa lähdettiin siitä, että JHL:n muutoksella täsmennetään lakia ja että ympäristön puhdistamisvelvollisuus oli ollut voimassa jo vuodesta 1979 lukien. Roskaavien esineiden poistamisesta olikin jo ennen uudistusta oikeuskäytäntöä, sillä kuten *Kuusiniemi* toteaa, KHO oli eräissä ratkaisuissaan laajentanut roskaamiskiellon alan kattamaan suurten esineiden ympäristöön jättämisen kuten KHO 27.12.1985 taltio 5978 (1985 II 153).¹⁴⁸ Maaperän puhdistamista koskevan käytännön suhteen voi viitata siihen, että *Marja Ekroos* suhtautui kriittisesti siihen, että roskaamiskiellon alaa oli soveltamiskäytännössä laajennettu ja siten aiheutettu ongelmia erityisesti toissijaisen vastuullisen oikeusturvan ja kohtuuden kannalta.¹⁴⁹

Vuonna 1987 jätehuoltosuunnitelman esittämismenettelyä muutettiin ilmoitusvelvollisuudeksi (21a §) tilanteissa, joissa oli kyse ennalta arvaamattomista tai tilapäisistä tilanteista. Tämä uusi ilmoitusmenettely oli tarkoitettu sovellettavaksi jätehuollon järjestämiseen esimerkiksi silloin, kun kaatuneesta säiliöautosta vuotanut kemikaali pilaa maaperää.¹⁵⁰ Sitä vastoin me-

¹⁴⁶ Ympäristöministeriön ohje roskaantumisen ehkäisemistä 1.8.1984 nro 4363/401/84.

¹⁴⁷ HE 195/1986, s. 7.

¹⁴⁸ Kuusiniemi 2002, s. 138.

¹⁴⁹ Kiviniemi 1988, s. 212–213 ja Marja Ekroos 1994, s. 25–26 ja 72–73.

¹⁵⁰ HE 195/1986, s. 1, 4 ja 7.

nettely ei soveltunut jatkuvan toiminnan aiheuttamaan pilaantumiseen (KHO 8.9.1985 taltio 2385). Lakiin lisättiin säännös valtion jätehuoltotöistä (31a §, 48/1989), jonka tarkoituksena oli estää kunnille aiheutuva kohtuuton vastuu vanhoissa pilaantumistapauksissa.

Jätelaki tuli voimaan 1.1.1994 ja samalla JHL kumottiin. Jätelaki muutti lupajärjestelmän siten, että luovuttiin jätehuoltosuunnitelmasta ja ongelmajätteiden käsittelyluvasta. Ne korvattiin jäteluvalla, joka oli osa ympäristölupamenettelylain (735/1991) mukaista ympäristölupaa. Keskeinen muutos jätehuoltolakiin verrattuna oli, että lakiin sisällytettiin roskaantumisen ja maaperän saastumisesta erilliset säännökset. Roskaamiskiellon soveltamisalaa supistettiin ja sisältöä muutettiin kohti yleiskiellon mukaista roskaamisen käsitettä. Muutosta perusteltiin lain esitöissä sillä, että velvollisuudet kohdentuisivat aiempaa tarkemmin ja oikeudenmukaisemmin. Hallituksen esityksessä todettiin, että uusi vastuusääntely vastasi asiasisällöltään JHL:n säännöksiä ja soveltamisen yhteydessä jo syntynyttä oikeuskäytäntöä.¹⁵¹ Tämä kuvaus vähättelee muutosten merkitystä siihen nähden, että aiemmas- ta laista puuttui säännökset puhdistamisvastuusta, haltijan vastuun kohtuul- lisuudesta ja kunnan yleisestä viimekätisestä vastuusta.

Jätelaissa ei säädetty taannehtivasti puhdistamisvastuuta. Ennen lain voi- maantuloa tapahtunut pilaantuminen ja roskaantuminen jätettiin JHL:n sään- nösten varaan, kuten myös sellainen kaatopaikka ja muu jätteen käsittely- paikka, jonka toiminta oli päättynyt ennen jätelain voimaantuloa (jätelain 77 §). Voimaantulosäännöksen tavoitteena oli välttyä siltä, että roskaantuneen tai saastuneen alueen puhdistamisvelvolliseen taikka muuhun jätehuoltovel- volliseen kohdistuisi jälkikäteen uusia velvollisuuksia.¹⁵² Lisäksi säädettiin kiinteistön luovutustilanteiden varalta myyjälle selontekovelvollisuus, joka oli uusi velvollisuus aiempaan oikeustilaan verrattuna. Säännös edellytti, että kiinteistön luovutuksen ja vuokraamisen yhteydessä on annettava ostajalle tiedot alueen maaperän mahdollisesta saastumisesta (25 §). Säännöksen ta- voitteena oli, että saastuneen alueen puhdistamisvelvollisuus kohdistuisi mahdollisimman oikeudenmukaisesti esimerkiksi kiinteistön omistuksen vaihdoksissa.¹⁵³

¹⁵¹ KM 1992:19, s. 55–56 ja HE 77/1993, s. 26.

¹⁵² KM 1992:19, s. 81.

¹⁵³ HE 77/1993, s. 27.

4.1.3 Teollisuusalueiden puhdistamisen sääntely kemikaalilainsäädäntöön

Terveydelle haitallisten kemikaalien eli myrkkujen käytöstä säädettiin aiemmin myrkkylaisissa (309/1969), joka kumottiin vuonna 1990 kemikaalilain (744/1989) säätämisen yhteydessä. Myrkkylakia edelsi pitkä lainsäädännön kehitys, joka sivuutetaan tässä maininnalla.¹⁵⁴ Myrkkylain 3 §:n mukaan myrkkä oli säilytettävä ja käsiteltävä siten, ettei siitä aiheudu terveydellistä tai muuta haittaa. Lain mukaan valvontaviranomaisella oli mahdollisuus kieltää myrkkylisen aineen käyttö (11 §). Lain nojalla annetun myrkkyyasetuksen (612/1969) 14 §:n mukaan myrkyin varastoinnin ja käsittelyn tuli tapahtua siten, ”ettei siitä aiheudu vahinkoa työntekijöille tai ympäristölle”. Myrkkylainsäädäntö ei sisältänyt vastuusäännöksiä sen varalta, että kemikaalionnettomuuksien tai päästöjen johdosta olisi ollut tarpeen puhdistaa ympäristöä tai rakennelmia. Myrkkylakia ei tiettävästi ole oikeus- ja hallintokäytännössä tulkittu siten, että puhdistamisvelvollisuus olisi syntynyt ilman hallintopakkoisäännöksiä pelkästään kiellonvastaisen päästön aiheuttaman lainvastaisen olotilan johdosta.

Nykyisessä kemikaalilainsäädännössä on teollisuuslaitosten ja rakennelmien puhdistamisvastuuseen sovellettavia säännöksiä. Kemikaalilain puhdistamissäännöksen taustalla vaikutti se, että 1980-luvun puolivälissä ilmeni useita ympäristön pilaamistapauksia, jotka saivat paljon julkisuutta. Kemikaalilain puhdistamisvastuunormin säätämisen taustalla on yleinen oikeussääntö, jonka mukaan vahinkoihin, jotka tapahtuvat harjoitettaessa yleisvaarallista toimintaa elinkeinona, sovelletaan ankaraa vastuuta. Ankara vastuu perustuu osittain lainsäädäntöön ja osittain oikeuskäytännössä kehittyneisiin ratkaisulinjoihin. Oikeuskäytäntö on ollut selvin räjähteiden käyttöön liittyvissä vahingoissa.¹⁵⁵ Vallinnutta käsitystä heijastelee se, että esimerkiksi oppaassa, jonka sosiaali- ja terveysministeriön asettama myrkkyaian neuvottelukunta oli valmistellut ja julkaissut ohjeeksi myrkkylain soveltamiseen, todetaan tämä ankaran vastuun periaate. Oppaassa todetaan, että vahingon torjumiseksi on ennakolta ryhdyttävä kaikkiin mahdollisiin varokeinoin. Jos vahinkoa kuitenkin syntyy, vastuullinen ”lienee katsottava” korvausvelvolliseksi tuottamuksesta riippumatta ja korvausvelvollisuuden perusteena on toiminnan vaarallisuus sinänsä.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Marjanen 1998, s. 24–34

¹⁵⁵ Routamo – Ståhlberg 1995, s. 77–108.

¹⁵⁶ Myrkkyyopas, s. 20.

Ensimmäinen ehdotus kemikaalilaiksi sisältyy tuotevalvontakomitean mietintöön vuodelta 1982.¹⁵⁷ Komitean valmisteleman lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä on yleissäännökset selvilläolovelvollisuudesta, velvollisuudesta huolelliseen kemikaalien käsittelyyn ja velvollisuudesta antaa tietoja kemikaalia luovutettaessa (vertaa kemikaalilain 16 § ja 15.1 §). Ehdotuksessa ei käsitellä pilaantuneen ympäristön puhdistamisvelvollisuutta eikä perusteluissa mainita ankaran vastuun periaatetta.

Kemikaalilakitoimikunta jatkoi kemikaalilain valmistelua tuotevalvontakomitean mietinnöstä hankittujen lausuntojen pohjalta. Jatkovalmistelun suuntaviivoista sovittiin ennen toimikunnan asettamista STM:n ja YM:n kesken ja erityisesti ministeriöiden toimivallanjaon osalta. Toimikunnan valmisteleman lakiehdotuksen 8 § koskee huolehtimisvelvollisuutta ja 9 § selvilläolo- ja tiedonantovelvollisuutta. Pykälät perusteluineen ovat pääosin samansisältöiset kuin tuotevalvontakomitean ehdottamat. Lisäksi kemikaalilakitoimikunta ehdotti uutta säännöstä puhdistamisvastuusta. Toimikunnan mietinnössä otsikon ”47 § Saneerausvelvollisuus” alle sijoitettu puhdistamista koskeva säännösehdotus perustui tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle.¹⁵⁸ Saneerausvelvollisuus liittyi terveydelle ja ympäristölle vaarallisten kemikaalien käytön yhteydessä aiheutuneeseen rakenteiden tai ympäristön saastumiseen.

Kemikaalilakiehdotuksen valmistelua jatkettiin virkamiestyöryhmässä. Työryhmä valmisti lakiehdotuksen, jonka huolehtimisvelvollisuutta koskevaan 15 §:ään sisältyi kunnostamisvelvollisuutta koskeva 2 momentti. Ehdotettu kunnostusvelvollisuus koski vain vaarallisten kemikaalien käsittelyssä tapahtuneiden vahinkojen jälkihoitoa. Perusteluissa todettiin, että saastuneiden alueiden puhdistamisesta aiheutuu suuria kustannuksia. Saneerausvelvollisuuden ja siihen liittyvien kustannusten selkiyttämiseksi työryhmä esitti, että saneerausvelvollisuus säädettäisiin selkeästi saastumisen aiheuttaneelle toiminnanharjoittajalle. Työryhmä totesi, että kyseessä olisi ns. aiheuttamisperiaate. Kemikaalilakityöryhmän muistiossa ehdotettiin pykälää, jonka otsikkona oli ”Huolehtimisvelvollisuus”, kuten valmistelun tuloksena myöhemmin voimaantulleessa laissa.¹⁵⁹

Kemikaalilakityöryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoja, minkä jälkeen hallituksen esitys viimeisteltiin virkatyönä. Tällöin jouduttiin elinkeinoelä-

¹⁵⁷ KM 1982:31.

¹⁵⁸ KM 1986:27, s. 65 ja 99.

¹⁵⁹ STM työryhmämuistio 1987:18, s. 42 ja 88.

män järjestöjen lausuntojen vuoksi valitsemaan kahdesta vaihtoehdosta: työryhmän ehdottama ankara vastuu kytkettynä vaarallisten kemikaalien käsittelyyn tai laaja tuottamuvastuu kytkettynä minkä tahansa kemikaalin käsittelyyn. Valmistelussa valittiin jälkimmäinen vaihtoehto. Hallituksen esityksessä kemikaalilaksi ei perusteltu, miksi oli valittu tuottamuvastuu. Myöskään lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä ei otettu kantaa vastuulajin muuttamisen syihin eikä arvioitu niitä.¹⁶⁰ Näin luovuttiin kemikaalilain valmistelun alkuvaiheen ankaralle vastuulle perustuneesta säännösehdoituksesta ja siirryttiin tuottamuvastuuseen ilman, että valinnalle esitettiin julkisesti perusteluja.

Kemikaalilain kokonaisuuden kannalta säännös puhdistamisvelvollisuudesta on vähämerkityksinen, sillä lain päätarkoitus on haittojen ehkäisy ennakolta. Kemikaalilakia säädettyäessä oli kyse periaatteellisesti merkittävästä uudentyypisestä sääntelystä, sillä puhdistamista koskevaa yleistä velvollisuutta ei sisältynyt tuolloin voimassa olleeseen ympäristönsuojelulainsäädäntöön. Säännöksen puuttuminen oli joissain tapauksissa vaikeuttanut ja viivästyttänyt puhdistamisen toteuttamista.¹⁶¹

Räjähdystvaarallisia aineita koskeva laki (263/1953) oli voimassa vuoteen 2005, kunnes se korvattiin lailla vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005). Ensin mainitun lain nojalla säädettiin vaarallisten kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia koskeva ns. teollisuuskemikaaliasetus, joka annettiin vuonna 1990 (682/1990) ja korvattiin uudella vastaavalla asetuksella vuonna 1999 (59/1999). Tähän uuteen teollisuuskemikaaliasetukseen sisällytettiin vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annetun EY:n direktiivin eli niin sanotun Seveso II -direktiivin (96/82/EC) säännökset, jotka näin liitettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Teollisuuskemikaaliasetus annettiin sekä kemikaalilain että räjähdysvaarallisista aineista annetun lain nojalla. Asetuksessa oli säädetty velvollisuus puhdistaa onnettomuuksissa saastuneet rakennelmat. Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) säätämisen yhdessä tämä puhdistamisvelvollisuussäännös siirrettiin asetuksesta uuteen lakiin sen 9 § 2 momentiksi.

¹⁶⁰ HE 93/1988, TaVM 3/1989 ja SuVM 65/1989.

¹⁶¹ HE 93/1988, s. 21.

4.1.4 Vastuusäätely ympäristönsuojelulainsäädäntöön vuonna 2000

Ympäristölainsäädäntö kehittyi Suomessa erillisten yksittäisten lakien säätämisen kautta. Nämä lait syntyivät eri aikoina ja ympäristönsuojelunäkökohdat oli otettu niissä vaihtelevasti huomioon. Tuloksena oli hajanainen kokonaisuus sekä aineellisesti että menettelyjen suhteen. Näihin epäkohtiin kiinnitettiin huomiota useissa ympäristönsuojeluun liittyvissä komiteamietinnöissä jo 1970-luvulla.

Uudistustyö alkoi lupa- ja ilmoitusjärjestelmien yhtenäistämällä. Vuonna 1989 ympäristölupatoimikunta teki ehdotuksen ympäristölupa- ja ilmoitusjärjestelmien yhtenäistämiseksi (KM 1989:52). Ehdotusten perusteella säädettiin ympäristölupamenettelylaki (735/1991). Uusi laki muutti vain hallintomenettelyjä, mutta ei lainsäädännön aineellista sisältöä. Esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuu perustui edelleen jätehuoltolakiin ja jätelakiin, mutta lupamenettelyihin sovellettiin ympäristölupamenettelylakia. Pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta säädettiin edelleen vesilaissa, sillä vesilainsäädäntöä lupajärjestelmiseen ei vielä tässä vaiheessa muutettu. 1990-luvulla sekä kansalliset että kansainväliset paineet edellyttivät koko ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista. Muissa Pohjoismaissa ympäristönsuojelun yleislait oli säädetty jo aiemmin: Ruotsissa 1969, Norjassa 1981 ja Tanskassa 1991. Tärkeä lainsäädännön uudistamista edellyttänyt tekijä oli, että EU:ssa valmisteltiin uutta IPPC-direktiiviä, joka edellytti ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien asioiden käsittelyn yhtenäistämistä (96/61/EY, Integrated Pollution Prevention and Control). Lisäksi Suomen lainsäädäntö oli todettu puutteelliseksi verrattuna useaan muuhun EU-maahan.

Vuonna 1994 ympäristöministeriö asetti ympäristölupatoimikunnan ja oikeusministeriö ympäristöoikeustoimikunnan. Ensin mainitun tehtävänä oli selvittää, mitä lainsäädäntömuutoksia oli tarpeen tehdä IPPC-direktiivin täytäntöön panemiseksi. Toimikuntien ehdotukset valmistuivat vuonna 1996, ja ne julkaistiin yhteisessä julkaisussa (komiteamietinnöt 1996:11 ja 12). Siinä ehdotettiin yhtenäisen ympäristönsuojelulain säätämistä ja lupajärjestelmän uudistamista siten, että myös jätevesiasioista päätettäisiin ympäristöluvan yhteydessä. Ehdotuksiin sisältyivät säännökset maaperän pilaamiskiellostosta (6 §) ja pohjaveden pilaamiskiellostosta (7 §) sekä ensisijaisesta ja toissijaisesta puhdistamisvastuusta (65 §). Pilaamiskielto- ja puhdistamisvastuusäännökset vastasivat sisällöltään pääosin aiempia jätelain ja vesilain sään-

nöksiä, joita ehdotettiin kumottaviksi.¹⁶² Kiinteistönhaltijan ja kunnan puhdistamisvastuu olivat aiemman lainsäädännön mukaisia. Myös puhdistamishankkeiden lupavalvonta vastasi pääosin jäte- ja ympäristölupalainsäädäntöä. Ympäristölupaa edellytettiin vapaaehtoisesti toteutettavalta hankkeelta yleisen luvantarvesäännöksen perusteella (20 §). Niskoittelutapauksissa valvontaviranomaisella oli oikeus määrätä vastuullinen puhdistamaan alue yleisen pakkokeinosäännöksen perusteella (64 §). Toimikuntien ehdottamissa lupsäännöksissä ei ollut otettu huomioon sitä, että valtaosa puhdistamishankkeista toteutetaan vapaaehtoisesti ja että lupamenettelyn ohella tarvitaan hallinnollisesti kevyempää ilmoitusmenettelyä.

Lainvalmistelua jatkettiin komiteamietintöjen ja annettujen lausuntojen pohjalta uudessa työryhmässä, jonka ympäristöministeriö ja oikeusministeriö asettivat vuonna 1997. Työryhmän tehtävänä oli laatia hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön muuttamiseksi sekä lupahallinnon järjestämiseksi siten, että se toimii mahdollisimman itsenäisesti ja oikeus- turvanäkökohdat huomioon ottaen.¹⁶³ Keväällä 1998 työryhmä teki alustavat lakiehdotukset, joista hankittiin lausuntoja. Lausunnoissa suhtauduttiin säädösehdotuksiin yleisesti ottaen myönteisesti, mutta kiinnitettiin huomiota erityisesti hallintomenettelyihin ja pohjaveden pilaantumista koskeviin säännöksiin. Pilaantuneita alueita koskeviin ehdotuksiin puututtiin vähän, mikä johtunee siitä, että ehdotukset eivät merkinneet olennaisia muutoksia aiempaan lainsäädäntöön. Työryhmän ehdotus valmistui syyskuussa 1998. Hallituksen esitys perustuu keskeisiltä osin työryhmän ehdottamiin uudistuksiin.

HE:ssä (84/1999) oli useita pilaantunutta ympäristöä käsitteleviä lakitekstin ja perusteluiden kohtia muutettu verrattuna ympäristölupa- ja oikeustoimikuntien mietintöön. Osa muutoksista oli periaatteellisesti tärkeitä ja osa oli lähinnä teknisiä. Uuteen 12 lukuun oli koottu keskeiset pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevat säännökset (75–80 §). Laikiin oli lisätty myös nimenomainen säännös pilaantumisen aiheuttajan puhdistamisvastuusta (75.1 §). Vastuusääntelyä pilaantuneen pohjaveden toissijaisesta puhdistamisvastuusta oli muutettu siten, että vastuussa on se kiinteistön omistaja, jonka kiinteistöltä käsin pilaantuminen on aiheutunut (75.2 §). Uutta oli mahdollisuus määrätä kiinteistön puhdistamisesta vastuussa oleva taho selvittämään pilaantumisen laatu, laajuus ja puhdistamis-

¹⁶² KM 1996: 11 ja 12, s. 142–144.

¹⁶³ HE 84/1999, s. 33.

tarve. Tämä selvitysvelvollisuus kohdistettiin myös kiinteistön haltijaan. Lain esitöissä ei ollut mainintaa, että selvitysvelvollisuuteen liittyisi lain esitöiden mukaan samanlaista kohtuusharkintaa kuin haltijan ja kunnan puhdistusvelvollisuuden osalta oli erikseen todettu (77 §). Myös maaperän puhdistamista koskevat lupamenettelyt poikkesivat toimikuntien ehdotuksesta. Täydennetyillä lupasäännöksillä pyrittiin selkeyttämään menettelyä silloin, kun pilaantuneesta maaperästä vastuussa oleva toteuttaa vapaaehtoisesti puhdistamisen (78 §). Säännöksiin oli lisätty mahdollisuus siirtää toimivalta alueelliselta ympäristökeskukselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Siirtomahdollisuus koski vain niitä asioita, joissa oli kyse maaperän pilaantumisesta, mutta ei esimerkiksi pohjaveden puhdistamiseen liittyviä asioita (80 §).

Osa HE:n muutoksista oli lainsäädäntötekniisiä tai sanamuotojen muutoksia, jotka eivät muuttaneet lakiehdotuksen asiasisältöä. Esimerkiksi valtuutussäännös valtioneuvoston asetusten antamiseen oli jaettu useisiin erillisiin säännöksiin ja pilaantunutta maaperää varten oli varattu oma valtuutussäännös (14 §). Ympäristövaliokunta antoi hallituksen esityksestä 30.11.1999 mietinnön, jota varten oli pyydetty lausunnot perustuslakivaliokunnalta, lakivaliokunnalta sekä maa- ja metsätalousvaliokunnalta. Lisäksi valiokunta ehdotti useita pykäläkohtaisia tarkistuksia ja muutoksia sekä edellytti, että hallitus seuraa lainsäädäntöuudistuksen toimivuutta ja tekee tarvittaessa esityksiä säännösten muuttamisesta.¹⁶⁴

Lainsäädäntöuudistus tuli voimaan 1.3.2000. Kokonaan uusia lakeja olivat ympäristönsuojelulaki (86/2000), laki ympäristölupavirastoista (87/2000) ja laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannpanosta (113/2000). Niiden lisäksi tehtiin 24 lakiin lupajärjestelmän uudistamisesta johtuvia, lähinnä teknisiä muutoksia. Lisäksi annettiin ympäristönsuojeluasetus (169/2000) ja ympäristöministeriön päätös alueellisten ympäristökeskusten maksullisista suoritteista (YmP 245/2000).

¹⁶⁴ YmVM 4/1999, s. 3.

4.2 NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

4.2.1 Julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun sääntely

Tärkeimmät pilaantuneen ympäristön puhdistamisvastuuta koskevat lait ovat ympäristönsuojelulaki (86/2000), kemikaalilaki (744/1989), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005), terveydensuojelulaki (763/1994), työsuojelulaki (738/2002), vesilaki (264/1961), jätelaki (1072/1993) ja maa-alueiden öljyvahinkoja koskeva laki (378/1974), naapuruuksuhdelaki (26/1920) sekä jätehuoltolaki (673/1978), joka järjestää vastuun vanhoista pilaantuneista alueista. Lisäksi merkitystä on maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999).

YSL sisältää pilaamisen torjunnan yleiset periaatteet ja velvollisuudet. Yleisten ympäristönsuojeluperiaatteiden tehtävänä on ohjata alemmanasteista norminantoa ja vaikuttaa ohjaavasti yksittäisten normien tulkintaan. Periaatteiden tarkoituksena ei ole korvata normeja, joten niitä ei sellaisenaan panna valvonnassa täytäntöön eikä niihin liity sanktiouhkaa. Periaatteet vastaavat sisällöltään yleisiä kansainvälisesti hyväksytyjä ympäristönsuojelun periaatteita.¹⁶⁵ Niistä on säädetty YSL 4 §:ssä. Ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen mukaan haitalliset ympäristövaikutukset on ehkäistävä ennakolta tai, milloin haitallisten vaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, ne on rajoitettava mahdollisimman vähäisiksi. Muutoinkin on meneteltävä toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otettava huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*). Toiminnanharjoittajan on käytettävä parasta käyttökelpoista tekniikkaa (*Best Available Technology eli BAT-periaate*). Lisäksi ympäristön kannalta parhaita käytäntöinä tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä, kuten työmenetelmiä sekä raaka-aine- ja polttoainevalintoja (*Best Environmental Practice eli BEP-periaate*). Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi (*aiheuttamisperiaate*).

¹⁶⁵ HE 84/1999, s. 42.

YSL:ssa on otettu huomioon muun ohessa maaperän ja pohjaveden suo-
jelu ja pilaantuminen. Laissa on yleinen maaperän pilaamiskielto (7 §) ja
pohjaveden pilaamiskielto (8 §). Lisäksi siinä on säännökset pilaantuneen
maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta (75 §), velvollisuudesta
ilmoittaa pilaantumisen vaarasta viranomaisille (76 §), pilaantumisen ja puh-
distamistarpeen selvittämisestä (77 §) sekä puhdistamista koskevasta hallin-
tomenettelystä (78 §). Pilaantuneen alueen luovuttajalla on selontekovelvol-
lisuus pilaantumisesta (104 §). Puhdistaminen edellyttää pääsääntöisesti, että
ympäristöviranomainen on päätöksellään hyväksynyt hankesuunnitelman.
Puhdistamisvelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa viranomainen voi määrä-
tä alueen puhdistettavaksi. Vastuu kattaa pilaantumisen, joka syntyy toimin-
nan aikana tai ennen toiminnan aloittamista tai havaitaan toiminnan lopetta-
misen jälkeen.

Kemikaalilaki tuli voimaan 1.9.1990. Laki on kemikaalien käytön ohjaa-
mista ja valvontaa sekä kemikaalien aiheuttamien ympäristö ja terveyshait-
tojen ehkäisemistä koskeva yleislaki. Sen nojalla on annettu useita valtio-
neuvoston päätöksiä. Erona aiempaan myrkkylakiin on, että se koskee kaik-
kia kemikaaleja, ja laissa suojeluobjektina on terveyden lisäksi myös ympä-
ristö. Kemikaalilain keskeiset keinot turvata lain tavoitteiden toteuttaminen
ovat uusien aineiden ennakkovalvonta, kemikaalien luokitus ja merkitsemi-
nen, kemikaalien ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja käyttöturvallisuustie-
dotteiden edellyttäminen. Lisäksi on säädetty myös hallintomenettelyistä,
kuten ilmoitusvelvollisuudesta ja ennakkohyväksymismenettelyistä. Sääde-
tyt velvollisuudet kohdistuvat erityisesti toiminnanharjoittajaan. Tämän tu-
lee olla selvillä kemikaalin ominaisuuksista ja sen terveys- ja ympäristövai-
kutuksista (16 §) sekä noudattaa kemikaalin käsittelyssä sen määrä ja vaa-
rallisuus huomioon ottaen riittävää huolellisuutta ja varovaisuutta terveys-
ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi (15.1 §). Toiminnanharjoittajalla on
velvollisuus ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimiin suurten kemikaalionnetto-
muuksien ehkäisemiseksi ja niistä ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien seu-
raamusten rajoittamiseksi (31 §). Asetuksella säädetään eräiden toiminnan-
harjoittajien velvollisuudesta laatia suuronnettomuuden vaaraa koskeva jär-
jestelmällinen turvallisuusselvitys. Toiminnanharjoittajalle on säädetty myös
huolellisuusvelvollisuus, mikä merkitsee esimerkiksi sitä, ettei kemikaalin
käsittelystä saa aiheutua rakenteiden tai ympäristön saastumista. Jos saastu-
mista kuitenkin aiheutuu, sen aiheuttaja on velvollinen puhdistamaan raken-
teet ja ympäristön siten, ettei saasteesta aiheudu vaaraa terveydelle tai ympä-
ristölle (15.2 §).

Terveydensuojelulaissa ja työsuojelulaissa säädetään asuinhuoneistojen terveellisyydestä ja työntekijöiden suojaamisesta työolosuhteilta. YSL:n säännöksiä ei sovelleta työolosuhteisiin tai asuinhuoneistojen olosuhteisiin siltä osin kuin ne johtuvat rakennuksesta itsestään tai työn tekemisestä. Esimerkiksi hajuhaittaan, jonka ravintola aiheuttaa samassa rakennuksessa sijaitsevassa asunnossa, voidaan puuttua terveydensuojelulain nojalla. Työntekijän suojaaminen työstä aiheutuvalta melulta tai ilman epäpuhtauksilta kuuluu puolestaan ensisijaisesti työsuojelulain alaan. Rajanveto ympäristönsuojelu-, työturvallisuus- ja terveydensuojelukysymysten välillä voi kuitenkin eräissä tilanteissa olla vaikeaa. Mainitut lait eivät ole soveltamisaloiltaan toisiaan poissulkevia, vaan niitä voidaan soveltaa samanaikaisesti.¹⁶⁶ Esimerkiksi jätteiden turvallista käsittelyä voidaan perustella työturvallisuuden ja hygieniasyiden lisäksi myös ympäristönsuojelulla. Myös pilaantuneen maaperän tai pohjaveden aiheuttamiin haittoihin voidaan soveltaa useampia lakeja. Jos maaperässä olevista haitallisista aineista haihtuu kaasuja tai aineet muuten päätyvät työpaikan ilmaan, työntekijöiden suojele kuuluu työsuojeluviranomaisten toimivaltaan. Sen ohella ympäristöviranomaisilla on toimivalta esittää YSL:iin perustuvia vaatimuksia toiminnanharjoittajalle.

Pilaantuneesta maaperästä asuinhuoneistoihin kulkeutuvat haitta-aineet voivat edellyttää, että terveysturvallinen kieltää asukkaiden terveyden suojaamiseksi asunnon käytön. Tämä kieltä voi välillisesti edellyttää maaperän puhdistamista, mutta vain ympäristöviranomaiset voivat välittömästi vaatia maaperän puhdistamista. Terveydensuojelulainsäädännössä on säännöksiä, jotka voisivat ehkä soveltua oikeudelliseksi perusteeksi vanhoissa maaperän saastumistapauksissa. Kuitenkin oikeuskäytännössä on katsottu, että terveydenhoitolain nojalla ei voitu antaa varsinaisia puhdistamisvelvoitteita, sillä kyseisessä laissa ei ollut säännöksiä pilaantuneen maaperän puhdistamisesta (Vaasan hallinto-oikeus 9.11.2001 nro 01/0222/2).

Vesilaki sääntelee vesitaloudellisia hankkeita. Lähtökohtana on, että YSL kattaa vesiin kohdistuvien päästöjen aiheuttaman pilaantumisen, mutta vesilakia sovelletaan edelleen eräissä tilanteissa. Vesistöön rakentamisella tai muulla vesistön muuttamisella voidaan aiheuttaa samanlaisia seurauksia kuin päästämällä ainetta vesistöön. Näitä seurauksia voivat olla vesistön samentuminen tai sedimentoituneiden ravinteiden, maaperän raskasmetallien ja happea kuluttavan kiintoaineksen liikkeelle lähteminen tai happamoituminen. Myös maaperän muokkaus saattaa aiheuttaa siihen liittyvän huuhtoutu-

¹⁶⁶ HE 84/1999, s. 36.

misen tai suodattumisen seurauksena vaikutuksia vesistöön tai pohjavesiin.¹⁶⁷ Vesilaissa säännellään sellaisesta vesiympäristön muuttamisesta, josta aiheutuu lain 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettuja pilaantumiseen rinnastuvia seurauksia. Näihin hankkeisiin, kuten vesistön säännöstelyyn, ei voi liittyä varsinaista YSL 3 §:ssä tarkoitettua päästöä. Vesilakiin jäi vesitaloushankkeiden sääntely, vaikka eräistä hankkeista voikin aiheutua myös pilaantumista, jos niihin liittyy päästöjä. Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi ojitus, ruoppausmassan otto ja läjitys, puutavaran pitäminen vesistöissä ja kuivatusvesien pumppaus, joista säädetään vesilain 1 luvun 19 §:ssä. Hankkeisiin sovelletaan siten vesilain menettely- ja harkintasäännöksiä, mutta ottaen huomioon pilaantumista koskevat YSL:n sisällölliset vaatimukset.¹⁶⁸

YSL soveltuu vesistörakentamiseen tai vastaavaan ympäristön muuttamiseen siltä osin kuin toimintaan liittyy ympäristön pilaantumista aiheuttavia päästöjä. Päästökseksi ei katsota esimerkiksi ravinteiden tai kiintoaineksen vapautumista vesistöön paalutuksen tai rakentamistyön yhteydessä. Padon tai tekoaltaan aiheuttamaan raskasmetallikuormitukseen tai lietekuormitukseen ei myöskään sovelleta suoraan YSL:a. Vesitaloushankkeena luvan saanut toiminta saattaa aiheuttaa pilaantumista, jolloin pilaantumiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain säännöksiä. Pohjavesipinnan alapuolelta voidaan ottaa maa-aineksia vesilain mukaan myönnetyn luvan nojalla. Jos toiminnasta aiheutuu pohjaveden pilaantumista esimerkiksi koneiden öljyvuodon takia, siihen voidaan puuttua YSL:n nojalla.¹⁶⁹ Myös YSL:n nojalla annetut asetukset tulee ottaa huomioon vesilain mukaisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi veden käyttötarkoituksen mukaan vedelle asetetut laatu normit vaikuttavat myös vesitalousluvan harkintaan.¹⁷⁰ YSL:iin lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana 14.2 §, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksella vesistöjen pohjasedimentteihin sovellettavia pilaantuneiden massojen pitoisuusraja-arvoja.

Jätelailla on merkitystä pilaantuneen ympäristön puhdistamisen kannalta. Jätelain roskaamissäännösten (19 §) nojalla voidaan edellyttää roskaantuneen alueen puhdistamista. Kun pilaantunutta aluetta puhdistetaan, jätelakia ja muuta jättesääntelyä sovelletaan pilaantuneeseen maa-ainekseen sen jälkeen, kun aines on irrotettu maaperästä. Öljyvahingossa syntyvä pilaantunut

¹⁶⁷ HE 84/1999, s. 36–37.

¹⁶⁸ HE 84/1999, s. 37.

¹⁶⁹ HE 84/1999, s. 37.

¹⁷⁰ HE 84/1999, s. 36.

maaperä ja jäte siirtyvät maa-alueiden öljyvahinkolain soveltamisalasta jätelain soveltamisalaan, kun torjunnassa tarvittavat ensitoimet on tehty (jäteasetus 2 §). Esimerkiksi jätteen haltijan yleiset velvollisuudet tai ongelmajätteitä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi tuon ensivaiheen jälkeen. Pilaantuneen maaperän puhdistamissääntely siirrettiin YSL:n yhteyteen siten, että pilaantuneen maaperän puhdistamismääräyksiä koskevat YSL:n säännökset korvasivat aiemmat vastaavat jätelain 22–26 §:ssä olleet säännökset.

Pilaamisen torjunnan yleislakina YSL:a sovelletaan kaikkeen toimintaan, josta syntyy jätteitä, sekä jätteiden hyödyntämiseen ja käsittelyyn (YSL 2.1 §), mutta soveltamisessa otetaan huomioon myös jätelain säännökset. Esimerkiksi luvan myöntämisestä koskevassa säännöksessä todetaan, että ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, että toiminta täyttää myös jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten vaatimukset (YSL 41 §). YSL:n mukaisten yleisten velvollisuuksien ohella on ympäristön pilaamisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamisessa noudatettava jätelain 4 ja 6 §:ssä säädettyjä yleisiä periaatteita (YSL 5.2 §).

Jätehuollon suhteen sovelletaan myös erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain (151/1975) mukaisista tilanteista tai kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) mukaisesta puhtaanapitovastuusta ei säädetä YSL:ssä. YSL:a ei sovelleta miltei osin aluksista aiheutuvasta vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa laissa (300/1979) eikä merensuojelulaissa (1415/1994) säädettyyn toimintaan (2.2 §). Ydinenergialaissa (990/1987) tai säteilylaissa (592/1991) tarkoitettuun ionisoivaan ja radioaktiiviseen säteilyvaaran torjuntaan ei myöskään sovelleta ympäristönsuojelulakia.

Maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta säädetään erityislaissa. Vahingon jälkeisiin kiireellisiin ensitoimiin sovelletaan öljyntorjuntaan sovellettavia säännöksiä, mutta ensitoimien jälkeen voi olla tarpeen tehdä puhdistamistöitä, joiden vastuuseen ja lupamenettelyyn sovelletaan ympäristönsuojelulain säännöksiä. Myöhemmin eli puhdistamistyössä syntyvien jätteiden jätehuollon järjestämiseen sovelletaan jätelakia. Lisäksi öljysuojarahastosta annetun lain (379/1974) mukaan puhdistamistoimien kustannuksista on mahdollista saada korvauksia öljysuojarahaston varoista.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) vaikuttaa sekä puhdistamisen rahoittamiseen että puhdistamistarpeen syntymiseen. Kunta voi järjestää puhdistamishankkeen rahoittamisen asettamalla rakennusoikeuden myöntämiselle edellytykseksi alueen puhdistamisen. Tämä voidaan järjestää maankäyttö-

sopimuksilla, jotka ovat MRL 11 §:n nojalla sinänsä laillisia, kunhan peritty korvaus liittyy kaavassa tarkoitettuun hankkeeseen.¹⁷¹ Kuten Hollo totesi, juridiseksi ongelmakentäksi jäivät ne alueet, joiden kehittäminen ei ole kunnan kannalta kiinnostavaa.¹⁷² MRL:n muutoksella (222/2003) lisättiin säännökset kehittämiskorvauksesta (91 c ja d §). Niiden mukaan kunta voi periä maanomistajalta asemakaavoituksen yhteydessä tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista. Näihin kustannuksiin kuuluvat myös kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.

MRL:ssa ei ole suoranaisia säännöksiä puhdistamisvastuusta, mutta välillisesti se usein edellyttää puhdistamista, sillä rakennushankkeilla on kiireinen toteuttamisaikataulu. Saadakseen rakennushankkeen valmistelua eteenpäin rakentaja usein itse puhdistaa kustannuksellaan alueen ja maksaa puhdistamisen osana hankkeen kokonaiskustannuksia ilman, että vastuullista tavoitellaan. Rakennuslainsäädännön mukaan esimerkiksi rakennuslupaa ei saa myöntää pilaantuneelle alueelle, eikä pilaantunutta aluetta kaavoittaa sellaiseen tarkoitukseen, joka edellyttää puhdasta maaperää. Pilaantunut maaperä on joko puhdistettava tai kaavoittamisratkaisut on muutettava vastaamaan alueen pilaantumisen tilaa. Viimeksi mainittu vaihtoehto voi tarkoittaa sitä, että lainvoimainen kaava on muutettava tai kaavoitus suunnitelmia on muutettava ja liikehuoneistojen tilalle kaavoitettava esimerkiksi pysäköintialue tai muuta toimintaa, joka ei kärsi pilaantumisesta haittaa:

KHO 6.9.2004 taltio 2183. Asemakaavan muutoksella huoltoaseman korttelialue (LH) osoitettiin liikerakennusten korttelialueeksi (KL). Kaavaselostuksessa tai kaava-asiakirjoissa ei ollut selvityksiä huoltoaseman korttelialueen maaperän kunnosta. Kaavassa ei ollut annettu määräyksiä maaperän puhdistamisesta tai kunnostamisesta taikka maaperän puhtauden varmistamisesta rakennuslupan myöntämisen yhteydessä. Kaava-asiakirjojen perusteella ei ollut mahdollista ratkaista, täyttikö kaavaratkaisu kysymyksessä olevan korttelin osalta maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset edellytysten luomisesta terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Kaava ei tältä osin perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin ja päätös kumottiin.

¹⁷¹ Mäkinen 2000, s. 191–192.

¹⁷² Hollo 2005, s. 60.

Kunnan YSL 19 §:n nojalla antamilla ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan ohjata pilaantuneiden maa-ainesten hyötykäyttöä. Määräykset voivat koskea mm. toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia sekä toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojellullisia edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella. Määräykset voivat koskea esimerkiksi pilaantuneiden maa-ainesten hyötykäytön rajoittamista pohjavesien muodostumisalueilla tai vesistöjen läheisyydessä. Määräyksiä ei voida antaa toiminnoista, jotka ovat YSL:n mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisia.

4.2.2 Yksityisoikeudellinen korvausvastuu

Ympäristön pilaantumisesta aiheutuvien yksityisoikeudellisten vahinkojen korvaamisesta on säädetty vahingonkorvauslainsäädännössä. Julkisoikeudellisella puhdistamisvastuulla on useita yhtymäkohtia yksityisoikeuden alaan kuuluvan vahingonkorvausvastuun kanssa. *Kuusiniemen* mukaan nämä kytkenvät voivat liittyä esimerkiksi toiminnan huolellisuusvaatimuksiin ja niiden arviointiin sekä velvoitteiden samankaltaisiin taloudellisiin seurauksiin.¹⁷³

Puhdistamisvastuulla on käytännössä suuri vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Yleistä ympäristötuetta edustavat viranomaiset ovat sopimuksen kannalta kolmas osapuoli. Niillä ei ole oikeutta puuttua sopimussuhteeseen tai velvollisuutta ottaa sitä huomioon, mutta silti vastuu voi vaikuttaa sopimussuhteisiin. Esimerkiksi puhdistamisvastuu voi aiheuttaa pilaantumisen aiheuttajan ja alueen omistajan välisen oikeussuhteen kannalta sopimus- tai vahingonkorvausoikeudellisia seuraamuksia. Sopimussuhteen osapuolet voivat toisinaan vedota viranomaisen käsityksiin puhdistamisen tarpeellisuudesta, puhdistamisen tavoitetasosta tai vastuun jakautumisesta. Puhdistamisvastuun syntyminen sopimussuhteen syntymisen jälkeen voi vaikuttaa esimerkiksi kiinteistön luovutussopimuksen osapuolten asemaan, sillä suuret lisäkustannukset voivat vaikuttaa kohtuullisuusharkinnan kautta esimerkiksi kauppahintaan. Erityisesti teollisuuslaitosten maanvuokrasopimusten yhteydessä herää kysymys siitä, miten sopijapuolten velvollisuuksiin vaikuttaa maaperän pilaantuminen sopimussuhteen aikana. Näissä tilanteissa vastuiden määrittelyn lähtökohtana on sopimuksen sisältö ja maan-

¹⁷³ Kuusiniemi 2002, s. 136.

vuokraa koskeva lainsäädäntö. Vastuiden määrittelyä ja jakamista voi vaikeuttaa se, että vuokrasuhteen jälkeen alue kaavoitetaan uuteen käyttötarkoitukseen, joka voi edellyttää aiempaa puhtaampaa maaperää.

Puhdistamisvastuu perustuu maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoihin ympäristönsuojelulain 7 ja 8 §:ssä, joita ympäristöviranomaiset valvovat. Ympäristövahinkojen korvausvastuusta on säädetty laki (737/1994), jonka mukaisten korvausvaatimusten esittäminen perustuu yksityisten tahojen omaan aktiivisuuteen ja vaatimukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Kanteen nostamista ei estä ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupapäätös tai ilmoituspäätös tai YSL 84 §:n mukainen rikkomusta tai laiminlyöntiä koskeva määräys.¹⁷⁴ Vahinkoa kärsinyt voi toissijaisesti vaatia korvausta puhdistamiskuluista ja muista vahingoistaan ympäristövakuutuskeskukselta, jos vahingon aiheuttajaa ei saada selville tai tämä on maksukyvytön. Toissijaisesta vastuusta on säädetty laissa ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998). Vesialueiden osalta säädettiin aiemmin vesilaissa niiden vahinkojen korvaamisesta, jotka aiheutuivat laillisen toiminnan yhteydessä. Vesilain korvausjärjestelmää muutettiin YSL:n säätämisen myötä siten, että laillisten vahinkojen korvaamiseen sovelletaan YVL:n korvausperusteita, mutta ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä.¹⁷⁵

Korvaus- ja puhdistamisvastuujärjestelmät eivät ole lainsäädännön tasolla täysin erillään, sillä YVL 6 § ei noudata perinteistä tätä jaottelua. Siinä puhdistamis- ja korvausvastuu on liitetty yhteen, kun ympäristövahingon torjunta-, ennallistamis- ja selvittelykustannukset on säädetty korvattaviksi.

4.3 EU:N PAINEET VASTUUSÄÄNTELYN KEHITTÄMISELLE

4.3.1 Maaperän suojele EU:n alueella

Pilaantuneet alueet ovat keskittyneet erityisesti Länsi-Euroopan teollistuneille alueille. Ympäristöongelman ratkaisemisessa on suuntauksena julkisoikeudellinen sääntely, sillä pelkät yksityisoikeudelliset vastuujärjestelmät eivät ole pystyneet ratkaisemaan ongelmaa.¹⁷⁶ Useissa maissa on erillinen maape-

¹⁷⁴ Korvausvastuusta esim. Hollo – Vihervuori 1995 tai Tuomainen 1996.

¹⁷⁵ HE 84/1999, s. 21.

¹⁷⁶ Larsson 1999, s. 405.

ränsuojelulaki: esimerkiksi Saksassa *Bundes Bodenschutzgesetz* (24.3.1998 S 502), Alankomaissa *Wet bodembescherming* (vuodelta 1994), Itävallassa *Bodenschutzsgesetz* (115/1991) ja Tanskassa *Lov om forurenet jord* (nr. 370 af 2. juni 1999).

EU:n ympäristösäätelyn kohteena on ollut perinteisesti vesien- ja ilman-suojelu sekä jätehuolto. EU:n ympäristösäätely on aiemmin keskittynyt pilaantumisen estämiseen ja jo tapahtunut maaperän pilaantuminen on jätetty kansallisen säätelyn varaan. Viime vuosina on korostettu myös maaperää suojelukohteena, mikä on nostanut esille sekä maaperän pilaantumisen ehkäisemisen että jo syntyneiden vaurioiden korjaamisen. Myös Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut jäsenvaltioilleen suosituksen maaperänsuojelusta (Strasbourg 29.5.1992).

Maaperänsuojelu on Euroopassa nousemassa itsenäiseksi ympäristönsuojelun lohkoksi. EU:n komissio on aloittanut maaperänsuojelustrategian valmistelun ja tuloksena on syntynyt EU:n suositus vuodelta 2002.¹⁷⁷ Sen tavoitteena on, että EU etenee kohti maaperänsuojelun eri osa-alueiden teemakohtaista strategiaa. Maaperän saastumisen syiden suhteen luonnoksessa tehdään ero toisaalta selvästi määriteltävissä olevista lähteistä peräisin olevan paikallisen ja pistekuormituksen ja toisaalta hajakuormituksen välillä. Pistekuormitus liittyy yleensä kaivostoimintaan, tuotantolaitoksiin, kaatopaikkoihin sekä toiminnassa oleviin ja suljettuihin laitoksiin.

4.3.2 Ympäristövastuudirektiivin vaikutus sääntelyyn

EU:ssa on pitkään valmisteltu direktiiviä ympäristövastuusta. Se tuli voimaan 3.4.2004 (2004/35/EY) ja se on pantava täytäntöön jäsenvaltioissa 30.4.2007 mennessä. Valmistelu alkoi jo 1980-luvulla ja tuloksena oli ensin vihreä kirja ympäristövastuusta 14.5.1993 ((KOM(93) 47 lopullinen). Komission direktiiviehdotus julkaistiin vuonna 2002 ((KOM (2000) 66 lopullinen). Ympäristövastuudirektiivin (YVD) valmistelun aikana sen painopiste vaihteli julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun ja vahingonkorvausvastuusäätelyn välillä. Lopputuloksena oli julkisoikeudellista sääntelyä, joka kohdistuu päästöjen seurausten ennallistamiseen eikä vahinkojen korvaamiseen. Tosin ”ympäristövahinko” käsitteenä on säilynyt tekstissä keskeisessä asemassa, vaikka direktiivi liittyykin pelkästään pilaantuneen ympäristön jul-

¹⁷⁷ COM 2002/179.

kisoikeudelliseen puhdistamisvastuuseen.¹⁷⁸ YVD:n tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä, eikä siinä järjestetä kiinteistönhaltijan toissijaista puhdistamisvastuuta. Se perustuu kolmijakoon maaperälle aiheutuneet vahingot, vesille aiheutuneet vahingot ja luontovahingot. Verrattuna Suomen lainsäädäntöön ennallistamisvastuusta direktiivi edustaa rakenteeltaan toisenlaista sääntelyä. Se koskee pääsääntöisesti vain sen liitteessä III luetelluista ammatillisista toiminnoista aiheutuneita ympäristövahinkoja, mutta luontovahinkojen yhteydessä myös muut ammatilliset toiminnot tulevat kyseeseen. Aiheuttajan vastuu on yleensä luonteeltaan tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa ja vain luontovahinkojen osalta vastuu voi eräissä tilanteissa olla tuottamusvastuuta.

Suomessa ympäristövastuudirektiivi edellyttää muutoksia maaperän puhdistamisvastuuta koskevaan lainsäädäntöön. Nykyinen puhdistamisvastuun sääntely sisältyy YSL:iin, YVL:iin, kemikaalilakiin, geeniteknikkalakiin ja maa-alueiden öljyvahinkoja koskevaan lakiin. Lisäksi pelastuslaissa on säännöksiä ympäristön suojaamiseen tähtäävistä pelastustoimista onnettomuustilanteissa. Maaperävahinkojen puhdistamisvastuun osalta YVD ei edellytä merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön. Esimerkiksi toissijaista vastuuta ei edellytetä edes samassa laajuudessa kuin jo nykyisin Suomessa. YSL:n maaperän puhdistamisvelvollisuutta koskeva sääntely vastaa sisällöllisesti direktiivin asettamia vaatimuksia. YSL:n soveltamisala on laajempi, sillä se koskee myös yksityisten aiheuttamaa pilaantumista, kun taas YVD koskee vain liitteessä I lueteltuja ammatillisia toimintoja. Direktiivin edellyttämä maaperän puhdistamisen tavoitetaso on lievempi kuin Suomen lainsäädännössä, sillä YVD edellyttää liitteen II mukaan puhdistamista vain, jos maaperän pilaantuminen aiheuttaa terveyshaittaa. Keskeinen Suomen nykyisen vastuulainsäädännön puute on se, että siinä ei ole YVD:n edellyttämää sääntelyä maaperään joutuvien organismien ja mikro-organismien osalta lukuun ottamatta geeniteknikkalain soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä.

Ympäristövastuudirektiivi ei kiristä suomalaista puhdistamisen tavoitetasoa. YSL:n sääntely vastaa pitkälti YVD:n edellyttämää sääntelyä ja voitaneen jopa sanoa sen pääosin ylittävän direktiivin tason. YVD ei sisällä numeerisia arvoja puhdistamistavoitteiksi, ja laadulliset tavoitteetkin on määritelty hyvin yleisesti. Sekä YSL:n ja YVD:n mukaan vastuun laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon maaperän tämänhetkinen tai hyväksytty tuleva käyttö vahinkohetkellä. YVD:n liitteessä II on tästä asiasta todettu: ”Varmis-

¹⁷⁸ COM 2000/66, s. 2–3.

tetaan, että käyttö tapahtuu vahingon tapahtumisen aikana voimassa olleiden maankäyttösääntöjen tai muiden asiaa koskevien sääntöjen perusteella, jos sellaisia on. Jos maankäyttöä muutetaan, on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveydelle aiheutuvan vakavan vaaran ehkäisemiseksi. Jos maankäyttösääntöjä ei ole, maa-alueen käyttö määräytyy vahingon tapahtumapaikan luonteen mukaisesti sen arvioitu kehitys huomioon ottaen.”

YVD:ssä edellytetään tarkasteltavaksi vain ihmisten terveydelle aiheutuva vaara, jonka vieläpä edellytetään sen liitteessä 2 olevan ”vakava”. Tämä poikkeaa YSL:sta, jossa puhdistamistarpeeseen vaikuttavat myös ekologiset haitat. YSL ei edellytä riskien harkinnalta mitään määrämuotoista menettelyä. Sen sijaan YVD vaatii, että pilaantuneesta maaperästä ihmisten terveydelle aiheutuvien riskien olemassaolo arvioidaan riskinarviointimenettelyillä, jossa otetaan huomioon maaperän ominaisuudet ja käyttötarkoitus, vahingollisten aineiden, valmisteiden, eliöiden tai mikro-organismien tyyppi ja pitoisuus, niiden esiintymisriski ja leviämismahdollisuus. Tosin YVD ei aseta vaatimuksia sille, ovatko nämä arviointimenettelyt hallinnollisia, joten YSL:n joustavat normit pilaantumisesta (7 §) ja puhdistamistarpeen syntymisestä (75 §) täyttänevät myös direktiivin vaatimukset. Suomessa ei siis liene tarvetta säätää YVD:ssä mainitusta riskinarviointimenettelyistä.

Mielenkiintoista on, että YVD:ssä edellytetään nimenomaisesti, että on myös otettava huomioon mahdollisuus luonnolliseen palautumiseen ilman ihmisen suoraa vaikuttamista siihen. Tämä tarkoittaa viittausta keskusteluun *natural attenuation* -puhdistamismenetelmästä, jossa on kyse siitä, onko alue puhdistettava aina vai voidaanko luonnon omien prosessien antaa hoitaa puhdistaminen. Suomessa on jo nykyisin mahdollista YSL:n mukaan tapauskohtaisesti tyytyä jälkimmäiseen vaihtoehtoon.

II

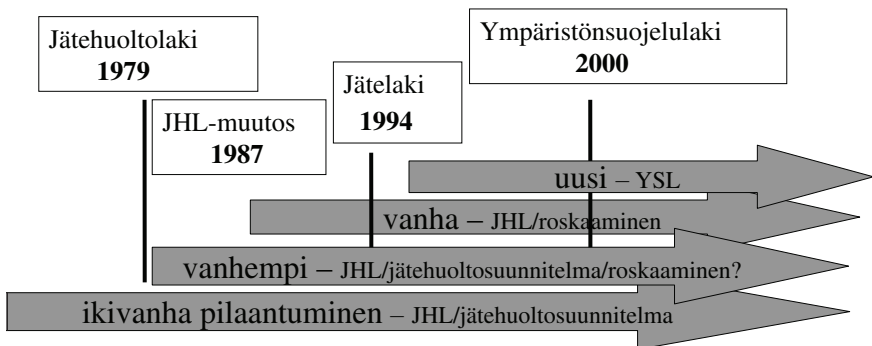
AIHEUTTAJAN JA KIINTEISTÖNHALTIJAN VASTUU

5 Vastuu pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta

5.1 YLEISTÄ

Puhdistamisvastuun kannalta keskeinen säädös on ympäristönsuojelulaki (YSL). Seuraavassa kaaviossa (kaavio 9) kuvataan vastuusäännösten soveltamista eri-ikäiseen maaperän pilaantumiseen. Uusia tapauksia ovat jätelain voimaantulon (1.1.1994) jälkeiset tapaukset ja niiden puhdistamisvastuusta on säädetty YSL:ssa. Aikaisemmin syntyneisiin pilaantuneisiin alueisiin sovelletaan edelleen jätehuoltolakia (JHL), jonka kannalta vanhoja tapauksia on roskaamiskellon täsmentämisen (vuonna 1987) jälkeen tapahtuneet pilaantumiset. Vanhempia tapauksia ovat JHL:n voimaantulon jälkeiset pilaantumiset. Ikivanhoja ovat ennen JHL:n voimaantuloa tapahtuneet pilaantumiset.

Vesilainsäädännön sekä YSL:n ja JHL:n soveltamisalat ovat osin päällekkäisiä ja näillä säädöksillä on keskenään samansuuntaisia tavoitteita ja funktioita. Nämä säädökset voivat olla keskenään ristiriitaisia. Pohjaveden pilaantumistapauksissa sovelletaan YSL:a, jos ne ovat tapahtuneet 1.3.2000 jälkeen ja aiempiin sovelletaan vesilakia.



Kaavio 9. Vastuusääntelyn soveltaminen eri aikoina tapahtuneeseen maaperän pilaantumiseen.

5.2 YMPÄRISTÖNSUOJELULAKI YLEISLAKINA

5.2.1 Ympäristönsuojelulain soveltamisalan suhde muuhun vastuusääntelyyn

Yleistä. YSL on yleislaki ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja sitä sovelletaan kaikkeen toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Soveltamisalaan kuuluu sekä yksittäinen pilaava toiminta että useiden toimintojen yhteisvaikutukset.¹⁷⁹ Soveltamisala ja suhde muihin lakeihin on säännelty YSL 2 §:ssä.

Suomen YSL:n soveltamisala on kapea verrattuna Saksan maaperänsuojelulakiin (*Bodenschutzgesetz* 24.3.1998 S502), joka sisältää sekä pilaantumisen ehkäisemiseen että uusien ja vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen liittyviä säännöksiä. Laissa on laaja määritelmä pilaantuneelle alueelle (*Altlasten*). Pilaantunut alue tarkoittaa toimintansa lopettaneita kaatopaikkoja ja hylättyjä teollisuusalueita, jotka aiheuttavat haitallisia muutoksia maaperässä tai vahinkoa yksityiselle tai yleiselle edulle (3 §).

Seuraavassa käsitellään säädösten suhdetta kolmessa tilanteessa: kun on kyse pilaantuneen maaperän puhdistamisesta ja jätehuollosta, huoltoaseman maaperän puhdistamisesta ja säiliöiden vaihdosta sekä akuutin onnettomuuden ja jätehuollon järjestämisestä.

Jätehuollon järjestäminen ja maaperän puhdistaminen. Kemikaalien pilaauman ympäristön puhdistamisen ja kemikaalien jätehuollon järjestämisen erottelulla on juridisesti ja hallinnollisesti se merkitys, että puhdistaminen kuuluu YSL:n soveltamisalaan ja jätehuolto jätelain soveltamisalaan. Näiden lakien soveltamisesta vastaavat eri ympäristöviranomaiset. Toisinaan sovellettavan lain valinta edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Soveltamiseen vaikuttaa pilaantuneiden maamassojen kokonaismäärä ja se, onko kyse perinteisestä jätteestä, kuten säilytysastioista. Tulkinnanvarainen rajatapaus on jätteillä tehty maaperän täyttö, joka voi kuulua joko jätelain tai YSL:n soveltamisalaan. Sen sijaan yksinomaan puhtailla maamassoilla tehty täyttö kuuluu jätelain soveltamisalaan, kuten KHO:n seuraavassa ratkaisussa todetaan:

KHO 10.3.2003 taltio 492 (nro 2003:11). KHO:n päätöksessä todettiin, että maatilalle sen naapuritilan rajan läheisyyteen läjitetyt maa- ja kiviäi-

¹⁷⁹ HE 84/1999, s. 36.

nekset eivät aiheuttaneet päästöä ympäristöön eikä päästön vaara myöskään ollut todennäköinen. Siitä riippumatta, aiheutuiko läjityspaikasta muutoin vahinkoa tai haittaa toisen omaisuudelle tai muuta haitallista seurausta, läjityspaikan ei katsottu aiheuttavan YSL 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä ympäristön pilaantumista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jossa asiaa oli käsitelty maatilán omistajan vaatimuksesta, ei siten ollut voinut antaa YSL 85 §:n nojalla läjitysalueen siistimistä ja maisemointia koskevaa määräystä naapuritilan omistajalle. Läjitys kuitenkin rinnastuu toiminnallisesti fyysistä ympäristöä muuttaviin toimenpiteisiin, jotka eivät vielä sellaisenaan ilman varsinaista päästöä ympäristöön tai sellaisen päästön vaaraa merkitse YSL 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua ympäristön pilaantumista, joten säännöstä ei voitu soveltaa.

KHO:n mukaan pilaantumisesta ei ole kyse siinäkään tapauksessa, että läjitysalueen olemassaolosta aiheutuisi YSL 3 §:n 1 momentin 1 f)-kohdassa tarkoitettua vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tai sen käytölle taikka muu 1 momentin 1 a–g)-kohdassa tarkoitettu haitallinen seuraus.

Vaikka päätöksessä tarkoitettussa hankkeessa alueelle oli läjitetty puhtaiden maamassojen lisäksi jäteaineksia, alue määrättiin puhdistettavaksi jätelain nojalla. YSL:n nojalla ei voitu antaa määräyksiä puhtaiden massojen maisemoinnista tai poistamisesta. KHO:n päätöksellä tuskin on ohjaavaa merkitystä pilaantuneiden kohteiden kunnostuksen kannalta, koska niissä yleensä on yksiselitteistä, että kunnostamismääräys voidaan antaa YSL:n nojalla. Jos kuitenkin olisi kyse myös siitä, että halutaan antaa määräyksiä pilaantuneiden massojen ohella täysin puhtaista massoista, niiden on yleensä perustuttava YSL:n sijasta jätelakiin.

Huoltoasemien maanalaisten rakenteiden uusiminen. Tulkintakysymys YSL:n pilaantumissääntelyn ja huoltoasemien rakennetta koskevien kauppa- ja teollisuusministeriön teknisten määräysten (415/1998) soveltuvuudesta syntyy, kun vaihdetaan huoltoaseman maaperään sijoitettu öljy- tai bensinisäiliö uuteen. On todennäköistä, että samalla havaitaan säiliötä ympäröivä maaperä pilaantuneeksi, sillä pitkään toimineet huoltoasemat ovat lähes aina pilanneet maaperää joko normaalin toiminnan päästöillä tai onnettomuuspäästöillä. Säiliön vaihdon yhteydessä poistetaan usein pilaantuneita maamassoja, ja poistamiseen sovellettava säädös määräytyy lähinnä hankkeen laajuuden perusteella. Laaja pilaantuneiden massojen vaihto huoltoaseman teknisten parannustoimien yhteydessä kuuluu YSL:n soveltamisalaan ja edellyttää sen mukaista viranomaispäätöstä. Sen sijaan vähäiset pilaantuneiden

massojen vaihdot jäävät soveltamisalan ulkopuolelle, eivätkä edellytä YSL:n nojalla hallintopäätöstä.

Äkillisten ympäristöonnettomuuksien aiheuttama pilaantuminen. Akuuteissa eli äkillisen onnettomuuden aiheuttamissa öljypäästö- ja kemikaalivahinkotilanteissa ei sovelleta maaperän puhdistamissäännöksiä. Kun maaperän pilaantuminen havaitaan, on usealla eri viranomaisella toimivalta puuttua siihen. Jos kyse on uuden öljyvahingon välittömästä torjunnasta, toimenpiteistä vastaa kunnan öljyntorjuntaviranomaisen maa-alueiden öljyvahinkoja koskevien säännösten nojalla. Jos taas kyse on vanhemmasta ympäristövahingosta, toimivaltainen viranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja valtion alueellinen ympäristökeskus. Toimivallan raja viranomaisten kesken puhdistamisasioissa on liukuva ja osittain päällekkäinen.

Kun valvontaviranomainen saa ilmoituksen maaperän tai pohjaveden mahdollisesta pilaantumisesta, sen on ryhdyttävä alustaviin toimenpiteisiin terveys- ja ympäristöhaittojen laajuuden selvittämiseksi ja torjumiseksi. YSL:ssä ei ole säännöksiä näiden alustavien toimenpiteiden laajuudesta, vaan ne tehdään taloudellisten ja muiden resurssien puitteissa valvontaviranomaisen tarpeelliseksi harkitsemassa laajuudessa. Seuraava vaihe 77 ja 78 §:n mukaisten selvitys- ja puhdistamisvelvoitteiden antamisessa kuuluu yksinomaan alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan. Hallinto-oikeuden seuraavassa päätöksessä oli kyse siitä, mikä viranomainen on toimivaltainen määräämään pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta ja milloin viranomainen on toiminut riittävässä määrin:

Vaasan hallinto-oikeus 23.7.2002 nro 02/0270/2. Kiinteistönomistajat vaativat kunnan ympäristölautakuntaa selvittämään, mistä oli peräisin heidän tiloilleen kulkeutunut polttoöljy, joka oli aiheuttanut maaperän ja pohjaveden pilaantumista. Lisäksi he vaativat korvausta vahingoista ja pilaantuneen pohjaveden ja maaperän määräämistä puhdistettavaksi.

Ympäristölautakunta totesi jo tehdyt selvitykset riittäviksi ja korvausvaatimukset toimivaltaansa kuulumattomiksi. Lisäksi YSL 79 §:n mukaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta määrää alueellinen ympäristökeskus, koska asiaa koskevaa toimivaltaa ei ole ympäristönsuojelulain 80 §:n perusteella siirretty kunnalle, joten asia siirrettiin ympäristökeskukselle. Tämä päätös on lainvoimainen.

Edellä selostetussa päätöksessä hallinto-oikeus totesi, että pilaantunutta maaperää ja pohjavettä koskevien varsinaisten selvitys- ja puhdistamisvel-

voitteiden antaminen kuuluu alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan. Rinnakkainen toimivalta on myös kunnallisella viranomaisella. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee valvontaviranomaisena ryhtyä alustaviin toimenpiteisiin terveys- ja ympäristöhaittojen laajuuden selvittämiseksi ja torjumiseksi saatuaan ilmoituksen pilaantumishavainnosta.

5.2.2 Ympäristön pilaantumisen määritelmä ympäristönsuojelulaissa

Pilaantumisen määritelmän merkitys. Ympäristön pilaantuminen on avainkäsite YSL:n järjestelmän kannalta, sillä lain soveltamisalaa (2 §) kuvataan pilaantumisen käsitteellä. Käsite sisältyy myös YSL:n tavoitesäännökseen, jonka mukaan lain tavoitteena on ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja (1 § 1-kohta). Lisäksi käsite tulee ottaa huomioon sovellettaessa ja tulkittaessa maaperän pilaamiskieltoa (7 §) ja pohjaveden pilaamiskieltoa (8 §). Käsite mainitaan myös säännöksissä, jotka koskevat luvantarvetta (28 §), luvan myöntämisen edellytyksiä (42 §), lupamääräyksiä (43 §) sekä jo aiheutuneen maaperän tai pohjaveden pilaantumisen vaikutusten poistamista (78 §). Pilaantumisen määritelmä perustuu aiemmin voimassa olleisiin vesistön pilaamiskieltoon (vesilain 1:19 §) ja ilman pilaamista koskevaan kieltoon (ilmansuojelulain 2 §), joiden käytännössä vakiintuneita tulkintoja voidaan pitää myös YSL:n soveltamista ohjaavina.¹⁸⁰ Määritelmä on sisällöltään laajempi kuin kansainvälisissä yhteyksissä käytetyt ympäristön pilaantumisen määritelmät.

3 § Määritelmät

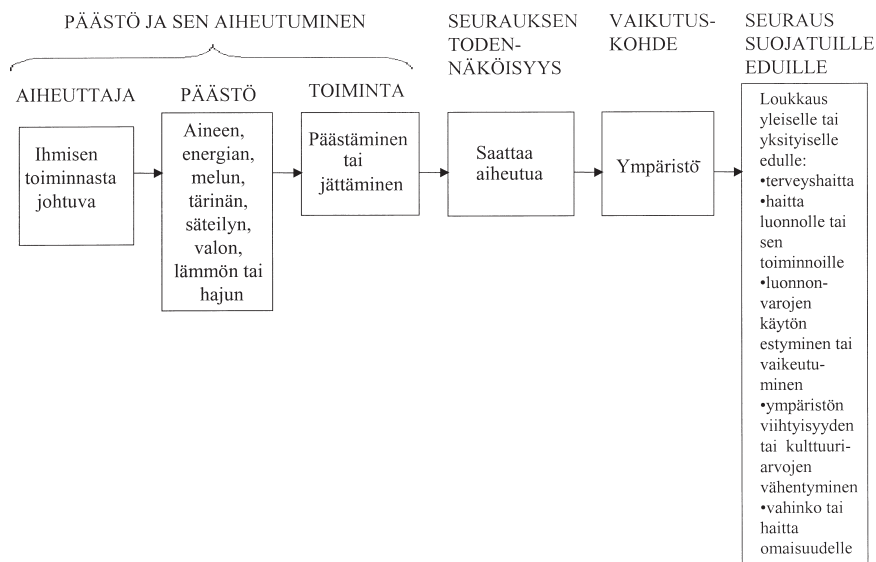
Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) ympäristön pilaantumisella sellaista ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa:
 - a) terveyshaittaa;
 - b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;
 - c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;
 - d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;

¹⁸⁰ HE 84/1999, s. 39.

- e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;
- f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai
- g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

Ympäristön pilaantumisen määritelmä (YSL 3 §) ei ratkaise yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa, minkä tasoinen ja minkä määräinen pilaantuminen on sallittua. Pilaamisen aiheuttamat ympäristö ja terveysriskit ja niiden vaikutusten hyväksyttävyys ratkaistaan lupamenettelyssä, asetuksilla ja muilla yleisillä normeilla tai yleisillä ohjeilla.¹⁸¹ YSL:ssä säännellään toimintojen vaikutuksia ”ympäristössä”, mutta siinä ei ole nimenomaisesti määritelty, mitä ympäristöllä tarkoitetaan. Käsitteellä ”ympäristönsuojelu” tarkoitetaan pilaantumisen ehkäisemistä, joka on siis merkitykseltään suppeampi kuin yleiskielessä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa käytettyyn käsitteeseen eivät sisälly luonnonsuojelu, kulttuuriarvojen suojelu tai maiseman suojelu, jotka tosin voivat lakia sovellettaessa saada välillistä suojaa esimerkiksi jätteiden hyötykäyttöä ja käsittelyä harjoittavien toimintojen yhteydessä syntyviltä pilaantumishaitoilta.¹⁸²



Kaavio 10. Ympäristön pilaantumisen määritelmä YSL 3 §:ssä.

¹⁸¹ HE 84/1999, s. 39.

¹⁸² HE 84/1999, s. 36–37.

Pilaantumisen määritelmän sisältö. Pilaantumisen määritelmät ympäristölainsäädännössä, direktiiveissä ja kansainvälisissä sopimuksissa sisältävät yleensä sanoja rakenneosia. Näitä osia ovat *päästö*, *muutos ympäristön tilassa* ja muutoksesta aiheutuva *haitallinen seuraus* yleisille tai yksityisille eduille.¹⁸³ YSL:n pilaantumismääritelmä ryhmitellään seuraavasti rakenteellisiin osiin, jotka koskevat päästön aiheutumista, seurauksen synnyn todennäköisyyttä, vaikutusten kohdetta ja päästön seurausta (kaavio 10).

Päästö tarkoittaa aineen tai energian johtamista, laskemista tai muunlaisia vapauttamista ympäristöön. Päästön aiheuttava toiminta voi olla joko aktiivista tai passiivista. Päästämiseen rinnastetaan jättäminen, jolla tarkoitetaan aineen tai esineen hylkäämistä. Lain soveltamisalaan kuuluu vain sellainen pilaantuminen, joka aiheutuu ihmistoiminnan aikaansaamista päästöistä. Siihen ei käytännössä kuulu hajakuormitus, eli sellainen lukuisten tahojen aiheuttama pilaantuminen, jossa aiheuttajia ei ole mahdollista yksilöidä. Soveltamisalan ulkopuolelle jää myös sellainen maaperän laadun huonontuminen, joka aiheutuu luontaisista haitta-ainepitoisuuksista tai luonnon omista prosesseista, kuten metsäpaloista. Päästömuotoja ovat aineen tai energian päästäminen. Energiaa ovat säteilyn, valon ja lämmön lisäksi myös melu ja värinä. Päästömuotojen jaottelu vastaa muuta lainsäädäntöä, kuten ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia. Päästön käsite vastaa muilta osin IPPC-direktiivin 2 artiklan 5-kohtaa, mutta direktiivissä ei mainita valoa, hajua ja säteilyä erikseen päästömuotoina. Pilaantumisihmion kuvaus on joiltakin osin laajempi kuin direktiivin 2 artiklan 2-kohdan määritelmässä, joten YSL:n soveltamisala on laajempi kuin direktiivin. Direktiivin pilaantumiskäsitteeseen eivät sisälly esimerkiksi vaikutukset kulttuuriarvoihin, eikä siinä ole eritelty yksityisen tai yleisen edun loukkausta.

Päästöjen vaikutukset voivat ilmetä välittömästi, päästämisen loputtua tai vasta pitkän ajan kuluttua. Päästöt voivat aiheuttaa pilaantumista yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa. Vähäinenkin päästölisyys saattaa aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Useat eri päästöt tulkitaan yhdessä pilaantumista aiheuttaviksi, jos niiden yhteisvaikutus täyttää pilaantumisen kriteerit. Yhteisvaikutuksen huomioon ottaminen on tärkeää esimerkiksi alueilla, joilla ympäristöä rasittaa taustakuormitus, kuten ilmansaasteet, luontainen ravinnekuormitus vesistössä tai melu.¹⁸⁴

¹⁸³ Kuusiniemi ym. 2001, s. 66.

¹⁸⁴ HE 84/1999, s. 39.

Ympäristöllä tarkoitetaan päästöjen vaikutusaluetta, joka on päästölähteen ulkopuolista fyysistä ympäristöä. Päästöinä ympäristöön pidetään tällöin myös esimerkiksi aineiden päästöjä yleiseen viemäriin. YSL ei luokittele kaikkea ympäristön tilan huonontamista tai muuta turmelemista pilaamiseksi. Pilaamista ei ole esimerkiksi seuraus, joka aiheutetaan ympäristöä muuttamalla, kuten rakentamalla, kaivamalla tai vesilain 1 luvun 15 §:ssa tarkoitettulla vesistön muuttamisella.

Haitat ovat seurauksia, joita päästöistä ilmenee. Terveyshaitta tarkoittaa samoin kuin terveydensuojelulain 1.2 §:ssä ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveyshäiriötä sekä sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön terveyttä tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.¹⁸⁵ Terveyshaittaan kuuluu sekä konkreettinen haitta että vaara tai riski terveyshaitan ilmenemisestä. Terveyshaittana pidetään esimerkiksi sairauden oireita tai solun taikka elimen patologista muutosta, mutta myös riittävää riskiä tästä. *Vaara* tarkoittaa merkityksellistä riskiä terveyshaitan ilmenemiseen. Terveyshaitta voi ilmetä vasta pitkäaikaisen kemikaalialistuksen jälkeen. Tällainen altistus katsotaan terveyshaitaksi, jos konkreettisen haitan ilmenemistä voidaan pitää todennäköisenä esimerkiksi epidemiologisten tutkimusten perusteella.

Haitta voi aiheutua luonnolle ja sen toiminnalle (3.1 §:n 1 b-alakohta). *Luonto* tarkoittaa säännöksessä elottoman ja elollisen luonnon muodostamaa kokonaisuutta. Luonnolle ja sen toiminnoille aiheutuva haitta ilmenee haitallisina vaikutuksina yksittäisille eliöille, populaatioille, ekosysteemille ja laajasti ottaen koko biosfäärille. Myös yläilmakehän otsonikerroksen ohentumista pidetään laissa tarkoitettuna haittana luonnolle. ”Luonnonvarojen käyttämisen estymisellä tai melkoisella vaikeutumisella” tarkoitetaan YSL 3.1 §:n 1 c-alakohdassa esimerkiksi kalastuksen estymistä ja veden käytön estymistä sen laadun muutoksen vuoksi.

Pilaantuminen voi YSL 3.1 §:n 1 d-alakohdan mukaan ilmetä myös ”yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähenemisenä”. Haitan kohdistuminen kulttuuriarvoihin puolestaan edellyttää, että kohteilla on erityistä arvoa. Kulttuuriarvon vähentyminen voi ilmetä esimerkiksi rakennusten tai muistomerkkien vaurioitumisena tai likaantumisenä ilman epäpuhtauksien vuoksi. Myös melu tai haju voi vähentää erityistä kulttuuriarvoa. Viihtyisyyttä tulkitaan säännöksessä yleisen edun kannalta. Tarkoitettujen arvojen vähentymisen tulee yleensä olla alueellisesti laajaa tai usean henkilön

¹⁸⁵ HE 84/1999, s. 39.

kannalta haitallista. Ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentyminen päästöjen seurauksena voi ilmetä esimerkiksi hajuna, meluna tai vesistön rehevöitymisenä. Pilaantuneen maaperän kemikaalien haju on YSL:n tarkoittama haitta, jonka poistaminen voi olla tavoitearvojen määrittelyn ohessa osa maaperän kunnostustavoitetta, kuten Vaasan hallinto-oikeus toteaa päätöksessä 10.6.2003 nro 03/0100/3.

Pilaantumisen seuraus voi YSL 3.1 §:n 1) e -alakohdan mukaan ilmetä myös siten, että ympäristön soveltuvuus yleiseen virkistyskäyttöön vähentyy. Ympäristön yleinen virkistyskäyttö voi estyä eri syistä, kuten rannan käyttö veden pilaantumisen vuoksi tai alueen käyttö melun tai hajun takia. Virkistyskäyttöön kuuluvat myös mahdollisuus marjojen ja sienten poimintaan sekä riistaeläinten metsästyksen. Pilaantumisenä pidetään lisäksi 3.1 §:n 1) f -alakohdan mukaan erilaisia vahinkoja ja haittoja omaisuudelle. Vahinkona omaisuudelle pidetään korroosiota, maalipintojen vaurioitumista, metsän kasvutappioita ja muita taloudellisia vahinkoja, kuten kiinteistön arvon alenemista. Myös haju tai meluhaitta voi aiheuttaa vahinkoa toisen kiinteistölle ja sen käytölle. Vahingon lisäksi omaisuudelle, kuten vapaa-ajan käytössä olevalle kiinteistölle, voi aiheutua haittaa esimerkiksi jätevesipäästöstä. Tällöin haitta usein ilmenee toisella kiinteistöllä kuin sillä, johon päästön varsinainen fyysinen seuraus kohdistuu. Haitta omaisuudelle voi ilmetä omaisuuden käytön vaikeutumisena. Esimerkiksi kulku kiinteistölle jäätietä pitkin voi vaikeutua jäähdytys- ja lauhdeveden lämpövaikutuksen vuoksi. YSL:n pilaantumisen käsite ei kuitenkaan ratkaise sitä, onko ympäristössä näkyvä menetys tai muutos korvattava ympäristövahinkona, vaan korvattavuus määräytyy ympäristövahinkolain perusteella. Myös muut yleisen tai yksityisen edun loukkaukset voidaan tapauskohtaisesti rinnastaa edellä selostettuihin seurauksiin, sillä YSL 3 §:n sisältämä luettelo ei ole tyhjentävä.

5.2.3 Maaperän pilaamiskielto

Pilaamiskiellon kansainvälinen tausta ja tavoite. Maaperän pilaamiskielto on osa modernia ympäristöoikeutta. Kiellon kohteena on maaperän pilaantumisen aiheuttaminen, mutta kiellon yksityiskohtainen sisältö vaihtelee eri maissa. Maaperän pilaantumisen ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää tai edes useassa maassa käytettyä yhteistä määritelmää. Euroopan eri maissa on käytössä omia määritelmiä, mutta nämä kansalliset määritelmät ovat keskenään erilaisia. Yhtenäistämiseksi on tarvetta, ja saastuneita alueita

käsittelevä Euroopan maaperäkeskuksen (*European Topic Centre on Soil*) työryhmä on tehnyt ehdotuksen määritelmistä saastuneelle alueelle ja mahdollisesti saastuneelle alueelle. Ehdotuksen mukaan ”mahdollisesti saastuneella alueella” tarkoitetaan aluetta, joka ihmisen toiminnan vuoksi on saastunut jätteistä tai vaarallisista aineista ja jonka epäillään olevan vaarallinen ihmisten terveydelle ja/tai ympäristölle. ”Saastunut alue” on määritelty sellaiseksi mahdollisesti saastuneeksi alueeksi, jonka jäte- tai vaarallisten aineiden pitoisuudet ovat niin suuret, että ne riskinarvioinnin perusteella aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.¹⁸⁶

EU:n ympäristövastuudirektiivin (35/2004/EY) 2 artiklan 1 c-kohdan määritelmässä maaperän pilaantuminen on viime kädessä kytketty siihen, aiheutuuko haittaa tai sen vaaraa nimenomaan ihmisen terveydelle. Määritelmän mukaan pilaantumisesta ei ole kysymys, jos haitta aiheutuu vain maaperän eliöstölle tai kasvillisuudelle. Mielenkiintoista määritelmässä on, että aineiden ja valmisteiden ohella on mainittu myös organismien ja mikro-organismien joutuminen maahan.

Nykyisen YSL:n maaperän pilaamiskielto (7 §) on sisällöltään samanlainen kuin aiemmin voimassa ollut jätelain 24 §:n maaperän saastuttamiskielto. Tosin YSL:ssa on saastumisen sijasta käsitettä ”pilaantuminen”. Käsitettä ”saastuminen” käytettiin aiemmin vakiintuneesti ympäristöhallinnossa ja myös hallinnon ulkopuolella. Lainvalmisteluaineistossa ei ole perusteltu, miksi käsitteistöä haluttiin muuttaa. Ilmeisesti syynä oli se, että YSL:iin haluttiin yhtenäinen käsitteistö. Muutosta epäilemättä puolsi se, että aiemmassa vesilaissa oli käytetty pohjaveden haitallisesta muutoksesta käsitettä ”pilaantuminen”. Lainsäätäjän ratkaisua käsitteistön valinnassa voidaan pitää perusteltuna ja nyttemmin myös hallintopäätöskäytäntöön vakiintuneena.¹⁸⁷ YSL:n pilaamiskiellon tavoitteena on estää haitallisia seurauksia, jotka aiheutuvat maaperään jätetystä tai päästetystä aineesta. Haitallinen seuraus voi ilmetä maaperän laadun huonontumisena ja suoranaisena tai epäsuorana vaarana taikka haittana terveydelle tai ympäristölle. Kun pilaamiskiellon suojeluobjektina on maaperän tila, kieltoa voidaan luonnehtia maaperänsuojelunäkökohtiin perustuvaksi elementiksi ympäristösuojelulain kokonaisuudessa.

Muiden maiden lainsäädäntöjen määritelmät pilaantuneelle maaperälle ovat yleisellä tasolla samantyyppisiä kuin Suomessa. Esimerkiksi Ruotsin ympäristökaareissa edellytetään, että pilaantuneesta maaperästä voi aiheutua

¹⁸⁶ Contaminated sites 1997, s. 107.

¹⁸⁷ Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupa-arkisto.

vahinkoa tai haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle (*Miljöbalken* 10:1).¹⁸⁸ Tanskan pilaantuneita alueita koskevan erityislain 1 §:n mukaan maaperä on pilaantunut, jos siihen on joutunut ihmisen toiminnan johdosta aineita, jotka ominaisuuksiensa tai määriensä vuoksi voivat vähitellen aiheuttaa vaaraa ihmiselle tai ympäristölle, rajoittaa ympäristön käyttöä tai aiheuttaa luonnollisten tausta-arvojen kohoamista.¹⁸⁹ Saksan maaperänsuojelulain mukainen avainkäsite on haitallinen maaperän muutos. Siitä on kyse, kun maaperän toimintakyky heikkenee ja tämä aiheuttaa vaaraa yleiselle tai yksityiselle edulle.¹⁹⁰ Alankomaiden maaperänsuojelulaissa on määritelty toisaalta pilaantunut alue ja toisaalta vakavasti pilaantunut alue. Pilaantuneella alueella maaperä on pilaantunut tai uhkaa pilaantua. Kyse voi olla myös tällaiseen alueeseen liittyvästä alueesta. Vakavasti pilaantuneella alueella pilaantuminen vaikeuttaa tai uhkaa vaikeuttaa ihmisen tai luonnon kannalta tärkeitä maaperän toimintoja.¹⁹¹

Maaperän pilaamiskiellon rakenne ja sisältö. YSL 7 §:ssä maaperän pilaamiskielto on muotoiltu seuraavasti:

Maahan ei saa jättää tai päästää jätettä eikä muutakaan ainetta siten, että seurauksena on sellainen maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muu niihin verrattava yleisen tai yksityisen edun loukkaus (*maaperän pilaamiskielto*).

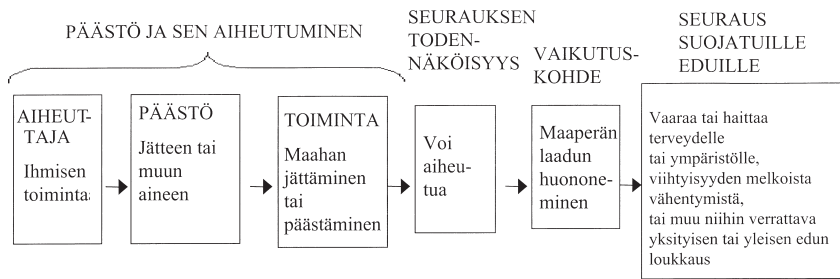
Pilaamiskieltoasäännöksen keskeiset rakenteelliset osat ovat päästön ja sen aiheutumisen kuvaus, seurauksen todennäköisyys, pilaantumisvaikutuksen kohde ja vaikutuksen ilmeneminen sekä kuvaus seurauksista kiellon suojaamille intresseille (kaavio 11). Seuraus suojatuille intresseille tarkoittaa pilaantumisen aiheuttamaan riskiä, joka synnyttää puhdistamisvelvollisuuden.

¹⁸⁸ Miljöbalken 1998:808.

¹⁸⁹ Lov om forurenet jord 1999:370.

¹⁹⁰ Bundes-Bodenschutzgesetz 1998:502.

¹⁹¹ Wet bodenbescherming 1993:670.



Kaavio 11. Maaperän pilaamiskiellon rakenne.

Maaperän pilaamiskiellosta säännöstä sovelletaan vain ihmistoiminnan aiheuttamaan pilaantumiseen, mutta ei luonnon omien prosessien tai luontaisten taustapitoisuuksien aiheuttamaan pilaantumiseen. Soveltamisalaan eivät siten kuulu kaikki tilanteet, joissa maaperässä on haitallisia aineita. Esimerkiksi luontaisesti asbestipitoisella alueella jatkuvasti vallitseva taustapitoisuus voi aiheuttaa terveyshaittaa. YSL:a ei silti sovelleta näiden haittojen poistamiseen, sillä kyse ei ole ihmistoiminnan aiheuttamasta pilaantumisesta. Sen sijaan soveltamisalaan kuuluu useiden pilaajien päästöjen yhteisvaikutus, vaikka pilaajia ei välttämättä voitaisi käytännössä tunnistaa.

Kiellossa tarkoitettu käsite ”aine” on yksiselitteinen, eikä sitä ei ole ollut tarpeen määritellä YSL:n esitöissä. Sen sijaan *jätteen* käsite on määriteltä jätelain 3.1 § 1) -kohdassa, jonka mukaan jäte on aine tai esine, jonka haltija on poistanut tai aikoo poistaa taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Ongelmajätettä on jätelain 3.1 §:n 2) -kohdan mukaan jäte, joka kemiallisten tai muun ominaisuuksiensa takia aiheuttaa erityistä vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.¹⁹² Kaivettavan maa-aineksen ongelmajätelunne arvioidaan sen sisältämien vaarallisten aineiden pitoisuuksien perusteella, ja ongelmajätteiksi luokitelluille maa-aineksille on noudatettava ongelmajätteille säädettyjä velvoitteita. EY-tuomioistuimen ns. Van de Walle -päätöksen (C-1/03) mukaan jätettä on huoltoasemalla vahingossa valunut öljy, joka oli pilannut maaperän ja pohjaveden. Myös polttoaineen pilaama maaperä luokiteltiin jätteeksi, vaikka sitä ei vielä ollut kaivettu maaperästä. Päätös herättää lukuisia kysymyksiä, sillä maa-aineksen luokittelusta jätteeksi seuraa, että muutakin EY:n jättesäätelyä tulee soveltaa. Päätöksen laajempaa merkitystä ei tosin vielä voida enna-

¹⁹² Salo – Snellman 1994, s. 17–20.

koida. Epätodennäköistä on, että päätökseen vedoten voitaisiin katsoa kaikki pilaantunut maaperä jätteeksi ja edellyttää jätesääntelyn soveltamista. Kyseisen päätöksen taustalla on näet erityisiä tapauskohtaisia seikkoja, joiden johdosta lopputulos on tulkittavissa yksittäistapausta koskevaksi, ei niinkään yleiseksi uudeksi oikeusohjueksi.

Maaperän tai maanpinnan roskaaminen, joka on aiheutettu jättämällä tynnyreitä tai muita esineitä, ei ole YSL 7 §:n säännöksen tarkoittamaa maaperän pilaantumista, vaan roskaantumista, johon sovelletaan jätelain roskaamissäännöksiä. Jätelain roskaamiskiellon soveltuessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on toimivaltainen, mutta maaperän pilaantumisasioissa toimivaltainen viranomainen on alueellinen ympäristökeskus. Esimerkiksi ratkaisun KHO 16.8.2001 taltio 1863 mukaan on sovellettava jätelain roskaamiskieltosäännöstä, jos maan pinnan alle on haudattu selkeästi maa-aineksesta erottuvia jätteitä, jotka eivät ole sekoittuneet maa-ainekseen ja aiheuttaneet maa-aineksen laadun huonontumista maaperän puhdistamista edellyttävällä tavalla. Toisinaan nämä molemmat ympäristön pilaantumisen muodot ilmenevät samassa tapauksessa siten, että roskaantuneen alueen puhdistamisen yhteydessä alueen maaperästä poistetaan myös kemikaalien likaamaa maa-ainesta. Roskaantunut pinta-alue voitaneen silloin tulkita osaksi pilaantunutta maaperää, joten molemmat pilaantumismuodot kuuluvat YSL:n maaperän pilaamiskiellon soveltamisalaan, eikä tarvita erillistä jätelakiin perustuvaa kunnan viranomaisen päätöstä roskaantuneen alueen puhdistamisesta.

Pilaamiskiellon tarkoittamia pilaantumista aiheuttavia toimia on sekä suoranainen konkreettinen pilaantumista aiheuttava päästäminen että aineen tai jätteen jättäminen maahan. Kyse voi siis olla aktiivisesta päästön aiheuttamisesta tai passiivisuudesta. Kyse voi myös olla toiminnasta, josta ehkä vasta myöhemmin aiheutuu ympäristöhaittoja, sillä HE:n mukaan kielto tarkoittaa myös tilannetta, jossa maahan jätetty aine tai jäte on esimerkiksi astiassa, jolloin sen säilytys saattaa aiheuttaa ilmeisen vaaran aineen pääsemisestä maaperään.¹⁹³ Toisin kuin YSL:n 3 §:n yleinen pilaamisen määritelmä maaperän pilaamiskiello ei koske energian päästämistä maahan. Esimerkiksi lämpöenergian siirtyminen kaukolämpöputkista maahan voi käytännössä aiheuttaa YSL:n tarkoittamia pilaantumisseurauksia, mutta oikeudellisenä perusteena niihin puuttumiselle ovat muut YSL:n säännökset kuin 7 §:ssä oleva maaperän pilaamiskiello.

¹⁹³ HE 84/1999, s. 45.

Pilaavan toiminnan harjoittamisen lainmukaisuus tai -vastaisuus ei vaikuta maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltojen soveltamiseen. Nämä kiellot ovat voimassa siitä huolimatta, että toiminnalle on myönnetty ympäristölupa tai on toimittu lain ja lupamääräysten mukaisesti. Lupapäätöksen noudattaminen ei siis anna oikeudellista suojaa pilaamisen aiheuttajalle, jos päätöksen noudattaminen aiheuttaa pilaamista, vaan aiheuttaja voidaan velvoittaa puhdistamaan pilaantunut alue. Valvontaviranomaisen ei ole tarpeen erityisesti kieltää maaperän pilaamista, vaan puhdistamisvastuu syntyy lupapäätöksestä huolimatta. Jos pilaantumista ilmenee ympäristöluvan mukaisesti harjoitetun toiminnan yhteydessä, toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa YSL:n 12 luvun nojalla puhdistamaan pilaantunut alue. Toiminta voidaan myös keskeyttää tai kieltää. Valvontaviranomaisen ei tarvitse käynnistää erillistä menettelyä lupapäätöksen muuttamiseksi, koska yleiskiellon vastainen menettely voidaan kieltää välittömästi. Tällöin säännöstä tulee tulkita yhdessä YSL 4 §:n kanssa ennaltaehkäisyyn ja haittojen minimoinnin periaate huomioon ottaen.¹⁹⁴

Käsitettä ”vaikutus maaperään” on säännöksessä luonnehdittu siten, että sen seurauksena on maaperän laadun huononeminen. Maaperän laadun huonontuminen voi ilmetä viihtyisyyden vähentymisenä, kuten hajuhaittana tai likaantumisenä. HE:n mukaan alueen käyttömuoto otetaan huomioon maaperän pilaantumisen arvioinnissa, joten esimerkiksi teollisuusalueen varastokentän maaperältä ei edellytetä samantasoista puhtautta kuin asuinalueiden maaperältä. Pilaantuneeksi epäillyn alueen maaperä tutkitaan ja puhdistetaan käytännössä yleensä silloin, kun alueen käyttömuoto muuttuu esimerkiksi teollisuuskäytöstä asuinkäyttöön. Teollisuusalueella hyväksytään suuremmat haitta-ainepitoisuudet kuin asuinalueella. Teollisuusalueen pilaantunut maaperä on puhdistettava, jos haitalliset aineet leviävät ympäristöön tai aiheuttavat vaaraa terveydelle tai ympäristölle.¹⁹⁵ YSL 75 §:n perustelujen mukaan puhdistamisvastuun laajuutta arvioidaan suhteessa siihen, millaisessa käytössä maaperä olisi jatkossa.¹⁹⁶ Perustelulausuma tarkoittanee sitä, ettei pilaantunutta aluetta ole pakko puhdistaa, jos alue on nykyisin ja todennäköisesti jatkossakin esim. huoltoasemakäytössä, ja haittoja syntyisi vasta, jos käyttötarkoitus muutetaan toisenlaiseen käyttöön kuten asuinalueeksi tai puistoksi. Sanamuotojen perusteella arvioiden YSL:n mukainen maaperän pilaamiskielto on varsin samansisältöinen kuin jätelain 22 §:n mukainen

¹⁹⁴ HE 84/1999, s. 45.

¹⁹⁵ HE 84/1999, s. 49.

¹⁹⁶ HE 84/1999, s. 83

maaperän saastuttamiskielto. Kuitenkin jätelaissa käytetty ilmaisu ”maaperän laadun huononeminen” tarkoittaa jätelakia koskevan HE:n mukaan sitä, ettei maa-aluetta voida enää käyttää alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa.¹⁹⁷ Sen sijaan HE:ssä ei ole kytketty jätelain tarkoittamaa saastumisen käsitettä alueelle suunniteltuun muuhun tulevaan käyttöön.¹⁹⁸

Seurauksen syntymisen todennäköisyys on ilmaistu siten, että maaperään kohdistuva haitallinen seuraus ”voi aiheutua”. Ilmaisu korostaa sitä, että kielon soveltamiseen riittää jo seurauksen syntymisen mahdollisuus. Toisaalta kiellon soveltamisalan ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa on täysin varmaa, että pilaantumista ei voi aiheutua. Samat periaatteet soveltuvat sekä ympäristöluvan myöntämiseen että osin maaperän puhdistamistarpeen määrittelyyn. KHO:n seuraavassa päätöksessä on otettu kantaa siihen, saako ympäristöluvan mukaisesta läjittämishankkeesta aiheutua maaperän pilaantumisen mahdollisuus:

KHO 2.4.2004 taltio 736 (KHO 2004:37). Lupahakemus tarkoitti usean puhdistamiskohteen lievästi saastuneiden massojen sijoittamista meluvalliin. Kysymyksessä oli jätteen hyötykäyttö, johon soveltuu jätelain 6 §, ja YSL 5 §:n 2 momentissa taas säädetään, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on noudatettava muun ohessa jätelain 6 §:ssä säädettyjä yleisiä velvollisuuksia. YSL 41 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on, että toiminta täyttää muun ohessa jätelain vaatimukset. Ympäristökeskus ei myöntänyt haettua lupaa ja kunta valitti.

KHO hylkäsi kunnan valituksen. Perusteluna oli, että asiakirjoihin ei sisältynyt riittävää selvitystä meluvalliin sijoitettavien maamassojen laadusta ja kunkin maamassaerän sisältämistä haitta-aineista, joten ei voida luotettavasti arvioida maamassojen sisältämiä haitta-aineita, eikä niiden mahdolliset yhteisvaikutukset huomioon ottaen, terveydelle tai ympäristölle aiheutuvaa vaaraa tai haittaa. Kun lisäksi otetaan huomioon meluvallin suunniteltu sijainti suhteellisen lähellä asutusta ja päiväkotia, ei ollut edellytyksiä ympäristöluvan myöntämiseen suunnitelman mukaiselle hankkeelle.

Kielletyn toiminnan seurauksena syntyvä ”edunloukkaus” ilmenee vaarana tai haittana terveydelle tai ympäristölle, viihtyisyyden melkoisena vähentymisenä tai muuna niihin verrattavana yleisen tai yksityisen edun loukkauk-

¹⁹⁷ HE 77/1993, s. 27.

¹⁹⁸ Vrt. toisin Salo – Snellman 1994, s. 102.

sena. Kyse voi siis olla joko yleisen tai yksityisen edun loukkauksesta, joten huomiota tulee kiinnittää aluetta käyttävien olosuhteisiin ja alueen käyttö-muotoihin.

5.2.4 Pohjaveden pilaamiskielto

Pilaamiskiellon tavoite. Pohjaveden pilaamiskiellon tavoitteena on suojata pohjaveden laatua. Pohjavesien ehdoton pilaantumissuojan tarve johtuu pohjavesivarojen niukkuudesta ja merkityksestä yhdyskuntien vesihuollolle. Pohjaveden pilaamiskielto liittyy läheisesti maaperän pilaantumisen sääntelyyn. YSL:ssä on erikseen pohjavettä ja maaperää koskevat pilaamiskielto-säännökset (7 ja 8 §). Lainsäädännön tasolla tämä erottelu on vielä mahdollista. Lainsäädäntöä sovellettaessa erottelu ei ole kaikissa tilanteissa teknisesti mahdollista, sillä vain osa pilaavista aineista on ominaisuuksiltaan sellaisia, että pilaantuminen ilmenee joko maa- tai pohjavedessä. Sen vuoksi useimmissa soveltamistilanteissa on tarkasteltava samanaikaisesti säännöksiä sekä maaperän että pohjaveden pilaantumisesta.

Aiemmin pohjavesiä suojeltiin pilaantumiselta vesilain muuttamiskiellon (VL 1:18) ja pohjavesien pilaamiskiellon (VL 1:22) avulla. Pohjaveden pilaamiskielto-säännökset siirrettiin YSL:n yhteyteen ympäristönsuojelulain-säädännön uudistuksessa. Sen sijaan muu sääntely pohjavesien suojelusta jakautuu edelleen YSL:n ja vesilain kesken. Pohjaveden laadullinen ja määrällinen muutos, joka johtuu muusta kuin YSL:ssä tarkoitetusta päästöstä aiheutuvasta pilaantumisesta, kuuluu VL 1 luvun 18 §:n pohjaveden muuttamiskiellon soveltamisalaan. Tällainen muutos voi syntyä myös esimerkiksi soranoton yhteydessä pohjaveden pinnan korkeuden vaihteluiden ja virtausolosuhteiden muuttumisen vuoksi. VL 9 luvun 8 §:ssä säädetään muuttamiskiellosta poikkeamista koskevan luvan myöntämisen edellytykseksi, että pohjaveden ottamisesta ei saa aiheutua YSL:n 8 §:n pohjaveden pilaamiskiellon vastaisia seurauksia. Tätä viittaussäännöstä täsmennettiin YSL:n eduskuntakäsittelyn aikana.¹⁹⁹ YSL:n pohjaveden pilaamiskielto vaikuttaa myös muiden säädösten mukaisessa päätöksenteossa, kuten päätettäessä maaperän aineiden ottamista koskevasta luvasta maa-aineslain nojalla.²⁰⁰

¹⁹⁹ YmVM 4/1999, s. 15.

²⁰⁰ HE 84/1999, s. 45.

Pilaamiskiellon sisältö ja rakenne. Pohjaveden pilaamiskielto­säännös YSL 8 §:ssä vastaa sisällöltään aiemmin voimassa ollut­ta vesilain 1 luvun 22 §:ää.²⁰¹ YSL 8 §:n tulkinnassa voidaan sen johdosta käyttää aiempia vesilain soveltamisessa kehittyneitä periaatteita. Pohjaveden pilaamiskielto on siinä suhteessa ehdoton, että laissa mainittujen vaikutusten ilmetessä lupaa ei voida myöntää toiminnalle, joka voi vaikuttaa pohjaveden laatuun:

Ainetta tai energiaa ei saa panna tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitel­lä siten, että

- 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesi­alueella pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muu­toin olennaisesti huonontua;
- 2) toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää; tai
- 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua (pohjaveden pilaamiskielto).

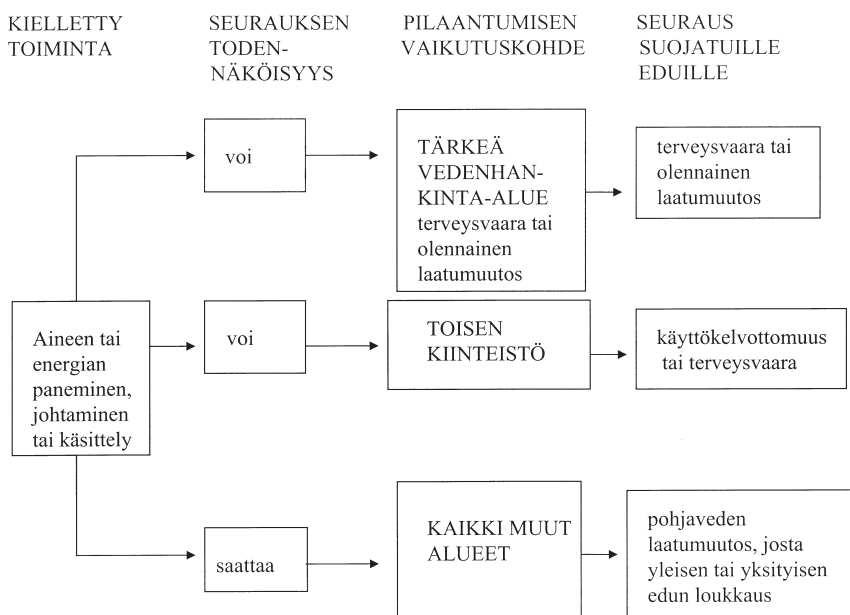
Edellä 1 momentissa tarkoitettuna toimenpiteenä pidetään myös asetuk­sellä erikseen säädettyä toimenpidettä tai asetuksella kiellettyä ympäris­tölle ja terveydelle vaarallisten aineiden päästämistä pohjaveteen. Asetus voi koskea vain sellaisia toimenpiteitä, joita tarkoitetaan asianomaisessa Euroopan yhteisön direktiivissä.

Pohjaveden pilaamiskielto­säännöksessä kiellettyä ”toimintaa” on aineen tai energian paneminen tai johtaminen sellaiseen paikkaan tai sellainen käsitte­ly, josta seuraa kiellossa mainittuja vaikutuksia. Kiellettyä toimintaa ei ole yksityiskohtaisemmin kuvattu lain esitöissä, vaan niissä on viitattu vesilain aiempaan vastaavaan säännökseen. Toiminta edellyttää käsitteenä, että aiheut­aminen on aktiivista aiheuttamista tai ainakin velvollisuuden laiminlyöntiä. ”Toimintana” ei esimerkiksi voitane pitää tilannetta, jossa maaperässä on haitta-aineita, jotka aiheuttavat pohjaveden pilaantumista vasta sen johdos­ta, että poikkeuksellinen luonnon synnyttämä tulva huuhtelee ne liikkeelle maaperästä. Kuvatussa tilanteessa ei alueen haltijalle syntyisi vastuuta pi­laantumisesta ja puhdistamisesta, ellei haltija-aseman lisäksi ole muuta vas­tuuperustetta. Tosin haltijan vastuu voisi olla mahdollista tuottamuksen pe­rusteella, jos haitta-aineiden sijainti ja pilaantumisvaikutuksen riski ovat haltijan tiedossa, mutta hän ei poista aiheutuvia riskejä. Jos naapurikiinteis­tölle aiheutuu mainitussa tilanteessa vahinkoa, on sen haltijan oikeusasemaa

²⁰¹ HE 84/1999, s. 45.

arvioitaessa vastaavasti otettava huomioon, tiesikö naapuri riskin etukäteen ja olisiko hänen ollut aihetta ryhtyä ennakolta suojaustoimiin. Naapurin laininlyönti voidaan tulkita myötävaikutukseksi haittojen syntymiseen, joka voi johtaa vahingonkorvausvastuuseen, ja ehkä myös julkisoikeudelliseen puhdistamisvastuuseen.

Toiminnan kuvaus YSL 8 §:ssä vastaa pääosin maaperän pilaamiskieltoa YSL 7 §:ssä. Tiettyjä eroja näissä säännöksissä kuitenkin on, sillä esimerkiksi maaperän pilaamiskiellossa ei mainita energian johtamista maaperään. Lisäksi maaperän pilaamiskiellossa on kielletty paitsi aineen myös jätteen sijoittaminen maaperään. Tosin myös pohjaveden pilaamiskielto soveltuu jätteen sijoittamiseen maaperään, sillä 8 §:ssä käytetty ilmaus ”aine” kattaa myös jätteen. Tiettyjä eroja on myös toiminnan sijainnin suhteen, sillä 7 §:ssä on edellytetty, että toiminta tapahtuu maaperällä. Sen sijaan 8 §:n soveltamisen kannalta riittää toiminnan väljempikin yhteys vaikutusten kohteena olevaan alueeseen. Toiminnan kuvaus on 8 §:ssä kytketty pohjavesivaikutuksiin, joten ainakin periaatteessa kauempanakin harjoitettu pilaava toiminta voi kuulua kiellon soveltamisalaan. Pohjaveden pilaamiskiellon rakenne on esitetty kaaviossa 12.



Kaavio 12. Pohjaveden pilaamiskiellon rakenne.

Pohjaveden pilaamiskielto on lievempi, jos haittavaikutukset ilmenevät pilaajan eivätkä muiden omistamalla alueella. Tämä poikkeaa maaperän pilaamiskiellostä, jonka soveltumiseen omistusolet eivät vaikuta. Kuvattu ero säännösten sanamuodoissa ei välttämättä johda eroihin lain soveltamisvaiheessa, sillä kyse ei välttämättä ole lainsäätäjän tietoisista valinnoista, vaan syynä saattaa olla toisaalta vesilaista ja toisaalta jätelaista peräisin olevien ilmaisujen siirtyminen uuteen lakiin ilman tarkempaa soveltamisalojen yhdentämistä. Pohjaveden pilaamiskielton soveltamisalaa laajennettiin vesilain muutoksella vuonna 1987 siten, että edes omalla alueella ei saanut aiheuttaa pohjaveden laadun huonontamista, jos kyse oli tärkeästä tai muutoin vedenhankintaan käytettävästä pohjavesialueesta.

Pohjaveden pilaamiskielto koskee sekä laillista että laitonta toimintaa. Kielto on voimassa siitä huolimatta, että pilaavalle toiminnalle on myönnetty ympäristölupa, jonka lupaehtoja toiminnanharjoittaja on noudattanut. Periaate on mainittu Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa, jossa oli kyse pesulan määräämisestä puhdistamaan sen päästöjen pilaama pohjavesi (Vaasan hallinto-oikeus 11.11.2002 nro 00867/02/3635). Luvan mukainenkaan toiminta ei siis saa aiheuttaa pilaantumista. Asiaa ei tosin ole erikseen mainittu 8 §:n perusteluissa, mutta tämä on selvää pykälän ja lain yleiset tavoitteet huomioon ottaen. Jos pilaantumista kuitenkin ilmenee, viranomainen voi YSL:n 12 luvun nojalla velvoittaa toiminnanharjoittajan puhdistamaan pilaantuneen alueen ja pilaava toiminta voidaan keskeyttää tai kieltää.

Seurausten syntymisen todennäköisyys on YSL:n pohjaveden pilaamiskiellossa muotoiltu samoin kuin vesilaissa. Edes vaaraa pohjaveden laadun heikkenemisestä ei saa aiheutua. Pilaantumisen todennäköisyyttä on lakitekstissä kuvattu siten, että kielletty pilaamisvaikutus ”voi” syntyä (YSL 8.1 § 1. ja 2. kohdat) tai että pohjaveden laadun muutoksesta ”saattaa” aiheutua edunloukkaus (8.1 § 3. kohta). Pohjaveden pilaamiskielto on ainakin teoreettisesti tarkasteltuna muotoilultaan vähän ankarampi kuin maaperän pilaamiskielto, jonka soveltaminen edellyttää konkreettisempaa vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

Säännöksessä on käsitelty erikseen pohjaveteen kohdistuvia vaikutuksia vedenhankintakäyttöön soveltuvilla alueilla, toisen kiinteistöllä ja kaikilla alueilla. Pohjavesi ei saa käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin olennaisesti huonontua vedenhankintakäyttöön soveltuvilla alueilla. Toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi ei saa käydä terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä ilman pilaantumista voitaisiin käyttää. Pohjaveden laadun muutoksesta ei saa millään alueella seurata yleis-

sen tai toisen yksityisen edun loukkausta. Pilaamiskiellossa tarkoitetun toiminnan ei välttämättä tarvitse aiheuttaa konkreettista pohjaveden pilaantumista, vaan jo pilaantumisvaaran olemassaolo riittää. Kiellon soveltaminen ei myöskään edellytä, että alue on nykyisin – tai edes lähitulevaisuudessa – vedenottokäytössä, vaan sen soveltuminen vedenottoon riittää. Pohjaveden pilaamiskielto ei kokonaan kiellä aiheuttamasta pohjaveden laadun muutoksia, vaan ainoastaan aiheuttamasta pohjaveden käyttöä haittaavia muutoksia.²⁰²

Vesilain pilaamiskieltoa laajennettiin vuonna 1994. Kielletynä pohjaveden pilaamisena pidetään asetuksessa säädettyjen, eräiden yleisesti vaarallisten aineiden ja yhdisteiden päästämistä pohjaveteen. Yleinen kiello johtaa tiettyjä aineita maaperään on varsinaista pohjaveden pilaamiskieltoa ankarampi, koska pohjaveden pilaantumisen todellisesta vaarasta ei näissä tapauksissa tarvitse esittää selvitystä. Asetus koskee vain direktiivissä tarkoitettuja toimenpiteitä. Tämä direktiivi on pantu toimeen valtioneuvoston päätöksellä pohjavesien suojelemisesta eräiden ympäristölle ja terveydelle vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta (364/1994). Päätöstä sovelletaan 1.6.1994 jälkeen tapahtuneisiin toimenpiteisiin.

Pohjaveden pilaamiskielion toteutumisen lainsäädännöllisenä takeena on toisaalta vahingonkäräjän oikeus vaatia korvausta vesi- tai vahingonkorvauslainsäädännön nojalla ja toisaalta viranomaisen mahdollisuus hallintopakokeinojen käyttämiseen YSL:n nojalla.

5.2.5 Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuu

Puhdistamisvastuun sisältö ja oikeudellinen luonne. Pilaamiskieltoäännökset ja puhdistamisvelvollisuussäännökset ovat toisiinsa nähden erillisiä, mutta muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Puhdistamisvastuullisista, vastuun kohdentumisesta, vastuun sisällöstä ja puhdistamishankkeiden viranomaiskäsittelystä on säädetty YSL 75–78 §:ssä. Puhdistamisvelvollisuutta koskevan 75 §:n mukaan:

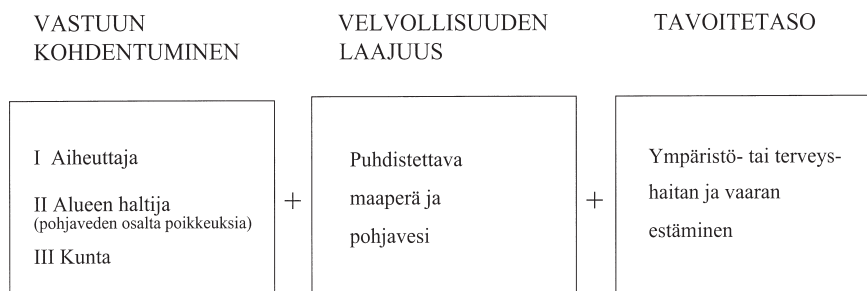
Se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle.

²⁰² Hollo 1991a, s. 557.

Jos maaperän pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka tätä ei saada täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan ja jos pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai tämä on tiennyt tai tämän olisi pitänyt tietää alueen kunto sitä hankkiessaan, on alueen haltijan puhdistettava alueen maaperä siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta. Alueen haltija vastaa samoin edellytyksin myös pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta, jos pilaantuminen on johtunut alueen maaperän pilaantumisesta.

Siltä osin kuin pilaantuneen alueen haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää, on kunnan selvitettävä maaperän puhdistamistarve ja puhdistettava maaperä.

Lähtökohtana puhdistamisvastuussa on aiheuttajan vastuun periaate, jonka mukaisesti vastuu on ensisijaisesti kohdistettu pilaantumisen aiheuttajaan. Aiheuttajan vastuuta on täydennetty alueen haltijan toissijaisella vastuulla ja kunnan täydentävällä vastuulla. Aiheuttaja vastaa myös pohjaveden puhdistamisesta. YSL:n puhdistamisvastuusäännös on sisällöltään samanlainen kuin aiemmin voimassa ollut jätelain 23 §.²⁰³ Puhdistamisvastuun porrastamisella aiheuttajan, haltijan ja kunnan vastuuseen oli tarkoitus varmistaa, ettei maaperä jää saastuneeksi ja hallitsemattomaan tilaan silloin, kun pilaajaa ei tunneta tai tavoiteta.²⁰⁴ YSL:n puhdistamisvastuusäännöksen rakenne on esitetty kaaviossa 13.



Kaavio 13. YSL:n puhdistamisvastuusäännöksen rakenne.

²⁰³ HE 84/1999, s. 83.

²⁰⁴ Salo – Snellman 1994, s. 110.

Puhdistamisvastuu on oikeudelliselta luonteeltaan ankaraa eli tuottamuksesta riippumatonta vastuuta. Aiheuttajan puhdistamisvastuu syntyy ilman, että vastuullinen on menetellyt huolimattomasti tai varomattomasti. YSL:n esitoissa ei ole viitteitä siitä, että edeltäneen jätelain mukaista puhdistamisvastuun luonnetta olisi tässä suhteessa haluttu muuttaa. Jätelakia koskevassa HE:ssä mainitaan nimenomaisesti, että maaperän saastuttamiskiellon soveltumisen kannalta ei ole merkitystä, onko jäte tai muu aine joutunut maaperään vahingossa, huolimattomuudesta, piittaamattomuudesta vai tahallisesti.²⁰⁵ Muunkaan nykyisen ympäristölainsäädännön velvoitteiden kannalta aiheuttajan huolimattomuuden eli tuottamuksen määrällä ei ole merkitystä, vaan lain soveltamisen kannalta riittää, että vallitsee säännöksen vastainen olotila. Esimerkiksi rakennuslainsäädännön mukainen rakennuksen omistajan kunnossapitovelvollisuus on voimassa huolimatta siitä, onko rakennuksessa oleva puute syntynyt omistajan huolellisen vai huolimattoman menetelyn johdosta. Vain kemikaalilaki poikkeaa tässä suhteessa, sillä sen 15.2 §:n mukainen velvollisuus puhdistaa kemikaalivahingossa pilaantunut alue on tuottamusvastuuta. Vaikka toimintaa on harjoitettu ympäristölupien määräysten ja lainsäädännön mukaisesti, sekään ei vapauta aiheuttajaa vastuusta. Puhdistamisvastuu syntyy pelkästään sen perusteella, että toiminnanharjoittajan toiminnasta seuraa maaperän tai pohjaveden pilaantumista toiminnan huolimattomuudesta riippumatta.

Myös kiinteistönhaltijan toissijainen vastuu on lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumatonta, mutta siinä on eräitä tuottamusvastuun piirteitä. Haltijan vastuu voi syntyä esimerkiksi, jos kiinteistön uusi haltija ei aluetta hankkiessaan ole riittävän huolellisesti selvittänyt alueen kuntoa tai jos hän on tiennyt alueen pilaantumisesta (75.2 §). Kunnan viimesijaisen vastuun kannalta tuottamuksella ei ole merkitystä, vaan kunta vastaa aina maaperän puhdistamisesta riippumatta kunnan tai sen työntekijöiden menettelyn huolellisuudesta. Vastuun luonne todettiin esimerkiksi seuraavissa hallinto-oikeuden ratkaisussa:

KHO 12.7.2004 taltio 1699. Yhtiö vetosi hallinto-oikeudessa siihen, että maaperän pilannutta huoltoasematoimintaa oli harjoitettu voimassa olleiden yhtiön toimintaa ja palavien nesteiden varastointia koskevien säädösten ja määräysten mukaisesti ja yhtiö oli noudattanut silloiseen parhaaseen tietämykseen perustuvia toimintatapoja.

²⁰⁵ HE 77/1993, s. 27.

Hallinto-oikeus hylkäsi (Vaasan hallinto-oikeus 15.5.2002) valituksen sillä perusteella, että puhdistamisvastuu syntyy jo pelkästään sillä perusteella, että toiminnanharjoittajan toiminnasta syntyy maaperän pilaantumista. Näin ollen toiminnan lainmukaisuudella ei ole merkitystä vastuun määräytymisen kannalta. Myös KHO hylkäsi yhtiön valituksen ja viittasi siihen, että yhtiön menettely oli ollut vastoin JHL:n roskaamiskieltoa.

KHO 6.5.2003 taltio 1106. Ympäristökeskus määräsi YSL 79 § nojalla yrityksen puhdistamaan sen toiminnan pilaaman maaperän ja pohjaveden. Pesula oli toiminut kiinteistöllä vuosina 1970–1996. Vuonna 1994 maaperä ja pohjavesi kiinteistöllä todettiin pilaantuneeksi. Yhtiö valitti hallinto-oikeuteen ja vetosi siihen, että toiminta oli tapahtunut säännösten mukaisesti.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen todeten, että maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuu on tuottamuksesta riippumatonta JHL 33 §:n ja YSL:n kannalta ja että hallintopakko tulee kysymykseen riippumatta siitä, onko toiminta laillisesti harjoitettua vai ei. KHO ei muuttanut päätöstä.

Aiheuttaja vastaa kaikista aiheutuvista puhdistamiskustannuksista, sillä aiheuttajan vastuun kohtuullistaminen ei ole YSL:n mukaan mahdollista. Aiheuttajan täysimääräinen vastuu on tyypillistä julkisoikeudellisen ympäristölainsäädännön mukaisille velvoitteille, toisin kuin vahingonkorvauslainsäädännön mukaiselle korvausvastuulle, jota voidaan pääsääntöisesti alentaa eli kohtuullistaa.

Ilmoitusvelvollisuus, selvitysvelvollisuus ja puhdistamistarpeen arviointi osana vastuuta. Maaperän pilaantumisen aiheutumista koskevasta havainnosta on ilmoitettava viranomaisille. Tästä on säännöksiä useammassakin laissa. Pelastuslaissa (468/2003) on säädetty jokaisen velvollisuudesta ilmoittaa vaarassa oleville ja pelastusviranomaisille sekä ryhtymään kykynsä mukaan pelastustoimintaan havaitessaan tulipalon syttyneen tai muun onnettomuuden tapahtuneen tai uhkaavan (28 §). Tämä pelastuslain säännös soveltuu paitsi tulipaloihin myös kiireellisiin ja laajoihin ympäristövahinkoihin. Myös ympäristönsuojelulaki edellyttää, että aiheuttajan on välittömästi ilmoitettava valvontaviranomaiselle, jos maaperään tai pohjaveteen on päässyt ainetta, joka saattaa aiheuttaa pilaantumista (76 §).

Pilaantuneen alueen laajuus ja puhdistamistarve on selvitettävä ennen varsinaisten puhdistamistöiden aloittamista. Vasta asianmukaisen selvityksen jälkeen on pääteltävissä, kuinka laajalti pilaantumista on tapahtunut, mitä haitallisia vaikutuksia pilaantumisella on ympäristöön, mikä on puhdistamis-

mistarve sekä millaisia kunnostustoimenpiteitä alueella on tehtävä ja mitä määräyksiä puhdistamisesta on tarpeen antaa. Nämä selvitykset ovat osa aiheuttajan puhdistamisvastuuta, vaikkei YSL:ssä olekaan nimenomaista mainintaa siitä, kuka tekee tarpeelliset selvitykset, jos kyse on vapaaehtoisesti toteutettavasta hankkeesta. Kuitenkin selvitysvelvollisuuden olemassaolo ilmenee kiistattomasti esimerkiksi YSL 77 §:stä, jonka mukaan alueellinen ympäristökeskus voi määrätä vastuullisen tekemään riittävät selvitykset, ellei niitä toteuteta vapaaehtoisesti. Määräys voidaan kohdistaa vain puhdistamisvastuussa olevaan tahoön ja sen antamisen edellytyksenä on, että viranomaisella on perusteltua syytä epäillä pilaantumisen tapahtuneen.

Puhdistamisvelvollisuuden ja tutkimusvelvollisuuden asettaminen ovat sääntelyn näkökulmasta osin erillisiä asioita. Niihin sovelletaan sekä YSL:n että JHL:n säännöksiä. Vanhassa pilaantumisasiassa puhdistamisvelvollisuus perustuu JHL:n säännöksiin ja puhdistamisesta määrääminen YSL 77 §:n säännöksiin. Velvoittaminen puhdistamistarpeen selvittämiseen tapahtuu yleensä YSL:n 77 §:n nojalla, mutta voi poikkeuksellisesti tapahtua myös JHL:n nojalla. Seuraavassa ratkaisussa KHO on toiminut näiden periaatteiden mukaisesti.

KHO 12.7.2004 taltio 1699. Ympäristökeskus määräsi, että öljy-yhtiön on puhdistettava pilaantunut alue sekä että alue oli tutkittava ennen puhdistamista ja tehtävä riskinarviointi. Velvoitteisiin liittyi uhkasakko.

Pilaantuneella alueella oli toiminut yritys vuodesta 1960 vuoteen 1985 saakka. Yhtiö varastoi tontilla öljyä. Alueella toimi vuodesta 1985 vuoteen 1987 myös toinen yritys, joka käytti aluetta pääasiassa paikoitusalueena. Kiinteistön nykyinen haltija ei ole harjoittanut alueella mitään liiketoimintaa.

Oy valitti päätöksestä ja perusteluna oli muun ohessa, että alueen tilaa ei ollut riittävästi selvitetty siten, että voitaisiin määrätä maaperän puhdistamisesta. Määräys voidaan antaa vasta kun alueen tila ja mahdollinen puhdistamistarve on riittävästi selvitetty.

Hallinto-oikeus kumosi päätöksen siltä osin kuin yhtiö oli velvoitettu aloittamaan pilaantuneen alueen puhdistus, mutta vahvisti selvitysvelvollisuuden. Hallinto-oikeus totesi, että aluetta oli tutkittu vain paikoitellen ja suppeasti. Yhtiö määrättiin aluksi selvittämään alueen pilaantuneisuuden laajuus ja pilaantumisen aste sekä alueen puhdistustarve. Päätöstä hallinto-oikeus perusteli sillä, että vasta asianmukaisen selvityksen jälkeen on pääteltävissä se, kuinka laajaa pilaantumista on tapahtunut, mitä haitallisia vaikutuksia pilaantumisella on ympäristöön, mikä on puhdistustarve sekä millaisia kunnostustoimenpiteitä alueella on tehtävä ja mitä

määräyksiä pilaantuneen alueen puhdistamisesta on tarpeen antaa. Yhtiölle asetettu selvityselvoite on lievempi kuin puhdistamiselvoite, joten se voidaan asettaa jätehuoltolain 32 ja 33 §:n mukaisen vastuun perusteella, kun selvittäminen on tarpeen ennen varsinaista myöhempää puhdistamismääräystä, joka taasen annetaan YSL 77 §:n selvittämiselvöllisyyssäännöksen nojalla.

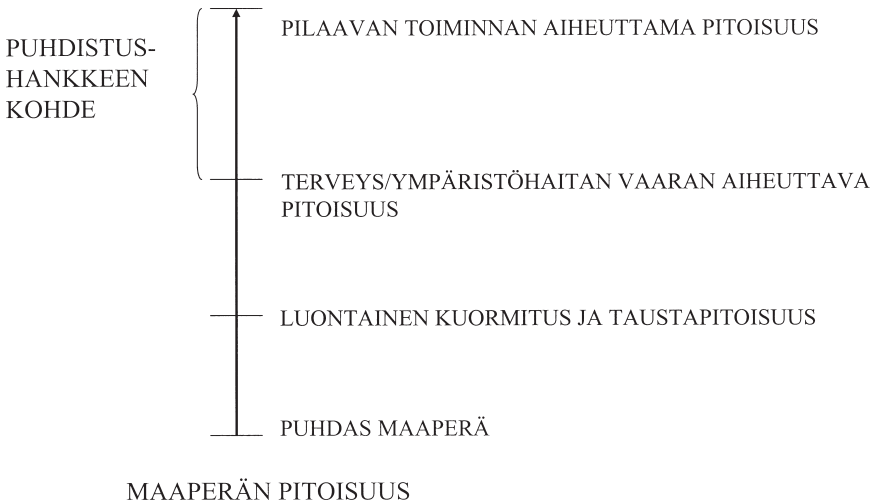
Puhdistamiselvöllisyyden laajuus ja tavoitetaso. Puhdistamisen tarve perustuu kemikaalien aiheuttamiin haittoihin ja riskeihin. Usein on kuitenkin kyse hyvin pienistä pitoisuuksista, joiden haittavaikutukset ympäristölle tai terveydelle eivät ole välittömästi havaittavissa, vaan lähinnä tilastollisesti osoitettavissa. Tyypillistä pilaantuneen ympäristön puhdistamista koskeville ratkaisuille on, että päätöksillä pyritään hallitsemaan epävarmuutta, joka liittyy puutteelliseen ympäristö- ja terveysvaikutuksia koskevaan tietoon. Tässä päätöksenteossa on varovaisuusperiaatteella merkitystä, sillä se voi johtaa siihen, että yksityisen oikeuksia suojaavien periaatteiden on väistytävä yleiselle edulle aiheutuvien riskien eliminoinniseksi. Esimerkiksi varovaisuusperiaate liittyy siihen epävarmuuden hallintaan, joka on tyypillistä pilaantuneen ympäristön puhdistamista koskeville ratkaisuille.²⁰⁶

YSL:ssä edellytetty puhtaustaso määräytyy 75.2 §:n perusteella, joka on ilmaisultaan kovin avoin. Vastuullinen ”on velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden sellaiseen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle”. Tämä tavoitetaso antaa viranomaiselle päätöksentekijänä harkintavaltaa ottaa huomioon pilaantumisesta aiheutuvien ympäristöuhkien luonne (kaavio 14). Puhdistamisen tavoitteena ei kyseisen säännöksen mukaan ole täysin puhdas ympäristö tai edes täysin pilaantumista edeltäneeseen tilaan palautettu ympäristö, vaan säännöksessä mainittujen edellytysten täyttäminen. Ensisijaista on estää haitat ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Usein maaperän puhdistaminen ennalleen on *Salo – Snellmanin* mukaan mahdotonta, sillä ei tiedetä, millaisessa tilassa maaperä oli ennen pilaantumista.²⁰⁷ Terveyshaitan estämisen tarve on katsottu riittäväksi puhdistamiselvöllisyyden perusteeksi JHL:n soveltamiskäytännössä. Esimerkiksi päätöksissä KHO 2.7.1992 taltio 2542 ja KHO 14.5.1993 taltio 1846 asetettiin jätehuoltosuunnitelmassa puhdistamiselvöllisyys, kun maaperässä oleva kloorifenoli aiheutti terveyshaittaa.

²⁰⁶ Kuusiniemi ym. 2001, s. 170.

²⁰⁷ Salo – Snellman 1994, s. 109.

Käytännössä ei kaikissa tilanteissa aina edellytetä, että puhdistamisen tuloksena alue palautetaan luonnontilaan tai edes ennen pilaantumista vallinneeseen tilaan. Tosin tästä tavoitetasosta on erilaisia mielipiteitä. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus toteaa päätöksessä 11.11.2002 nro 00867/02/3635, että puhdistamisen yleisenä lähtökohtana on, että saavutetaan se taso, joka vallitsi ennen pilaavaa toimintaa. Sama näkemys esiintyy JHL:n lainvalmistelutöissä, joissa todetaan roskaamiskiellosta: ”Säännös toteuttaisi ympäristönsuojelun yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan pilattu ympäristö on palautettava pilaantumista edeltäneeseen tilaan.” Kyseisessä HE:ssä käytetään tavoitetasosta jopa käsitettä ”ennallistamisperiaate”, joka tosin ei ole vakiintunut myöhemmin laajempaan käyttöön.²⁰⁸



Kaavio 14. Puhdistamisen tavoitteena oleva puhtaustaso.

Puhdistamistarvetta eli vastuun laajuutta pitää arvioida suhteessa maaperän nykyiseen ja tulevaan käyttöön. Tämän korostamiseksi lisättiin YSL 75 §:ään uusi 2 momentti (252/2005), jonka mukaan: ”Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistustarpeen arvioinnissa on otettava huomioon pilaantuneen alueen, sen ympäristön tai pohjaveden nykyinen tai tuleva käyttö sekä pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle mahdollisesti aiheutuva vaara tai haitta.”

²⁰⁸ HE 142/1975, s. 8.

Ruotsissa puhdistamisvastuuta on rajoitettu siten, että pilaantunut alue on puhdistettava tai puhdistamiskustannuksista vastattava kohtuullisessa laajuudessa. Puhdistamistoimenpiteiden tulee olla tarpeellisia terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi (*Miljöbalken* 10:4.1). Vastuun laajuuteen vaikuttaa esimerkiksi pilaantumisen tapahtumisesta kulunut aika ja yleiset olosuhteet. Useiden vastuullisten kesken vastuu on yhteisvastuuta, ja vastuu tai siitä aiheutuvat kustannukset jaetaan kunkin aiheuttamisosuuden perusteella (*Miljöbalken* 10:6).

Haitta-ainepitoisuuksista kertovat raja- tai tavoitearvot eivät yksinomaan ratkaise sitä, millaiseen tilaan pilaantunut ympäristö on puhdistettava, vaan myös tapauskohtaisilla riskeillä on merkitystä. Esimerkiksi toimivan teollisuusalueen pilaantunut maaperä on puhdistettava, jos haitalliset aineet saattavat levitä ympäristöön tai muutoin aiheuttaa vaaraa terveydelle tai ympäristölle. Puhdistaminen on tarpeen, kun alueen käyttömuoto muuttuu esimerkiksi teollisuuskäytöstä asuinkäyttöön.²⁰⁹ Erilaisista puhdistamisvelvollisuuden laajuuteen vaikuttavista tekijöistä on syntynyt oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi seuraavissa ratkaisuissa tavoitteeksi hyväksytyt pitoisuudet määräytyivät tapauskohtaisen riskinarvioinnin perusteella:

KHO 30.5.2001 taltio 1329. Asiassa oli kysymys maaperän ja pohjaveden kunnostustason riittävyyden arvioinnista. Ympäristökeskus myönsi käytöstä poistetun öljyvaraston hiilivedyillä saastuneen maa-alueen kunnostamista varten ympäristöluvan.

Yhtiö valitti päätöksestä ja vaati maaperän ja pohjaveden puhdistustavoitteina olevien arvojen (200 mg/kg ja 0,5 mg/l) muuttamista. Valituksen perusteluna esitettiin, että arvot eivät olleet välttämättömiä puhdistamistavoitteiden saavuttamiseksi ja aiheuttavat kohtuuttomia kustannuksia saavutettavaan hyötyyn nähden, sillä kyse oli edelleen toimivasta varastoalueesta, jolla pitoisuudet olivat pieniä. Arvot edellyttävät kallista massanvaihtoa kompostoinnin sijaan, mikä nostaa kustannuksia ilman vastaavaa hyötyä.

KHO katsoi, että ympäristökeskus oli voinut liittää lupapäätökseensä tarvittavia määräyksiä mm. pohjaveden pumppauksesta, alueen likaantuneen pohjaveden puhdistustasosta ja kunnostettavan kiinteistön maaperän puhdistustasosta. KHO muutti lupaehtoja lieventämällä ympäristökeskuksen pohjaveden ja maaperän öljyhiilivetypitoisuuksille asettamia raja-arvoja. Arvioidessaan kunnostustason riittävyyttä KHO otti huomioon

²⁰⁹ HE 84/1999, s. 49.

alueen ja sen lähiympäristön nykyisen ja tulevan maankäytön, alueen sijainnin, pohjaveden virtausolot ja haitta-aineiden ympäristövaikutukset ja päätyi pohjaveden öljyhiilivedyn arvoon 1 mg/l ja maaperän öljyhiilivetyjen arvoon 1000 mg/kg. Lisäksi KHO asetti päätöksessään ympäristökeskukselle velvollisuuden ottaa kysymys maaperän ja pohjaveden kunnostustason riittävyydestä myöhemmin uudelleen harkittavaksi.

Maaperän puhdistamisvelvollisuuden ulottuvuus syvyys suunnassa määräytyy tapauskohtaisesti alueen ominaisuuksien, käytön ja haitta-aineen perusteella. Ulottuvuus tarkoittaa sitä syvyyttä, johon saakka maa-aines on puhdistettava. Ulottuvuutta on käsitelty seuraavassa KHO:n ratkaisussa:

KHO 18.6.1998 taltio 1157. Ympäristökeskus hyväksyi romualan yrityksen suunnitelman lyijyllä ja öljyllä saastuneen maaperän kunnostamiseksi, mutta asetti lupamääräyksiä. Puhdistamistavoitteen asettamisessa otettiin huomioon alueen teollisuuskäytön jatkuminen.

Yhtiön valituksessa vaadittiin poistettavaksi öljysorapitoisen maaperän puhdistamisvelvollisuus 40 cm syvyyden ylittävältä osin.

KHO ei muuttanut ympäristökeskuksen päätöstä ja perusteluna esitettiin, että öljysora on JHL 3 §:ssä tarkoitettua jätettä, jonka puhdistamista on pidettävä ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisena.

Puhdistamisen tavoitetaso voidaan asettaa lupapäätöksessä alueen nykyisen käytön perusteella, kuten tapahtui edellä selostetussa ratkaisussa KHO 18.6.1998 taltio 1157. Nykyiseen käyttömuotoon perustuvalla päätöksellä ei silti estetä oikeusvoimaisesti sitä, että alueen puhdistamisesta esitetään myöhemmin lisävaatimuksia, jotka perustuvat uusiin käyttötarkoituksiin. Seuraava ratkaisu koski muun ohessa edelleen toimivan teollisuusalueen puhdistamisen tavoitetasoa sekä kunnan tarvetta varmistaa myöhempi puhdistaminen maankäytön muuttuessa:

Vaasan hallinto-oikeus 16.5.2003 nro 03/0072/3. Ympäristökeskus oli myöntänyt Oy:lle ympäristöluvan pilaantuneen maaperän kunnostamiselle. Valituksessaan hallinto-oikeudelle kunta vaati lupamääräysten muuttamista siten, että kunnalle varataan ehdoton oikeus määrätä puhdistuksen tavoitetaso sen mukaan, mikä on kunnan päättämä alueen tuleva käyttötarkoitus. Alue on yleiskaavan 2020 luonnoksessa merkitty selvitysalueeksi, jossa tullaan määrittelemään ranta-alueiden rakentamis- ja virkistysalueet. Edellytyksiä kehityssuunnitelmien laatimiseen rajoitetaan oleellisesti, jos kunnalle ei anneta oikeutta vaatia luvan hakijaa puhdistamaan alue tulevaa käyttötarkoitusta vaativalle tasolle.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Perusteluissa viitattiin SAMASE-raporttiin, jonka mukaan yleistavoitteena on puhdistaa maaperää sellaiselle tasolle, että aluetta voidaan käyttää mihin tahansa käyttötarkoitukseen. Tästä yleistavoitteesta voidaan poiketa mm. tilanteissa, joissa alueen käyttö ei edellytä täysin puhdasta maaperää. Hallinto-oikeus katsoi tämän soveltuvan tapaukseen, ja totesi myös että nyt määrätyt kunnostustoimenpiteet eivät estä myöhempää kunnostusta vaativampiin käyttötarkoituksiin. Tämän vuoksi päätöksen määräyksissä ei mainittu kunnan oikeudesta vaatia puhdistuksen tavoitetasojen tiukentamista. Hallinto-oikeus totesi, että kunnalla ja kunnostamisesta vastaavalla yhtiöllä on mahdollisuus keskenään sopia puhdistustason myöhemmästä nostamisesta. Lisäksi kunnalla on mahdollisuus vaatia jatkotoimenpiteitä ympäristökeskuksen päätöksestä huolimatta, jos alueen maankäyttötarkoitus muuttuu. Tämä päätös on lainvoimainen.

Puhdistamistavoitteita täsmentävät hallinnolliset ohjeet ja SAMASE-arvot. Kansainvälisesti tarkasteltuna on yleistä, että hallinnollisen päätöksenteon apuvälineenä käytetään sallittuja pitoisuuksia määritteleviä yleisiä raja-arvoja. Maaperän pilaantuneisuus arvioidaan vertaamalla yksittäisessä tapauksessa maaperän haitta-ainepitoisuuksia ohje- ja raja-arvoihin. Niiden oikeudellinen velvoittavuus vaihtelee eri maissa, ja kyse voi olla joko velvoittavista määräyksistä tai suositusluonteisista ohjeista.

Pilaamiskieltosäännöksiä sovellettaessa tarvitaan yleensä tapauskohtaista harkintaa, sillä niissä on määriteltä vain yleisellä tasolla, mitä tarkoitetaan ympäristön, maaperän tai pohjaveden pilaantumisella. Alueen pilaantuneisuus on harvoin yksiselitteistä, sillä vain poikkeuksellisesti haitta-ainepitoisuudet maaperässä tai pohjavedessä ovat niin korkeita, että aiheutuu heti havaittavia välittömiä terveys- tai ympäristöhaittoja. Useimmiten kemikaalipitoisuudet ovat vähäisiä ja haittavaikutukset ilmenevät vasta pitkän ajan kuluttua joko sairastumisriskin kasvuna tai muina seurauksina. Näissä tilanteissa ”pilaantumiskynnyks” voidaan määritellä joko tapauskohtaisen riskin arvioinnin perusteella tai käyttämällä yleisiä haitta-aineiden pitoisuusrajat tai ohje-arvoja, joiden ylittyminen edellyttää puhdistamis- tai muita toimenpiteitä.

Suomessa on maaperän pilaantuneisuutta arvioitaessa sovellettu ympäristöhallinnon SAMASE-projektin kokoamia saastuneen maaperän ohje- ja raja-arvoja. Ympäristöministeriö on julkaissut projektin loppuraportin.²¹⁰

²¹⁰ SAMASE-raportti 1994.

Käytännössä pitoisuusarvoja on sovellettu varsin kaavamaisesti siten, että lupaviranomainen on käyttänyt suoraan SAMASE-arvoja. Myös KHO on yleensä hyväksynyt lupaviranomaisen esittämät arvot kuten seuraavissa päätöksissä:

KHO 2.7.1992 taltio 2542. Lääninhallituksen suunnitelman hyväksymispäätöksessä oli viitattu suomalaisten arvojen puuttuessa hollantilaisiin arvoihin ja myös KHO:n päätöksessä hyväksyttiin nämä arvot esittäen yleisiä perusteluja kloorifenolin haittaluonteesta ja alueen ympäristöoloista.

Myös KHO:n seuraavassa ratkaisussa (KHO 11.11.1997 taltio 2858) hyväksyttiin SAMASE-arvojen käyttäminen päätöksen perusteena. Asian lopputulokseen vaikutti myös alueen sijainti ja kaavassa alueelle vahvistettu käytötarkoitus:

KHO 11.11.1997 taltio 2858. Ympäristökeskus myönsi kunnalle kaksi ympäristölupaa, joista toinen koski käytöstä poistetun haulikkoampumaradan lyijyllä saastuneen maaperän puhdistamista ja toinen saastuneiden maamassojen sijoittamista. Hakemuksessa oli esitetty lievästi saastuneen massan lyijypitoisuuden raja-arvoksi 300 mg/kg kun taas päätöksessä raja-arvo oli 60 mg/kg. Puhdistamistarpeen arvioinnissa ympäristökeskus otti huomioon SAMASE-ohjearvojen lisäksi alueen sijainnin ja alueen kaavan mukaisen käyttötarkoituksen asuinalueeksi.

Kunnan valituksessa katsottiin, että päätös ei perustunut voimassa olevaan lainsäädäntöön siltä osin kuin on kysymys lupapäätöksessä määrätyistä saastuneen maan lyijypitoisuuden raja-arvosta, joka siis oli sama kuin SAMASE-arvo. Lausunnossaan KHO:lle ympäristökeskus totesi, että hakija ei ollut esittänyt tapauskohtaista riskiarviota, joten yleiset SAMASE-arvot ja myös VNp puhdistamolietteen käyttämisestä maanviljelyksessä (282/1994) ovat ne lähteet, joiden perusteella hyväksyttävät pitoisuudet tulee määritellä.

KHO ei muuttanut ympäristökeskuksen päätöksen lopputulosta. Perusteluna oli, että lyijypitoinen maa on jätelaissa tarkoitettua ongelmajätettä, ja puhdistettavan maan lyijypitoisuuden raja-arvona 60 mg/kg on pidettävä terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiselle asetetut vaatimukset huomioon ottaen tarpeellisenä.

SAMASE-raportissa määriteltiin raja- ja ohjearvot hyväksyttävillä pilaavien aineiden pitoisuuksille. Nämä arvot ovat päätöksenteon taustamateriaalina käytettäviä suosituksia, eivätkä ne ole juridisesti velvoittavia. Silti ne ovat

käytännössä ohjanneet sitä, millaista puhtaustasoa ympäristöviranomaiset ovat kohteilta edellyttäneet ja millainen yksittäisten puhdistamishankkeiden lupapäätösten sisältö on ollut. Oikeuskäytännössä arvojen käyttö on hyväksytty. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus toteaa päätöksessä 11.11.2002 (nro 00867/02/3635), että ohjearvoilla ei ole virallista painoarvoa, mutta ne perustuvat tehtyihin tutkimuksiin, joten niitä voitiin käyttää puhdistamisen tavoitearvoina. Arvot eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, joten niistä on voitua tapauskohtaisesti poiketa joko ylös- tai alaspäin. Puhdistamisen tavoite-taso voi yksittäistapauksessa olla tiukempikin kuin SAMASE-ohjearvot, mutta se riippuu ensisijaisesti saastuneen maaperän aiheuttamasta konkreettisesti riskistä. Tavoitteet voidaan sopeuttaa ympäristön luontaisiin ja vallitseviin pitoisuuksiin. Tämän Vaasan hallinto-oikeus mainitsee 20.6.2001 antamansa päätöksen perusteluissa (nro 01/0060/4).

Yksittäistä puhdistamishanketta koskevassa hallintopäätöksessä tulee ilmoittaa puhdistamistavoitteet numeerisessa muodossa. Riittävänä ei voida pitää sitä menettelytapaa, että tavoitteet ilmoitetaan päätöksessä välillisesti siten, että viitataan SAMASE-raportissa mainittuihin arvoihin. Vaasan hallinto-oikeus toteaa päätöksessään 20.6.2001 (nro 01/0060/4), että numeeristen arvojen mainitseminen on tärkeää kunnostussuunnitelman tekemisen mahdollistamiseksi ja puhdistamisesta vastuussa olevan oikeusturvan vuoksi. Myös KHO on hyväksynyt sen, että arvoista voidaan poiketa tiukempaan suuntaan ja että myös ohjearvopitoisuuden alittavan ylijäämäämaan käytölle voidaan asettaa ympäristöriskiperusteisia rajoituksia:

KHO 29.12.2000 taltio 3383. Jätehuoltoilmoituksessa tarkoitettu hanke koski entisen huoltoasemakiinteistön saastuneen maaperän puhdistamista. Kohde sijaitsi tärkeäksi luokitellulla pohjavesialueella, Turun vedenoton kannalta tärkeällä vedenottoalueella. Ympäristökeskuksen päätöksessä vaadittiin puhdistamaan alue lähes alueen luonnollisiin pitoisuuksiin. Tämä puhdistustaso poikkesi selvästi SAMASE-raportin raja- tai ohjearvoista, joita valituksessa vaadittiin käytettäväksi.

Valittajan mukaan myös ylijäämäämaan käsite (alle SAMASE-ohjearvon ja yli luonnollisen pitoisuuden olevat maat) oli aiemmalle hallintokäytännölle vieras. Valituksen mukaan vaadittu puhdistustaso edellytti kalliita analyysimenetelmiä, joten se oli BAT-periaatteen vastainen.

KHO muutti aluekeskuksen päätöstä vain siten, että mineraaliöljyjä saa puhdistustöiden päätyttyä jäädä enintään 20 mg/kg kuiva-aineesta mitattuna. Sen sijaan muiden valituksessa tarkoitettujen aineiden osalta aluekeskuksen päätöksen lopputulosta ei muutettu. Päätöksessä ei muutettu

ylijäämämaiden sijoittamista koskevia rajoituksia. KHO:n päätöksen perusteluissa todettiin, että SAMASE-raportissa esitetyt raja- ja ohjearvot on tarkoitettu vain suuntaa-antaviksi ja niistä voidaan tapauskohtaisesti poiketa. Perusteluissa myös korostettiin kohteena olevan alueen puhtauden erityistä merkitystä.

Tavoitearvoja koskevat viranomaisratkaisut aiheuttavat vastuulliselle taloudellisia seurannaisvaikutuksia, joten lupaviranomaiselta edellytetään perusteluja ratkaisuille. Esimerkiksi päätöksessä Vaasan hallinto-oikeus 14.10.2002 nro 02/0352/2 oli kysymys siitä, voitiinko soveltaa teollisuusalueiden raja-arvoa 1000 mg/kg öljyhiilivetypitoisuudelle vai sovelletaanko ohjearvotasoa 300 mg/kg. Yhtiö vetosi siihen, että pohjavedelle ei ole nykyistä tai suunniteltua käyttöä. Ympäristökeskus sovelsi tiukempaa arvoa, koska teollisuusalue sijaitsi I-luokan pohjavesialueella ja saastunut alue oli aivan naapurikiinteistön raja-alueella. Hallinto-oikeus ei muuttanut päätöstä ja tämä päätös on lainvoimainen.

SAMASE-arvoilla ei ole normatiivista perustetta, joten niillä ei ole oikeudellista velvoittavuutta tai virallista asemaa hallinnon päätöksenteossa. Tosi-asiaa niiden käyttö on kuitenkin ollut hyvin yleistä, mikä on suorastaan ongelma laillisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Puhdistamisvelvollisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että raja-arvojen oikeudellinen asema ja luonne ovat yksiselitteisiä, sillä raja-arvot ohjaavat voimakkaasti hallintoviranomaisten toimintaa. Niiden tulisi selkeästi olla joko suosituksia tai oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä, ja raja-arvoja sisältävien päätösten tiedollisen perustan pitäisi olla huolellisen säädösvalmistelun tulos, sillä se lisäisi kansalaisten ja toiminnanharjoittajien silmissä päätöksenteon uskottavuutta.

Valtioneuvostolla on YSL 14 §:n toimivalta antaa asetus haitallisten aineiden suurimmista pitoisuuksista, pilaantuneen maa-ainesten käsittelystä, eristämisestä, puhdistamisen teknisistä vaatimuksista, puhdistusmenetelmistä sekä tarkkailusta ja valvonnasta. Asetusta pilaantuneen maaperän puhdistamiseen liittyvistä ohjearvoista ja pilaantumisen selvittämismenetelmistä valmistellaan ympäristöministeriössä.²¹¹ Päätöksellä korvataan SAMASE-raporttiin sisältyneet arvot ja niiden myöhemmät muutokset, kuten ympäristöhallinnon julkaisemassa selvityksessä vuodelta 1997 esitetyt. Asetusta sovelletaan myös jo ennen YSL:n voimaantuloa tapahtuneeseen maaperän pilaantumiseen. Suurin osa maaperän pilaantumistapauksista on näitä vanhoja pilaantumistapauksia.

²¹¹ HE 84/1999, s. 49.

Puhdistamis- ja tutkimusmenetelmien valinta sekä vesijohto korvaavana ratkaisuna. Tekniset toimenpiteet, joilla pilaantumishaitat voidaan estää ja poistaa, vaihtelevat tapauskohtaisesti. Vaihtoehtoisten puhdistamismenetelmien määrä on suuri, ja uusia teknisiä ratkaisuja kehitetään jatkuvasti. Lain esitöissä on mainittu esimerkkinä puhdistamistoimenpiteistä pilaantuneen maa-aineksen vaihtaminen puhtaaseen maa-ainekseen ja maaperän betonointi.²¹²

Korvaavan puhtaan veden hankkiminen on usein tarpeen. Pilaantuneen pohjaveden puhdistaminen ei aina ole teknisesti mahdollista, ja silloin ratkaisuna voi olla, että pilaantuneella pohjavesialueella kaivonomistajat liittyvät kunnalliseen vesilaitokseen tai vesiosuuskuntaan. Puhdistamista koskevaan viranomaispäätökseen voidaan liittää velvoitteita esimerkiksi veden hankinnasta kiinteistölle, jonka talousveden saanti on estynyt pilaantumisen johdosta. Pilaantunut pohjavesi voidaan myös määrätä pumpattavaksi muualle käsiteltäväksi. Puhdistamisvastuussa oleva voidaan velvoittaa suorittamaan suojapumppauksia esimerkiksi pilaantumisen laajentumisen ehkäisemiseksi.²¹³ Näiden ns. korvaavien toimenpiteiden käytön edistämiseksi täsmennettiin YSL:n 79 §:n säännöksiä (252/2005).²¹⁴ Niiden mukaan viranomaisen voi määrätä puhdistamisen ohella muista tarpeellista toimista ympäristön palauttamiseksi ennalleen tai haitan vähentämiseksi. Nämä toimet voidaan asettaa joko ympäristöviranomaisen päätöksellä YSL:n mukaisessa määräysmenettelyssä tai vahingonkärsijä voi itse toteuttaa toimet ja vaatia kustannuksiaan vastuulliselta yleisessä tuomioistuimessa vahingonkorvauksena, joka perustuu vahingonkorvauslainsäädäntöön.

Selvityselvollisuus on osa puhdistamisvelvollisuutta. Sen sisältö vaihtelee tapauskohtaisesti esimerkiksi alueen olosuhteiden mukaan. Esimerkiksi tärkeän pohjavesialueen läheisyydessä sijaitsevassa kohteessa voitiin (Vaasan hallinto-oikeus 9.6.2003 nro 03/0157/2) edellyttää pohjaveden tarkkailua ottaen huomioon pilaantuneen alueen mahdollinen hydrologinen yhteys pohjavesialueeseen. Pohjaveden virtaussuuntaa ei ollut hakemusvaiheessa riittävästi selvitetty eikä näytteitä otettu. Myös seuraavassa hallinto-oikeuden päätöksessä oli kyse asetetun selvityselvollisuuden sisällöstä:

²¹² HE 84/1999, s. 83.

²¹³ Kuusiniemi ym. 2001, s. 1143

²¹⁴ HE 227/2004.

Vaasan hallinto-oikeus 14.10.2002 nro 02/0352/2. Asiassa oli kyse puhdistusvelvolliselle asetetun selvitysvuorollisuuden sisällöstä. Yhtiö vaati valituksessaan määräyksen muuttamista siten, että rakennuksen lattian alapuolisen maaperän huokoskaasun öljyperäiset haihtuvat hiilivedyt tulee selvittää vain, jos rakennuksen sisäilmassa todetaan hiilivetyjä.

Hallinto-oikeus lievensi ympäristökeskuksen asettamaa näytteenotto-velvollisuutta ja totesi, että vasta, mikäli sisäilmassa todetaan hiilivetyjä, jotka voivat olla peräisin maaperästä, on tarpeen selvittää myös lattian alapuolisen maaperän haihtuvat hiilivedyt.

Päätös on lainvoimainen.

Tutkimusten määrä ja kohteet valitaan yksittäisessä hankkeessa siten, että lupaviranomainen voi edellyttää tavanomaista laajempia tutkimuksia ja useampia näytteitä silloin, kun kohteen erityisolot sitä edellyttävät:

Vaasan hallinto-oikeus 10.6.2003 nro 03/0100/3. Lupaviranomainen oli hyväksynyt kunnan ilmoituksen pilaantuneen maaperän puhdistuksesta sekä antanut lisäksi määräyksiä. Kunta valitti hallinto-oikeudessa päätöksen määräyksistä muun ohessa siltä osin kuin ne koskivat tehtävien analyysien lukumäärää sekä sitä analysoidaanko PAH-yhdisteet, öljyt ja syaniidi koko alueelta.

Hallinto-oikeus perusteli näytteenotto- ja analyysimäärien suhteen päätöstään sillä, että edellytetyt näytteet olivat tarpeen, koska kyseisen alueen toimintahistoria ja näytteenoton edustavuus vaativat valittua tarkkuustasoa. Näytteenoton ulottaminen koko alueelle oli hallinto-oikeuden mielestä tarpeen sen johdosta, ettei ollut varmoja tietoja pilaantuneiden alueiden sijainnista.

Päätös on lainvoimainen.

BAT- ja BEP-periaatteet ja menetelmän valinta. BAT-periaate on keskeisessä asemassa YSL:ssa erityisesti päästöjen rajoittamisessa. Periaatteen sisältö on määritelty lain 3 §:ssä, ja määritelmä vastaa IPPC-direktiivin 2 artiklan 11 kohtaa. Jo ennen IPPC-direktiiviä on monissa muissa EU:n direktiiveissä ja kansainvälisissä sopimuksissa edellytetty, että päästöjen vähentämisessä sovelletaan parasta käyttökelpoista tekniikkaa.²¹⁵ YSL:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa (4 §). Periaatetta voidaan jossain määrin soveltaa myös yksittäisten ympäristölupien lupaharkinnassa, sillä

²¹⁵ HE 84/1999, s. 49.

ympäristöluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, että toiminta täyttää YSL:n vaatimukset (41.1 §). Sen sijaan YSL 43 § ei sovellu kaikkiin pilaantuneen maaperän puhdistamisasioihin, sillä siinä säädetään ympäristölupien päästöjä koskevista lupamääräyksistä. Tuossa säännöksessä edellytetään, että ”päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan”.²¹⁶ Säännös tosin soveltuu puhdistamishankkeen aikana syntyvien päästöjen rajoittamiseen, kuten maaperästä ilmaan haihtuvaan hiilivetyyn. Myös 43 §:n lainvalmisteluaineisto tukee edellä selostettua käsitystä, että pykälä on tarkoitettu kosemaan päästöjen rajoittamista, ei yleisesti kaikkea pilaantuneen ympäristön puhdistamista tai siinä tapahtuvaa puhdistamisen menetelmän valintaa. Oikeuskäytännössä periaate on ollut esillä esimerkiksi seuraavassa asiassa. Siinä tehdyssä valituksessa vedottiin nimenomaisesti periaatteeseen ja päätöstä muutettiin KHO:ssa puhtaustavoitteiden suhteen valittajan tarkoittamalla tavalla:

KHO 29.12.2000 taltio 3383. Ilmoitus koski entisen huoltoasemakiinteistön saastuneen maaperän puhdistamista. Kiinteistö sijaitsi tärkeäksi luokitellulla pohjavesialueella. Ympäristökeskus hyväksyi ilmoituksen päätöksestään ilmenevin ehdoin. Ehdoissa määrättiin mm. kiinteistölle jäävän maan haitallisten aineiden puhtaustavoitepitoisuudesta siten, että alueen luonteen vuoksi mineraaliöljyjen hyväksyttävä pitoisuus voi korkeintaan olla 1,0 mg/kg, joka perustui analyysirajan käyttämiseen puhdistustavoitteena. Pitoisuus poikkesi SAMASE-arvosta, joka on 50 mg/kg. Ympäristökeskus perusteli päätöstään mm. pohjaveden sijainnilla lähellä maanpintaa hiekkakerroksen suojaamana ja pohjaveden virtaus-suunnalla.

Valituksessaan yhtiö vetosi muun ohessa BAT-periaatteeseen ja vaati SAMASE-arvon soveltamista. Puhdistustoimenpiteet päätöksen mukaisilla tavoitearvoilla eivät olisi järkevässä suhteessa niistä aiheutuviin kustannuksiin. Tavoitetaso edellyttäisi kenttämittausten sijasta kalliita laboratoriotutkimuksia.

KHO ei muuttanut ympäristökeskuksen päätöstä muilta osin kuin alentamalla puhtaustavoitetta mineraaliöljyjen osalta. Tapauksessa oli kyse tärkeästä pohjavesialueesta. KHO puolestaan piti puhtaustavoitetta liian tiukkana ja kevensi sitä arvoon 20 mg/kg kuiva-ainetta, joka oli myös alueen luontaisen pitoisuuden alaraja. KHO katsoi, että tiukempi puhtaustavoite olisi merkinnyt määritystarkkuuden rajamailla liikkumista.

²¹⁶ HE 84/1999, s. 40.

Asetettu arvo on mahdollista mitata kenttäolosuhteissa käytettävillä mitausmenetelmillä. Lisäksi korvaavan maa-aineksen löytäminen kohtuulliselta etäisyydeltä ei olisi ollut varmaa ja maa-aineksen poisto ja vaihtaminen pohjaveden alapuolelta olisi jo sinänsä aiheuttanut vaaraa pohjavedelle.

BEP-periaate edellyttää, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi on noudatettava tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä, kuten työmenetelmiä sekä raaka-aine- ja polttoainevalintoja. Periaatetta sovellettaessa on otettava huomioon kustannustehokkuus ja vaihtoehtoisen menettelyn toimivuus käytännössä. BEP-periaatteen avulla ei vaikuteta päästöihin, mutta sillä voidaan vaikuttaa työmaajärjestelyihin, liikennejärjestelyihin ja maaperän pölypäästöjen ehkäisemiseen.²¹⁷

Puhdistamismenetelmän valinta on ollut KHO:ssa esillä useissa eri asioissa. Ympäristöhyötyjen ja kustannusten vaikutusta on arvioitu ratkaisussa KHO 3.3.2000 taltio 454, joka koski ympäristöluvan määräyksiä öljyillä, polyaromaattisilla hiilivedy-yhdisteillä ja raskasmetalleilla saastuneiden maamassojen kaatopaikan erityisalueella tapahtuvaa käsittelyä ja loppusijoitusta varten. KHO katsoi, että lievästi saastuneita maamassoja voitiin käyttää kaatopaikkarakenteissa, ei kuitenkaan pohjarakenteissa eikä veden kylästäviksi joutuissa rakenteissa. Ratkaisun perustelujen mukaan maamassat oli niiden vähäisen haitta-ainepitoisuuden vuoksi mahdollista sijoittaa kaatopaikkarakenteisiin edellyttäen, että haitta-aineita ei pääse kulkeutumaan vesistöön tai maaperään. Kunnostusmenetelmän valinta oli esillä myös seuraavassa ratkaisussa, jossa oli kysymys saastuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamisesta käytöstä poistetun öljyvaraston alueella:

KHO 30.5.2001 taltio 1329. Asiassa oli kysymys hiilivedyillä saastuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamisesta käytöstä poistetun öljyvaraston alueella. Lupapäätöksen tavoitearvot olisivat valittajan mukaan edellyttäneet kallista massanvaihtoa kompostoinnin sijaan, mikä nostaisi kustannuksia ilman vastaavaa hyötyä. KHO muutti lupaehtoja valituksessa tarkoitetulla tavalla ottaen huomioon alueen olosuhteet ja riskit.

Seuraavassa asiassa alueen asukkaat vaativat talojen säilyttämistä, kun kerrostaloalueeksi rakennettua entistä kaatopaikkaa kunnostettiin. Kunnostusratkaisuksi valittiin kuitenkin rakennusten purkaminen ja likaantuneiden

²¹⁷ Kuusiniemi ym. 2001, s. 87.

massojen eristäminen pystyseinällä. Ratkaisu täytti KHO:n mukaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimukset ja oli hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukainen:

KHO 27.1.2003 taltio 175. Ympäristökeskus myönsi kaupungin rakennusvirastolle ympäristöluvan entisen kaatopaikka-alueen kunnostamiseen. Alueella sijaitsi kaatopaikka vuosina 1954–1962 ja 1970-luvulla alueelle rakennettiin useita asuinkerrostaloja.

Yksi asunto-osakeyhtiö ja sen asukas valittivat hallinto-oikeuteen päätöksestä ja esittivät muun ohessa, että alue pitäisi kunnostaa asuinrakennukset säilyttäen. Hallinto-oikeus ei muuttanut ympäristökeskuksen päätöstä. Perusteluna mainittiin, että kunnostusratkaisuksi valittu likaantuneiden massojen eristäminen vesitiiviillä pystyseinällä täytti parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimukset, vaikka siinä ei viedä massoja alueelta kuten valittajat vaativat, kun otettiin huomioon alueen laajuus, maaperän sisältämät epäpuhtaudet ja likaantuneiden massojen suuri määrä. Kunnostusratkaisu oli hallinto-oikeudellisten periaatteiden (suhteellisuus, huolellisuus) mukainen, koska kunnostusvaihtoehto oli myös hyödyllään paras ja terveys- ja ympäristöhaitoiltaan edullisin ratkaisu.

Valittajat valittivat päätöksestä edelleen KHO:lle, joka ei muuttanut päätöstä.

Seuraavissa ratkaisuissa on kyse pilaantuneen alueen puhdistamisesta syntyvien massojen läjittämisestä läheiselle alueelle. Ensimmäisessä asiassa alueellinen ympäristökeskus myönsi luvan, mutta hakemukseen nähden tiukemmin menetelmävaatimuksin. Jälkimmäisessä asiassa oli kyse usean puhdistettavan alueen massojen kokoamisesta yhdelle alueelle, eikä hankelle myönnetty lupaa, sillä riskiarviossa oli puutteellisuuksia.

KHO 11.11.1997 taltio 2858. Ympäristökeskus myönsi kunnalle kaksi ympäristölupaa, joista toinen koski käytöstä poistetun haulikkoampumaradan lyijyllä saastuneen maaperän puhdistamista ja toinen saastuneiden maamassojen sijoittamista. Päätös edellytti hakemuksen suunnitelmasta poiketen massojen kapselointia, johon liittyy eristäminen erilaisin kerroksin ja muovikalvolla. Kunnan valituksessa vaadittiin kapseloinnin toteuttamistapaa muutettavaksi ennalleen, koska kustannukset olivat 4–5 kertaa alkuperäistä suuremmat ja saavutettavat ympäristöhyödyt kyseenalaiset. Lausunnossaan KHO:lle ympäristökeskus esitti kapseloinnin olevan välttämätön ja viittasi perusteluna kaatopaikkojen rakennetta koskeviin tutkimustietoihin ja hallinnollisiin ohjeluoennoksiin. KHO ei muuttanut ympäristökeskuksen päätöksen lopputulosta.

KHO 2.4.2004 taltio 736 (KHO 2004:37). Lupahakemus tarkoitti usean puhdistamiskohteen lievästi saastuneiden massojen sijoittamista meluvaltiin. Kysymyksessä oli jätteen hyötykäyttö. Ympäristökeskus ei myöntänyt kunnan hakemaa lupaa.

KHO hylkäsi kunnan valituksen. Perusteluna oli, että asiakirjoihin ei sisältynyt riittävää selvitystä meluvalliin sijoitettavien maamassojen laadusta ja kunkin maamassaerän sisältämistä haitta-aineista, joten ei voida luotettavasti arvioida maamassojen sisältämiä haitta-aineita, eikä niiden mahdolliset yhteisvaikutukset huomioon ottaen, terveydelle tai ympäristölle aiheutuvaa vaaraa tai haittaa. Kun KHO otti lisäksi huomioon, että meluvalli sijaitisi suhteellisen lähellä asutusta ja päiväkotia, ympäristöluvan myöntämiseen suunnitelman mukaiselle hankkeelle ei ollut edellytyksiä.

Pilaantuneen alueen aitaaminen tai alueella liikkumisen kieltäminen ovat YSL:n kannalta ainakin teoriassa mahdollisia keinoja poistaa pilaantumisen aiheuttamat riskit. Joissakin tilanteissa ne voivat myös käytännössä olla taloudellisesti mielekkäitä ja jopa teknisesti ainoita mahdollisia. Yleiseksi ratkaisuksi ne eivät kuitenkaan sovellu, sillä aidattu tai eristetty alue jää kiinteistöjalostuksen ja alueen käyttötarkoitusten muutosten ulkopuolelle, ja rakentamistarkoituksiin on hankittava muualta neitseellistä rakennusmaata. Tämä aiheuttaa luontoalueiden muuttumista rakennusmaaksi ja lisää yhdyskuntien rakenteen hajoamista. Ilmiö tunnetaan kansainvälisesti nimellä *brownfields -alueet*. Brownfields-termillä tarkoitetaan kaupunkien keskusta-alueiden sijaitsevia, pysyvästi tyhjilleen jääneitä maaperältään saastuneita teollisuuskiinteistöjä. Puhdistamista edellyttää sekin, että uusiutumattomien luonnonvarojen säästävän käytön periaate edellyttää, että pilaantunut maa-aines tulee puhdistaa, eikä neitseellisiä luonnonvaroja, kuten soravaroja, saa käyttää. Tämä periaate tulee ottaa huomioon, vaikka se ei ole saanut ympäristölainsäädännössä normatiivista ilmaisua.²¹⁸ Ympäristöpolitiikan näkökulmasta ei voida hyväksyä yleisenä lähtökohtana sitä, että alueen maaperä jätetään puhdistamatta ja korvataan alueen aitaamisella tai eristämislä. Suomessa ei ole yhtenäistä käytäntöä siitä, missä tilanteissa alueet voidaan jättää puhdistamatta ja millä edellytyksillä. Vaasan hallinto-oikeus katsoi seuraavassa asiassa, että riittävän puhdistamistoimenpiteenä ei voitu pitää eristämistä, vaan edellytettiin alueen puhdistamista ohjearvopitoisuuden tasolle:

²¹⁸ Kuusiniemi ym. 2001, s. 83

Vaasan hallinto-oikeus 1.7.2003 nro 03/0119/3. Ympäristökeskus myönsi kunnalle ympäristöluvan entisen tehtaan alueen pilaantuneiden maiden kunnostamiselle. Osa alueesta tuli puhdistaa raskasmetalleista ohjearvopitoisuustasolle. Hakija valitti ja vaati, että SAMASE-ohjearvopitoisuuden sijasta päätös on perustettava tehtyyn tapauskohtaiseen riskinarviointiin. Ympäristökeskuksen lausunnossa pidettiin tehtyä tapauskohtaista riskinarviointia puutteellisenä esim. sen johdosta, että se perustui ulkomaisiin malleihin ja olosuhteisiin, eikä esim. haitta-aineiden leviämisen laajuutta alueella ollut tarkasteltu.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Päätöstä perusteltiin sillä, ettei kyseisen viheralueen aitaamista tai alueella liikkumisen kieltämistä voida pitää YSL 75 §:n 1 momentin mukaan riittävänä toimenpiteenä terveyshaitan tai ympäristöhaitan tahi ympäristölle aiheutuvan vaaran poistamiseksi. Lisäksi alue sijaitsee vesistön rannalla ja sen ympäristössä on runsaasti asutusta, eikä alueen maaperän kunnostaminen ole teknisesti mahdollon toteuttaa.

Tämä päätös on lainvoimainen.

Puhdistamismenetelmän vaihtaminen on mahdollista sen jälkeen, kun viranomainen on hyväksynyt sen ilmoitusmenettelyssä. Vaihtaminen edellyttää ympäristölupamenettelyä, kuten seuraavasta Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenee:

Vaasan hallinto-oikeus 27.9.2005 nro 05/0318/3. Maanomistaja teki kunnostushankkeesta ilmoituksen, jossa muun ohessa esitettiin alueella olevan pysäköintialueen eristämistä ja asfaltointia. Ympäristökeskus hyväksyi 5.5.2003 ilmoituksen, mutta edellytti pysäköintialueen maaperän vaihtamista. Ilmoittaja haki 27.3.2003 ilmoituspäätöksen muuttamista siten, että pysäköintialuetta koskevat puhdistamisen tavoitteet ja menetelmä muutetaan alueen käyttötarkoitusta vastaaviksi. Ympäristökeskuksen päätöksessä 6.4.2004 hylättiin esitetty muutos ja perusteluna oli, että menetelmän vaihdos on ratkaistava ympäristölupamenettelyssä. Ilmoittaja valitti hallinto-oikeuteen, ja vaati muun ohessa pysäköintialueen puhdistamismenetelmäksi asfaltointia perustellen sitä useilla ympäristösyillä.

Vaasan hallinto-oikeus ei muuttanut päätöstä ja päätös on lainvoimainen.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että BAT-periaatetta voidaan soveltaa pilaantuneen ympäristön puhdistamishankkeissa, mutta ei samassa laajuudessa kuin teollisen toiminnan päästöjen rajoittamisessa. Puhdistamismenetelmän valintaa koskevaa ratkaisua ei voida perustaa suo-

raan YSL 43 §:ään, mutta päätöksen eräänä perusteena voidaan viitata BAT-periaatteeseen YSL 41 §:n nojalla. Periaatetta voidaan yksiselitteisesti soveltaa puhdistamishankkeesta aiheutuvien päästöjen rajoittamisessa.

Aiheuttajan vastuu maaperän puhdistamisesta. Aiheuttajan käsite ei ole yksiselitteinen. Puhdistamisesta vastaava aiheuttaja on määritelty lakitekstissä (YSL:n 75.1 §) seuraavasti: ”se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista.” Säännöksen perustana olevassa komiteamietinnössä todetaan, että pilaantumisen aiheuttajalla tarkoitetaan sitä, joka menettelyllään tai laiminlyönnillään aiheuttaa maaperän pilaamiskielto­säännöksessä tarkoitetun seurauksen.²¹⁹ HE:n perusteluissa ei ole täsmennetty, mitä aiheuttajalla tarkoitetaan. Käsite jää hiukan epämääräiseksi. Aiheuttajan käsite täsmentyy lain perustelujen niistä kohdista, jotka koskevat toiminnanharjoittajan määritelmää YSL 5 §:ssä. YSL:n mukaan toiminnanharjoittajana pidetään luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta (5 §). Toimintana pidetään laitoksen perustamista tai käyttämistä, alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä. Toiminnan käsitteellä kuvataan lähinnä luvanvaraista toimintaa, eikä määrittelyllä ole tarkoitus kaventaa lain soveltamisalaa. Lakia sovelletaan myös koneisiin, laitteisiin ja eräiltä osin ajoneuvoihin, vaikka niiden käyttö ei ole luvanvaraista YSL:n nojalla. Toimintana pidetään erilaista tuotantotoimintaa ja laitoksen sekä rakennelman käyttämistä siten, että toiminnasta aiheutuu päästöjä. Myös alueen käyttäminen voi olla laissa tarkoitettua toimintaa. Esimerkiksi turpeen ottamisesta aiheutuvat pölyhaitat ja alueen kuivatusvesien johtaminen kuuluvat alueen käyttöön. Alueen käyttöä voi olla myös pysäköintialueen pitäminen. YVL:n tai YSL:n esitöissä ei tosin ole rinnastettu näissä laissa tarkoitettuja toiminnan harjoittajan käsitteitä toisiinsa, mutta käsitteiden sisältö näyttää olevan pääosin samanlainen. Kumpikin kattaa esimerkiksi sekä yksityisen että ammattimaisen toiminnan.

Toiminnan järjestäminen rinnastuu YSL:n kannalta toiminnan harjoittamiseen. Toiminnan järjestämisenä pidetään liikennealueiden, kuten tieliikennealueen, rautatiealueiden, lentopaikkojen ja satamien pitämistä. Toiminnan järjestämisenä pidetään myös esimerkiksi viemäriverkon ylläpitämistä. Määritelmä vastaa aiempia ympäristönsuojelulainsäädännön määrittelyjä. Se kattaa myös IPPC-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan laitoksen määritelmän.

²¹⁹ KM 1996: 11 ja 12, s. 143.

Direktiivin tavoitteet edellyttävät, että toiminnan ympäristövaikutuksia tulisi tarkastella kokonaisuutena. Yhdeksi tekniseksi kokonaisuudeksi tulkitaan myös useat toiminnat, joita harjoitetaan samassa paikassa ja joilla on vaikutusta pilaantumiseen. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavana toimintana pidetään kokonaisuutta, jonka ympäristövaikutukset liittyvät toisiinsa, ja joilla on riittävä tekninen yhteys toisiinsa. Toimintakokonaisuuteen voi eräissä tapauksissa kuulua laitosalueen ulkopuolella harjoitettavia toimintoja. Toiminta voi toimintakokonaisuutena sisältää erillisiä yksiköitä, joista vastaavat eri toiminnanharjoittajat. Yhtenä toimintana pidetään eri osatoimintoja, jotka muodostavat teknisesti ja tuotannollisesti riittävän kiinteän kokonaisuuden.²²⁰ Säännöksen täsmentämiseksi YSL 3 §:ää muutettiin (252/2005).

Alueen haltijan toissijainen vastuu maaperän puhdistamisesta. Alueen haltijalla tarkoitetaan YSL:ssä sitä, jolla on tosiasiallinen vallintaoikeus kiinteistöön, kuten omistajaa tai vuokramiestä tai määräalan haltijaa.²²¹ Alueen haltijalla on toissijainen puhdistamisvastuu pilaantuneen alueen puhdistamisesta, jos aiheuttajaa ei saada vastuuseen. Haltijan puhdistamisvastuu koskee sekä pilaantunutta pohjavettä että maaperän puhdistamista. Näissä tilanteissa vastuu on pääosin samankaltaista. Samalla tavoin vastuuseen vaikuttavat esimerkiksi kohtuullisuusnäkökohdat ja uuden haltijan tietoisuus hankkimansa alueen pilaantumisesta. Alueen haltijan puhdistamisvastuu edellyttää YSL:n 75.2 §:n mukaan sitä, että:

- maaperän pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville, tavoiteta tai tätä ei saada täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan; ja
- pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai tämä on tiennyt tai tämän olisi pitänyt tietää alueen kunto sitä hankkiessaan; ja
- haltija vastaa puhdistamisesta siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta.

Säännöksessä edellytetään, että vastuullinen on tuntematon tai laiminlyö puhdistamisvelvollisuutensa. Käytännössä tämä merkitsee toimimisvelvollisuutta viranomaiselle, jonka on pyrittävä aktiivisesti selvittämään pilaantumisen aiheuttaja. Vaadittavan aktiivisuuden määrä vaihtelee tapauskohtai-

²²⁰ HE 84/1994, s. 40–41.

²²¹ KM 1996 11 ja 12, s. 143.

sesti. Jos pilaaja tunnetaan ja hänen olinpaikkansa tiedetään, viranomaisen pitää yrittää käyttää hallintopakkoa ja velvoittaa hänet puhdistamistoimiin. Alueen haltija voi joutua vastuuseen vasta, jos tätä päätöstä ei voida panna täytäntöön esimerkiksi pilaajan varattomuuden tai muun tosiasiallisen esteen vuoksi.²²²

Päästön aiheuttaja voi olla tuntematon. Tuntemattomaksi jäävä henkilö voi esimerkiksi kaataa nestemäistä ongelmajätettä toisen maa-alueelle, mikä voi aiheuttaa maaperän ja pohjaveden pilaantumista. Kiinteistönhaltijalla ei ole toissijaista puhdistamisvastuuta tällaisessa tilanteessa, sillä YSL 75.2 §:n mukainen vastuu koskee vain niitä tilanteita, joissa haltija on antanut suostumuksensa pilaamiseen tai on hankkinut alueen pilaantumisen jälkeen. Haltijan vastuuta ei synny tuntemattoman aiheuttamasta pilaantumisesta sellaisessakaan tilanteessa, jossa alueen haltijana on sama henkilö sekä pilaantumisajankohtana että puhdistamistarpeen havaitsemisen ajankohtana. Edellä tarkoitettuja tuntemattomien tai maksukyvyttömiä aiheuttamia uusia ympäristön pilaantumistapauksia tulee ilmi muutamia vuosittain.²²³

Silloin kun päästön aiheuttaja on tiedossa, haltijan *toissijaisen* vastuun syntyminen edellyttää, että haltija on joko suostunut pilaavaan toimintaan tai että hänen olisi pitänyt tietää pilaamisesta (*presumoitu tietoisuus*). Esimerkiksi teollisuuskiinteistön omistaja ei ole haltijana vastuussa entisen vuokralaisen aiheuttamasta pilaantumisesta, ellei hänen näytetä olleen tietoinen toiminnan pilaavasta vaikutuksesta. Alueen haltija voidaan velvoittaa puhdistamiseen, mikäli hän on antanut suostumuksensa pilaantumista aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen tai mikäli hän on tiennyt toiminnan harjoittamisesta. Myös pelkkä tietoisuus alueella harjoitetun toiminnan luonteesta riittää synnyttämään alueen haltijalle vastuun, jos toimintaan liittyy pilaantumisen todennäköisyys. Esimerkiksi pitkäaikaiseen huoltoasematoimintaan tai romuttamatoimintaan liittyy yleisesti tunnettu suuri pilaantumisen todennäköisyys. Tällaisten alueiden vuokraustilanteissa omistajan tulisiakin varautua pilaantumiseen riittävin vakuusjärjestelyin.²²⁴

Maa-alueen haltija voi vapautua toissijaisesta vastuustaan, jos puhdistamisvelvollisuus olisi ilmeisen kohtuutonta. Kohtuuttomuus arvioidaan alueen haltijan kannalta. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon pilaantumisen laajuus ja

²²² Kuusinemi ym. 2001, s. 1138.

²²³ Luntinen ym. 2000, s. 21.

²²⁴ KM 1996: 11 ja 12, s. 144.

puhdistamistoimien taloudellinen rasittavuus.²²⁵ Haltijan aseman kohtuuttomuus voi perustua pilaantumisseuraamuksen aiheutumisen yllätyksellisyyteen tai haltijan tosiasialliseen maksukykyyn. Vastuun kohdistaminen yksityisiin alueen haltijoihin saattaa helposti muodostua kohtuuttomaksi, koska pilaantuneen maaperän puhdistaminen saattaa aiheuttaa suuria kustannuksia. Kohutusarvioinnissa tilannetta tulee tarkastella tapauskohtaisesti ja kokonaisuutena. Yksittäisen tapauksen arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa pilaantumisen ilmenemis- ja aiheuttamistapa, omistajan toiminta, omistajan laiminlyönnit vuokralaisen riittävän valvonnan suhteen, taloudelliset seikat, vastuun suuruus sekä myyjän tiedonantovelvollisuuden rikkominen. Jos kiinteistö on ollut samalla haltijalla jo pilaantumista aiheuttaneen toiminnan aikaan, kun omistaja on vuokrannut tai muuten luovuttanut alueen teollisuuskäyttöön, tai jos omistaja on kiinteistön hankkiessaan tiennyt pilaantumisesta, joka tällöin mitä ilmeisimmin on vaikuttanut kauppahintaa alentavasti, tilannetta ei yleensä voitane pitää kohtuuttomana.

Alueen haltijan vastuuta voidaan YSL 75.2 §:n mukaan kohtuullistaa tai haltija voidaan vapauttaa vastuusta kokonaan, jos puhdistamisvelvollisuus olisi kohtuutonta. YSL:ssä on käytetty kohtuuttomuustilanteen kuvauksessa lisämäärettä ”ilmeisen” kohtuutonta, mikä poikkeaa jätelaissa olleesta ilmaisusta ”ei kohtuudella voida velvoittaa puhdistamaan saastunutta aluetta”. Näiden ilmaisujen välillä on kielellisesti tarkasteltuna aste-ero, sillä haltijan vastuu on YSL:n sanamuodon mukaan ankarampaa. Valittua ilmaisua ei ole perusteltu YSL:n lainvalmisteluaineistossa. Koska lainsäätäjän yleisenä tavoitteena on kuitenkin ollut säilyttää jätelain mukainen vastuujärjestelmä, säännöstä voitaneen tulkita samalla tavoin kuin aiempaa vastuusäännöstä jätelain 23 §:ssä, vaikka säännösten muotoilussa on eroja.

Vastuun jakaminen usean aiheuttajan kesken. Vastuun jakaminen ei siis perustu suoraan YSL:n säännöksiin, vaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuuta koskevaan oikeuskäytäntöön. Asiaa on käsitelty päätöksissä KHO 5.1.1996 taltio 35 (1996 A 29) ja KHO 4.2.2005 taltio 2005 lähtevät siitä, että vastuuta ei voida asettaa usealle vastuulliselle yhteisesti, vaan se on jaettava vastuullisille heidän aiheuttamisosuutensa perusteella.

KHO 4.2.2005 taltio 2005. Ympäristökeskus teki YSL 78 §:n mukaisen ilmoituksen johdosta päätöksen, jossa ei jaettu vastuuta öljyvahingosta

²²⁵ HE 84/1999, s. 83.

kahden vastuullisen kesken. Päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen, joka kumosi ympäristökeskuksen antaman päätöksen ja palautti ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi päätöksen siltä osin kuin ympäristökeskus ei ollut tehnyt päätöstä maaperän puhdistamisesta syntyneiden puhdistamis- ja kustannusvastuun jakautumisesta vastuullisten kesken. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka palautti asian ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti.

Ympäristökeskus teki 22.3.2006 uuden päätöksen, jossa vastuu jaettiin kahden vastuullisen kesken ja ilmaistiin prosenttiosuuksina. Osuuksien jako perustui arvioon sitä, kuinka paljon kummankin toiminnasta oli öljyä päätyntä maaperään.

Tämä päätös on lainvoimainen.

Alueen haltijan toissijainen vastuu pohjaveden puhdistamisesta. Alueen haltija vastaa toissijaisesti alueensa pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta vain, jos pilaantuminen johtuu samaisen alueen maaperän pilaantumisesta (YSL 75.2 §). Toissijainen vastuu on määritelty hallituksen esityksessä selkeämmin kuin lakitekstissä. HE:n mukaan:

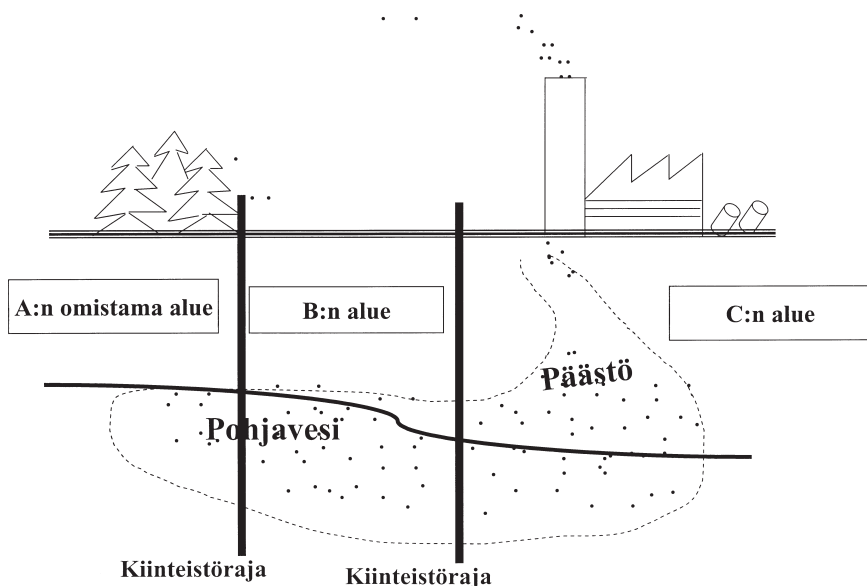
Pilaantuneen pohjaveden toissijainen puhdistamisvastuu kuuluisi sille kiinteistön omistajalle, jonka kiinteistöltä pilaantuminen on aiheutunut. Pohjaveden puhdistamisesta ei siten vastaisi sellaisen kiinteistön haltija, jonka alueelta pilaantumista ei olisi aiheutettu tai aiheutunut. Muutoin vastuun syntyminen edellyttäisi samoja perusteita kuin pilaantuneen alueen kiinteistön haltijalta edellytetään.²²⁶

Edellä selostettu vastuun rajausta YSL:ssä merkitsee sitä, että kaikki pohjavesialueen kiinteistönhaltijat eivät ole vastuussa toisen omistamalla alueella tapahtuneesta pohjaveden pilaantumisesta. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että laajojen pohjavesialueiden pilaantumisen yhteydessä ei aiheudu kohtuuttomia tilanteita. Kohtuullista on, että toissijainen puhdistamisvastuu koskee vain sitä maa-alueita, jolta pilaantuminen on peräisin, sillä muiden alueiden haltijat eivät ole mitenkään voineet vaikuttaa siihen, mihin pilaantuminen leviää. Vastuun rajausta johtaa siihen, että jos useiden eri omistajien maa-alueilla sijaitseva laaja pohjavesialue on pilaantunut, eikä aiheuttajaa voida velvoittaa puhdistamiseen, toissijaisessa puhdistusvastuussa on vain

²²⁶ HE 84/1999, s. 83.

pohjaveden pilaamisen alun perin aiheuttaneen maa-alueen haltija, eivätkä muut kyseisen pohjavesikohteen alueen haltijat.

Kaaviossa 15 on esitetty, miten vastuu kohdentuu tilanteessa, jossa pohjavesi on pilaantunut A:n, B:n ja C:n omistamilla alueilla. D on aiheuttaja, joka myynyt alueensa C:lle. C:n omistamalta alueelta peräisin oleva kemikaali on ensin pilannut maaperän ja pohjaveden hänen alueellaan. Sen jälkeen kemikaali on levinnyt pohjaveden kautta B:n alueen pohjaveteen ja edelleen A:n omistaman alueen pohjaveteen. YSL:n säännösten mukaan D on aiheuttajana ensisijaisessa vastuussa koko pilaantuneen alueen puhdistamisesta. Jos D:tä ei saada vastuuseen, toissijaisena vastuullisena on C oman alueensa puhdistamisesta. Sen sijaan A ja B eivät ole toissijaisessa vastuussa pohjaveden puhdistamisesta, koska pilaantuminen ei ole aiheutunut maaperän pilaantumisen välityksellä.



Kaavio 15. Pohjaveden puhdistamisvastuun alueellinen ulottuvuus.

Ne pohjaveden pilaantumistapaukset, joissa pilaantuminen ei ole aiheutunut maaperän pilaannuttua, jäävät YSL:n kannalta vaille toissijaista puhdistamisvastuullista. Jos pohjaveteen esimerkiksi valuu pilaavaa kemikaalia suoraan kaivon kautta ilman, että aine kulkeutuu maaperän kautta ja pilaa sen, aiheuttaja on vastuussa puhdistamisesta, mutta toissijaista vastuullista ei ole.

Tosin nämä tilanteet ovat harvinaisia, sillä useimmiten toissijainen vastuulinen on myös pohjaveden puhdistamistilanteissa olemassa. Käytännössä pohjaveden mukanaan kuljettamia haitta-aineita sitoutuu myös maa-ainekseen ja ne aiheuttavat maaperän pilaantumista, joten puhdistamisvastuuseen voivat soveltua myös maaperän puhdistamista koskevat säännökset. Esimerkkinä YSL 75.2 §:n soveltamisesta voidaan tarkastella tilannetta, jossa taajaman kohdalla oleva pohjavesi pilaantuu. Puhdistamisvastuussa on ensisijaisesti aiheuttaja. Jos aiheuttaja on maksukyvytön tai tuntematon, vastuussa on toissijaisesti pilaantumisen aiheuttamisalueen kiinteistönhaltija, jos pohjaveden pilaantuminen on tapahtunut maaperän välityksellä. Sen sijaan pilaantuneella pohjavesialueella sijaitsevien muiden kuin pilaantumisen aiheuttaneen alueen kiinteistöjen haltijat eivät ole puhdistamisvastuussa. Viimekätistä vastuullista ei ole, sillä kunnallakaan ei ole täydentävää vastuuta pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta.

5.2.6 Vastuu kasvillisuuden ja elollisen luonnon puhdistamisesta

Kasvillisuutta ja elollista luontoa koskevasta puhdistamisvastuusta on säädetty erillään muusta puhdistamisvastuusta. YSL:n 12 luvun mukainen puhdistamisvelvollisuus koskee vain maaperän ja pohjaveden puhdistamista. Maaperän pilaamiskiellon mukaan maaperään ei saa päästää, jättää tai hylätä ainetta, joka voi aiheuttaa vaaraa ympäristölle (YSL 7§). Sen sijaan maa-alueella sijaitsevan kasvillisuuden tai eliöiden kantojen ennallistamiseen ei voida velvoittaa YSL:n 12 luvun säännösten nojalla, sillä ne koskevat yksinomaan pilaantunutta maaperää.

Elollisen luonnon ennallistamista koskeva vaatimus voi kuitenkin perustua YSL 84.1 § 3) -kohtaan, jonka mukaan YSL:n vastaisesti menetellyt voidaan ”määrätä palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta”. Esimerkkinä soveltamisalasta on mainittu säännöksen perusteluissa, että kyse voi olla puuston istuttamisesta tuhoutuneen metsän tilalle tai kalojen istuttamisesta tuhoutuneen kalaston tilalle.²²⁷

Kun ympäristön ennalleen palauttamiseen sovelletaan 84 §:n vastuusäännöstä, vastuuseen ei liity aiheuttajan vastuuta täydentävää toissijaista tai kun-

²²⁷ HE 84/1999, s. 87.

nan viimekätistä vastuuta, mikä poikkeaa pilaantuneita alueita koskevasta 75 §:stä. Jos esimerkiksi kemikaalipäästö pilaa metsän tai muun kasvillisuuden, ennalleen palauttamisesta vastaa vain aiheuttaja. Kiinteistönhaltijalla ei ole toissijaista velvollisuutta ennallistaa aluetta esimerkiksi metsää istuttamalla.

Kun pilaantuminen on öljyn aiheuttamaa, velvollisuus elollisen luonnon puhdistamiseen perustuu maa-alueiden öljyvahinkolain 2 §:ään. Lainkohdan mukaan öljyvahingolla tarkoitetaan sellaista vahinkoa tai haittaa, jonka maahan tai veteen joutunut öljy aiheuttaa ihmiselle ja luonnolle likaamalla, turmelemalla tai pilaamalla maaperää, vesiä, kasvillisuutta, eläimistöä, laitteita tai rakenteita. Kun öljyvahinko tapahtuu, on ryhdyttävä olosuhteisiin nähden kohtuudella vaadittaviin torjuntatoimiin. Tämä velvollisuus kohdistuu siihen, jonka hallussa tai hoidossa vahingon tai sen vaaran aiheuttanut öljy on (4 §). Säännös edellyttää rantojen puhdistamista ja likaantuneiden lintujen puhdistamista, mutta senkään nojalla ei voida vaatia laajaa ennallistamista, kuten kasvillisuuden istuttamista tai toimintaa lintukannan ennalleen palauttamiseksi.

5.2.7 Ympäristönsuojelulain soveltaminen ennen sen voimaantuloa tapahtuneeseen pilaantumiseen

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen voimaannpanosta on säädetty erillinen laki (113/2000), jossa on järjestetty menettely keskeneräisten asioiden suhteen sekä vastuu vanhoista pilaantuneista alueista. Sen pilaantuneiden alueiden puhdistamisvastuuta koskeva 22.1 § voidaan ryhmittää kahteen kokonaisuuteen:

- Ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa (ennen 1.3.2000) tapahtuneeseen maaperän pilaantumiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain 12 luvun säännöksiä, jos pilaantuminen on aiheutettu jätelain voimaantulon eli 1.1.1994 jälkeen.
- Muuhun (ennen 31.12.1993 syntyneeseen) maaperän pilaantumiseen sovelletaan aiemmin voimassa olleita säännöksiä ottaen huomioon, mitä jätelain 77 §:ssä säädetään.

Pilaantuneen alueen puhdistamisvastuu perustuu pilaantumisajankohtana voimassa olleeseen lakiin. YSL:n voimassaolon aikana pilaantuneisiin alueisiin

sovelletaan sen säännöksiä. Jos pilaantuminen on tapahtunut jätelain tultua voimaan, mutta ennen YSL:n voimaantuloa (eli 1.1.1994–29.2.2000), sovelletaan nykyisin YSL:n säännöksiä, vaikka ennen YSL:n voimaantuloa sovellettiin jätelain säännöksiä. Kun jätelaki säädettiin, tarkoitus oli, että sitä ei sovellettaisi ennen jätelain voimaantuloa tapahtuneeseen pilaantumiseen. Tämä ilmeni selkeästi jätelain esitöistä.²²⁸ Myös tutkijat olivat asiasta yksimielisiä.²²⁹

YSL:n hallintomenettelysäännöksiä sovelletaan pilaantumisajankohdasta riippumatta. Nykyisin vaihtoehtoja ovat YSL:n mukainen ympäristölupa, ilmoitusmenettely tai puhdistamismääräys (78–79 §). Ennen ympäristönsuojelulain säätämistä menettelysäännökset aiheuttivat jätelain 77 §:n tulkinta-ongelmia siitä, sovelletaanko vanhoissa pilaantumistapauksissa jätehuoltolain säännöksiä jätehuoltosuunnitelmista ja ilmoitusmenettelystä.²³⁰

Vanhoissa pilaantumistapauksissa menettely- ja vastuusäännösten suhde on ongelmallinen. JHL:a sovelletaan vain vastuuseen, kuten YSL:n siirtymäsäännöksessä ja sen esitöissä selkeästi todetaan.²³¹ Esitöissä lähdetään siitä, että vastuu ja menettely voidaan pitää erillisinä, mutta käytännössä tämä erottelu ei ole yksiselitteistä. JHL:n soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa ongelmia aiheutuu siitä, että jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus-säännös (JHL 21 §) koskee sekä puhdistamisvastuuta että hallintomenettelyä, kuten myös *Kuusiniemi* toteaa.²³² Vastuu perustuu JHL:n jätehuoltosuunnitelmaa ja -ilmoitusta koskeviin menettelyllisiin säännöksiin, ja kysymys on paitsi menettelymuodon valinnasta myös vastuuvellollisen osoittamisesta. Kun YSL:n ensisijaisena tavoitteena on yhtenäistää hallintomenettelyä, eikä puuttua taannehtivasti puhdistamisvastuuseen, voitaneen tulkinatilanteissa lähteä siitä, että JHL:n menettelysäännöksiin kytkeytyvää vastuuta ei ole muutettu. Tarkoitus on ollut jatkaa aikaisempaa hallinto- ja oikeuskäytäntöä.

YSL:n valmisteluvaiheessa ehdotettiin toisenlaista säännösteknistä ratkaisua vanhojen alueiden puhdistamisvastuulle. Asialliselta lopputulokseltaan

²²⁸ HE 77/1993, s. 26 ja 38.

²²⁹ Salo – Snellman 1994, s. 110, Marja Ekroos 1994, s. 95, Tuomainen 2001, s. 42–43, Hollo 2001, s. 404–405 ja Kuusiniemi 2002, s. 143.

²³⁰ Tuomainen – Tuomala 1997, s. 20 ja 61 ja Seppälä 1998 s. 70–72 ja Kuusiniemi ym. 2001, s. 295–296.

²³¹ KM 1996:11 ja 12, s. 163–164 sekä HE 84/1999, s. 137.

²³² Kuusiniemi 2002, s. 143.

se vastaa säädettyä lakia ottaen huomioon, että jätelain vastuusäännökset siirrettiin sellaisenaan YSL:iin. Ehdotuksen mukaan YSL:n voimaantulon jälkeen pilaantuneiden alueiden puhdistamismääräysvastuu olisi perustunut uuteen lakiin, vastuu jätelain voimaantulon ja ehdotetun lain voimaantulon välisenä aikana pilaantuneista alueista jätelakiin ja vastuu ennen jätelain voimaantuloa pilaantuneista alueista jätehuoltolakiin.²³³ Myös YSL:n perusteena olevassa HE:ssä on kuvattu samalla tavalla sovellettava vastuulainsäädäntö, mutta kyse lieenee perusteluihin epähuomiossa jääneestä virheestä, sillä niiden sisältö poikkeaa yksiselitteisestä lakitekstistä.²³⁴ YSL:n valtuutussäännös antaa oikeuden antaa valtioneuvoston päätöksiä esimerkiksi raja-arvoista ja se ulottuu sekä vanhoihin että uusiin maaperän pilaantumistapauksiin (YSL 22.2 §). Säännös vastaa aiemmin voimassa ollutta jätelain 77 §:n 3 momenttia, jonka mukaan päätös voitiin ulottaa koskemaan sekä vanhoja että uusia alueita.²³⁵

Ennen YSL:n voimaantuloa lainvoiman saaneet lupa- ja ilmoituspäätökset jäivät edelleen voimaan ja niitä on noudatettava, jos YSL:ssä ei toisin säädetä. Jätelain lisäksi muita pilaantuneiden alueiden tai pohjavesien puhdistamista koskevien päätösten perusteena olevia lakeja voivat olla vesilaki, eräistä naapuruussuhteista annettu laki, jätehuoltolaki ja terveydensuojelulaki (YSL:n voimaannpanolain 4 §). Käytännössä näitä voimaan jääviä päätöksiä voivat olla esimerkiksi ympäristölupamenettelylain nojalla annetut ympäristölupa- tai jätehuoltoilmoituspäätökset, joilla on velvoitettu puhdistamaan pilaantunut alue tai selvittämään puhdistamistarve. Ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa annettua päätöstä hallintopakko- tai virka-apuasiassa on noudatettava, jos päätös koskee ympäristönsuojelulain mukaan luvan tai ilmoituksenvaraista toimintaa tai kysymys on voimaannpanolain 3 §:ssä tarkoitettujen säädösten noudattamisen valvonnasta. Jos päätöksessä on velvoitettu hakemaan lupaa tai tekemään ilmoitus, on toimittava ympäristönsuojelulain mukaisesti (4 §). Jos lupapäätöksessä on määrätty sen voimassaolosta, määräys on otettava huomioon. Lisäksi päätösten voimassaoloon sovelletaan ympäristönsuojelulain 9 ja 13 luvun säännöksiä (4.3 §).

Ympäristölainsäädäntöuudistuksen voimaan tullessa (1.3.2000) vireillä olleisiin asioihin sovelletaan yleensä uutta lainsäädäntöä. Aiempaa lainsäädäntöä sovelletaan niihin asioihin, joista oli jo kuulutettu tai tiedotettu ennen

²³³ KM 1996: 11 ja 12, s. 138.

²³⁴ HE 84/1999, s. 137.

²³⁵ HE 84/1999, s. 138.

uudistuksen voimaantuloa. YSL:n voimaantulon 4 luvussa on säädetty näihin pääperiaatteisiin eräitä poikkeuksia. Aikaisempien säännösten soveltamisesta alueellisessa ympäristökeskuksessa säädetään, että uudistuksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan silloin, kun kysymys on ympäristölupamenettelylain mukaisesta lupa asiasta tai jätelain 77.2 §:ssä tarkoitetusta asiasta, josta on kuulutettu tai muutoin annettu tieto asianosaiselle. Vireillä oleviin hallintopakkoasioihin sovelletaan aikaisempia säännöksiä noudattaen kuitenkin ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Ympäristölupamenettelylain mukaisen luvan sijasta on tällöin veloitettava hakemaan ympäristönsuojelulain mukaista lupaa (13 §).

Lainvastaista menettelyä koskevan säännöksen (24 §) tarkoituksena on varmistaa, että aiempaa lakia rikkonut voidaan saattaa vastuuseen, vaikka asia ei olisi tullut vireille ennen uudistuksen voimaantuloa. Lainvastaiseen menettelyyn sovelletaan ympäristönsuojelulain hallintopakko-säännöksiä. Teosta tai laiminlyönnistä on tuomittava rangaistusten määräämistä koskevien yleisten periaatteiden mukaan rangaistus teko hetkellä voimassa olleiden säännösten mukaan, jollei uudempi laki johda lievempään rangaistukseen.

Kaikkiin 1.3.2000 jälkeen vireille tulevien maaperän pilaantumista koskevien asioiden lupa- ja hallintomenettelyihin sovelletaan YSL:n säännöksiä. Soveltamiseen ei vaikuta se, että pilaantuminen on aiheutettu ennen YSL:n voimaantuloa (22 §). Aikaisemmin vireille tulleisiin asioihin sovelletaan joko aiempaa lainsäädäntöä tai YSL:n säännöksiä. Aiempaa lainsäädäntöä sovelletaan, jos ympäristölupa-asia tai jätehuoltoilmoitusasia on jo kuulutettu tai siitä on muutoin annettu tieto asianosaiselle. Mikäli aluekeskus ei ole vielä antanut ensimmäistä päätöstä asiassa eikä muutoinkaan käsitellyt sitä, noudatetaan uutta lainsäädäntöä, vaikka hakemus olisi tullut vireille jo aikaisemmin.

5.2.8 Ympäristönsuojelulain mukaiset hallintomenettelyt

Hallintopakon ja lupamenettelyiden suhde on YSL:ssa puhdistamisvastuun kannalta monimutkainen. YSL 79 §:n 1 momentin mukaan ympäristökeskuksen on määrättävä pilaantuneen maaperän puhdistamisesta, jos vastuullinen niskoittelee. Vapaaehtoisesti toteutetut puhdistamistoimet edellyttävät YSL 78 §:n 1 momentin nojalla ympäristölupaa tai menettelyltään keveämpää ilmoitusmenettelyä. Lähtökohtaisesti puhdistaminen on pyrittävä toteut-

tamaan ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyssä, jos pilaantumisesta vastuussa oleva vapaaehtoisesti ryhtyy hankkeeseen.

Ympäristölupa oikeuttaa puhdistamiseen lupahakemuksen ja lupamääräysten mukaisesti tai vastaavasti ilmoituspäätöksen mukaisesti. Puhdistaminen saadaan YSL 78 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen (HE 84/1999) mukaan aloittaa ilmoituksen jättämisen jälkeen itse päätöstä ilmoituksen johdosta odottamatta. Jollei toiminta ilmoituksen johdosta annettavien määräysten jälkeenkään täyttäisi 78 §:n 2 momentin edellytyksiä, ympäristökeskuksen tulisi määrätä ympäristölupa haettavaksi ja toiminta keskeytettäväksi tarvittaessa YSL 84 §:n nojalla.

Ympäristöluvan tai ilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä annettavat määräykset puhdistamisen laajuudesta ja toteuttamistavasta velvoittavat päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta lukien puhdistamisesta vastuussa olevaa. Ympäristöluvan myöntämisedellytyksistä ja lupaan liitettävistä määräyksistä säädetään muun muassa YSL 41, 42 ja 43 §:ssä. Vastaavasti ilmoituspäätöksessä voidaan YSL 78 §:n 3 momentin nojalla antaa tarvittavia määräyksiä toiminnan järjestämisestä ja valvonnasta. YSL 12 luvussa menettelysäännökset ovat kuitenkin suppeammat kuin lain 10 luvussa tarkoitettuihin ilmoitusmenettelyihin liittyvät menettelysäännökset, joihin eräissä tapauksissa liittyy esimerkiksi muiden asianosaisten kuulemisvelvollisuus (YSL 63 §). Tämä vaikuttaa menettelyjen käyttöalaan.

Lupa- tai ilmoituspäätökseen voidaan liittää esimerkiksi määräys puhdistamisen tai tiettyjen yksilöityjen toimenpiteiden suorittamisen määrääjasta. Jos puhdistamiseen ryhdytään myönnetyn luvan nojalla tai puhdistamista koskevan ilmoituksen perusteella, toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa noudattamaan päätöksen määräyksiä tarvittaessa hallintopakkoa käyttäen. Mikäli puhdistamisvelvollinen saamastaan luvasta tai tekemästään ilmoituksesta huolimatta ei lainkaan ryhtyisi lupaa tai ilmoitusta koskevassa päätöksessä sallittuihin puhdistamistoimiin, puhdistamisesta on kuitenkin määrättävä hallintopakkomennettelyssä. KHO on hallintopakkoa koskevan asian yhteydessä rajannut sitä, kuinka paljon ja missä menettelyssä viranomainen voi laajentaa vastuullisen esittämää hanketta.

KHO 2.6.2006 taltio 1434. Määräyksiä puhdistamisen laajuudesta ja toteuttamistavasta voidaan antaa hakemuksen tai ilmoituksen perusteella, kuitenkin siten, ettei hakijan aikoma hanke muutu sisällöltään toisenlaiseksi. Lisäksi ympäristökeskuksella on valta YSL 79 §:n nojalla antaa määräyksiä pilaantuneen maaperän puhdistamisesta niiltäkin osin, joita ei lupahakemukseen ole sisällytetty. Kun otetaan huomioon ympäristö-

luvan/ilmoitus päätöksen ja hallintopakkomenettelyn suhde, ympäristölupaa tai puhdistamisilmoitusta koskevaan päätökseen on mahdollista liittää YSL 79 §:n 1 momentissa ja lain 13 luvussa tarkoitettuja määräyksiä puhdistamisen varmistamiseksi. Mikäli lupahakemus tai ilmoitus puhdistamisvelvollisuuden ulottuvuuden ja sisällön osalta on niin riittämätön, ettei määräyksiäkään antamalla voida varmistaa YSL 75 §:n 1 momentissa edellytetyn tilan saavuttamista, asia voidaan käsitellä kokonaan hallintopakkomenettelyssä.

5.3 JÄTEHUOLTOLAKI JA VANHA PILAANTUMINEN

5.3.1 Yleistä

Jätehuoltolaki oli voimassa 31.12.1993 saakka. Vanhoissa pilaantumistapauksissa JHL:a sovelletaan ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen voimaanpanolain (113/2000) ja siinä viitatus jätelain 77 §:n nojalla. Vastuu ennen 1.1.1994 tapahtuneesta pilaantumisesta perustuu aiemmin voimassa olleisiin säännöksiin ottaen huomioon, mitä jätelain 77 §:ssä säädetään. Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä JHL:n säännöksiä, mutta vastuun perusteena voi olla periaatteessa myös muukin lainsäädäntö. Esimerkkinä näistä tilanteista voidaan mainita ennen JHL:n voimaantuloa tapahtunut tai YSL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävä pilaantuminen.

Jätehuoltolaissa oli puhdistamisvastuun kannalta kaksi erillistä järjestelmää. Toisaalta oli ympäristön roskaamiskielto, jota sovellettiin erityisesti lyhytaikaiseen toimintaan. Toisaalta oli jätehuollon järjestämisvelvollisuus, jota ohjattiin jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuudella. Jätehuoltosuunnitelma oli hallintolupaan rinnastuva ohjauskeino, jonka kohteena oli tietyllä alueella harjoitettu pitempiaikainen toiminta. JHL:n roskaamiskielto sääntelyä muutettiin vuonna 1987 maaperän puhdistamisvastuun kannalta olennaisesti. Tämä muutos oli vastuujärjestelmän kannalta tilapäinen, sillä jätelain säätämisen yhteydessä roskaamiskielto palautettiin asiasisällöltään ennalleen sekä säädettiin maaperän saastuttamiskielto ja puhdistamisvelvollisuus pakkokeinoineen.

5.3.2 Hallintomenettelyn vaikutus puhdistamisvastuuseen

Puhdistamishanke voidaan toteuttaa joko vapaaehtoisesti tai viranomaisen määräyksestä. Puhdistamismääräystä koskevasta menettelystä ei ollut säädetty vastuuta koskevissa JHL:n 33 §:ssä tai jätelain 57 ja 58 §:ssä, joten hallintopakkopäätöstä tehtäessä noudatettiin voimassa olleita yleisiä hallintomenettelysäännöksiä (hallintomenettelylaki 598/1982). Viranomaisen määräys alueen kunnostamisesta koski joko saastuneen alueen kunnostamista (jätelaki 24 §) tai roskaantuneen alueen puhdistamista (JHL 33 §).

Jätehuoltolain mukainen vapaaehtoinen puhdistamishanke edellytti ympäristöviranomaisen päätöstä, jossa hankkeen toteuttamissuunnitelma vahvistettiin. Tämä perustui jätehuoltolain vähitellen vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Hallintomenettelynä käytettiin usein jätehuoltosuunnitelman vahvistamista tai päätöstä jätehuoltoilmoituksen vahvistamisesta. Myöhemmin jätelain voimassa ollessa (1.1.1994–29.2.2000) puhdistamishankkeissa käytettiin vaihtoehtoisia hallintomenettelyjä, joita sovellettiin vaihtelevasti samanlaisissakin tilanteissa. Menettelyvaihtoehdot voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään:

- Päätös luvan myöntämisestä tai suunnitelman vahvistamisesta perustui hakemukseen, joka koski jäteluvan myöntämistä (jätelaki 42 §), jätehuoltosuunnitelman vahvistamista (JHL 21 §) tai ongelmajätteiden käsittelylupaa (JHL 23 §).
- Päätös ilmoituksen hyväksymisestä koski poikkeustilannetta (jätelaki 55 §) tai koetoimintaa (jätelaki 43 §) tai jätehuoltoilmoituksen hyväksymistä (JHL 21 a §).
- Viranomaisen antama väliaikainen määräys (jätelaki 57 §).

Jätehuoltolain järjestelmässä on ympäristön pilaantumistapauksille kaksi vaihtoehtoista määrittelymekanismia, joissa pilaantumiskynnys voisi periaatteessa olla erilainen: toisaalta roskaamiskielto­säännös ja toisaalta jätehuollon järjestämisvelvollisuussäännökset. Käytännössä eroa ei ole, vaan pilaantumiskynnys on sama sovellettavasta vastuusäännöksestä riippumatta, ja pilaantumisen määrittelyssä on pääasiassa sovellettu SAMASE-arvoja. Hankkeelta edellytetty hallintomenettely voi periaatteessa vaikuttaa siihen, millainen yksityiskohtainen puhdistamisvastuu on. Käytännössä hallintoviranomaiset eivät kuitenkaan anna vastuun sisällön kannalta merkitys-

tä sille, perustuuko päätös esimerkiksi jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen vai roskaamiskieltoon.²³⁶

Hallintomenettelyn valinnasta syntyi keskustelua jätelain voimaantumisen jälkeen. Syynä menettelyn valintaongelmiin oli jätelain 77 §:n voimaantulosäännöksen tulkinnanvaraisuus. Se ei antanut selvää oikeusohjetta siitä, sovelletaanko vain JHL:n aineellista vastuuta vai myös menettelysäännöksiä. Siirtymäsäännöksissä tai julkaistuissa lainvalmisteluaineistoissa ei ole mainittu, miten JHL:n menettelysäännöksiä olisi tullut soveltaa tai että niitä ei sovellettaisi. Jätelain 77.2 §:ää tulkittiin ympäristöhallinnossa vakiintuneesti siten, että viittaus tarkoitti soveltamista kokonaisuudessaan hallintomenettelysäännöksineen. Tulkinta perustui siihen, että JHL:n mukainen kiinteistönhaltijan puhdistamisvastuu perustui ja liittyi jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen. Myös KHO otti ainakin kahdessa päätöksessä 1990-luvulla kantaa hallintomenettelyn valintaan. Ratkaisuissa KHO 11.11.1997 taltio 2858 ja KHO 8.9.1999 taltio 2385 edellytettiin jätehuoltosuunnitelman menettelyn soveltamista. *Seppälä* kysyi aiheellisesti, miksi KHO:lla oli tarvetta ryhtyä ohjaamaan vakiintunutta käytäntöä hallinnollisesta menettelystä, kun ohjauksella ei ollut vaikutusta vastuuseen.²³⁷ Edellä selostettu muodollisjuridinen ongelma poistui uuden lainsäädännön myötä 1.3.2000, kun YSL korvasi aiemmat hallintomenettelyä koskevat säännökset ja poisti vallinneen sekavan lainsäädännöllisen tilan.

5.3.3 Roskaamiskieltoon perustuva puhdistamisvastuu

Jätehuoltolain ympäristön roskaamiskieltoa koskevan säännöksen (32 §) mukaan:

Ympäristöön ei saa jättää lasia, peltiä, muovia, paperia eikä muutakaan roskaa tai likaa taikka käytöstä poistettua esinettä tai ainetta niin, että siitä aiheutuu haittaa terveydelle, epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä tai muuta niihin rinnastettavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.

Säännöksen sanamuoto on osin kasuistinen ja osin avoin: siinä luetellaan erityyppisiä roskien lajeja, mutta mainitaan myös ”esine” tai ”aine”, jotka

²³⁶ Suomen ympäristökeskuksen lupapäätösarkisto.

²³⁷ *Seppälä* 1998, s. 70–72.

voivat käsittää miltei mitä hyvänsä. Ympäristöllä tarkoitetaan kaikkia alueita ja paikkoja, joten kiello koskee sekä rakennettua että rakentamatonta aluetta sekä metsää, puistoa ja muuta aluetta.²³⁸ Säännös kattaa sekä maa-alueen, vesialueen, maanpinnan että maaperän roskaamisen. Vastuullisen puhdistamisvastuu kattaa hänen hallinnassaan olevat alueet ja myös muiden hallinnassa olevat alueet. Tämä on vahvistettu myös päätöksessä KHO 24.5.2006 taltio 1361 (KHO 2006:30). Periaatteella on merkitystä jos pilaavan toiminnan vaikutukset ulottuvat esimerkiksi naapurikiinteistön alueelle.

Roskaamiskielto säännöksen tarkoittamaa toimintaa on käytöstä poistettujen esineiden ja aineiden ympäristöön jättäminen edellyttäen, että siitä aiheutuu säännöksessä lueteltuja haittoja. Tavanomaisen roskaantumisen, kuten paperiroskien tai metalliromujen metsään jättämisen, aiheuttama haitta kohdistuu yleensä maisemaan ja on helposti todettavissa. Sen sijaan maaperän pilaantumista on vaikea todentaa, sillä sen aiheuttama haittavaikutus ilmenee lähinnä terveysvaikutuksina ja -riskinä.

Hallintokäytännössä on pidetty jättämisenä esimerkiksi nestemäisten aineiden ja kaikenmateriaalisten ja kaikenkokoisten esineiden sijoittamista ympäristöön, jos siitä aiheutuu JHL 32 §:ssä tarkoitettu seuraus. Roskaamiskiellon soveltamisala on osittain päällekkäinen kiinteistönhaltijan jätehuoltovelvollisuuksia koskevien JHL:n säännösten kanssa, mutta roska on käsitteenä laajempi kuin jäte. Roskaavaksi esineeksi tai aineeksi on katsottu myös muut kuin JHL 3 §:ssä tarkoitetut varsinaiset jätteet. Esimerkiksi maalin tai liuottimen maahan kaatamisen on katsottu kuuluvan kiellon piiriin. Roskaamiskieltoa on hallintokäytännössä sovellettu maaperän pilaantumistapauksiin, esimerkiksi vanhojen säiliövuotojen seurausten ja maisemaa rumentavien alusten hylkyjen poistamiseen.

Lain esitöissä ei ole mainittu, kuinka laajasti roskaantuminen käsitteenä sisältää maaperän pilaantumisiilmiöt. Ilmeisesti säännöstä voidaan soveltaa myös maanalaisten säiliöiden tai putkien vuotoihin. Hallituksen esityksessä mainitaan haitallisten aineiden maaperään ”sijoittaminen”, mikä kielellisesti tulkiten viittaisi siihen, että säiliövuodot jäävät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.²³⁹ Koska laissa toimintaa on kuvattu aineen ”jättämisenä” ympäristöön, eikä painoa ole annettu sille, miten jätetty aine on päätynyt ympäristöön, lain tarkoitus tai sananmuoto ei estä säännöksen soveltamista myös vähitellen tapahtuneeseen haitallisen aineen maaperään vuotamiseen. Hal-

²³⁸ Salo 1990, s. 159.

²³⁹ HE 195/1986, s. 7.

linto- tai oikeuskäytännössäkään ei ole vedottu siihen, etteivät säiliövuodot kuuluisi säännöksen soveltamisalaan. *Marja Ekroos* on esittänyt, että roskaamissäännöstä ei pidä soveltaa saastuneen maaperän puhdistamiseen. Hänen mukaansa on oikeusturvan ja kohtuullisuuden kannalta ongelmallista, että toissijainen vastuu ulottuu myös kiinteistönhaltijaan, jolla ei ole tekemistä pilaantumisen kanssa.²⁴⁰ Roskaantumisen aiheuttajan puhdistamisvelvollisuudesta on säädetty JHL 33.1 §:ssä seuraavaa:

Se, jonka toiminnasta tai menettelystä aiheutuu roskaantumista, on velvollinen puhdistamaan roskaantuneen alueen. Roskaantumisen aiheuttajana pidetään myös huvi- tai muun sellaisen tilaisuuden järjestäjää, jos ympäristö roskaantuu tilaisuuden seurauksena.

Silloin, kun roskaamiskielto (JHL 32 §) soveltuu, puhdistamisvelvollisuus määräytyy roskaantuneen alueen puhdistamista koskevan JHL 33 §:n nojalla, joka täydentää roskaamiskieltoa. Ensisijaisesti vastuussa on roskaaja (33.1 §) eli ”se, jonka toiminnasta tai menettelystä aiheutuu roskaantumista”. Maaperän pilaantumistapauksissa vastuussa on pilaantumisen aiheuttaja.

Tilaisuuden järjestäjä rinnastetaan roskaantumisen aiheuttajaan (33.1 § 2. lause). Tilaisuuden järjestäjän vastuu soveltuu perinteiseen roskaantumiseen. Tosin periaatteessa esimerkiksi autokilpailun järjestäjä vastaisi säännöksen nojalla, jos tilaisuuteen osallistuvat ajoneuvot aiheuttaisivat päästöillään maaperän pilaantumista. Hallintokäytännössä ei ole esiintynyt tapauksia, joissa maaperän puhdistamishankkeissa vastuu olisi kohdennettu tilaisuuden järjestäjään. Roskaajan puhdistamisvastuu kohdentuu vain laissa yksilöityihin henkilötahoihin, eikä esimerkiksi heihin rinnastettavissa oleviin henkilötahoihin. JHL eroaa YVL 7 §:stä, joka mahdollistaa vastuun ulottumisen aiheuttajaan rinnastettaviin tahoihin.

5.3.4 Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen perustuva puhdistamisvastuu

Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus. Jätehuoltosuunnitelma luotiin keinoksi ohjata kiinteistöjen jätehuollon järjestämistä. Tarkoituksena oli saada valvontaan runsaasti jätettä tuottavat yksiköt. Säännöksissä tai niiden val-

²⁴⁰ Marja Ekroos 1994, s. 73.

misteluaineistossa ei ole mitään viittausta siihen, että suunnitelma olisi alun perin tarkoitettu välineeksi pilaantuneen maaperän puhdistamishankkeita varten.²⁴¹ JHL:n systematiikassa jätteen käsite ei kattanut pilaantunutta maa-ainesta. Kun maaperän saastuminen havaittiin 1980-luvulla ongelmaksi, suunnitelman käyttöä lisättiin, koska muita oikeudellisia keinoja ei ollut. Vastuu laajeni oikeuskäytännössä kattamaan sekä pilaantuneen maaperän puhdistamisen että puhdistamistarpeen arvioinnin edellyttämät tutkimukset. Näin todettiin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisa KHO 14.11.1986 taltio 4533 (1986 II 94) ja KHO 10.6.1992 taltio 2255. Lainsäädäntötasolla muutos sai vahvistuksen kun jäteasetuksessa (1130/1993, 11 § 29. kohta) todettiin, että pilaantunut maaperä on jätehuollon kannalta luokiteltavissa jätteeksi.

JHL 20 §:ssä on lueteltu ne tilanteet, joissa jätehuoltovelvollisen on esitettävä suunnitelma. Lisäksi viranomaiselle on säädetty yleinen toimivalta määrätä muissakin tapauksissa, että on esitettävä jätehuoltosuunnitelma (JHL 21.2 §). Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus koskee kiinteistön haltijaa, jonka on järjestettävä jätteiden asianmukainen käsittely ja tehtävä jätehuoltosuunnitelma, jos kiinteistöllä syntyy tai siellä käsitellään koostumukseltaan tuntematonta, käsittelyn kannalta merkityksellisiltä ominaisuuksiltaan poikkeuksellista jätettä tai ongelmajätettä taikka kunnan alueella syntyvään asuinkiinteistöjen jätemäärään verrattuna kohtuuttoman suuri määrä muuta jätettä (20 §). Säännöksen soveltamisalaa ei ole rajattu alueellisesti siinä suhteessa, onko kyse maa- tai vesialueesta, kaupunki- tai maaseutu-alueesta, kaavoitetusta tai kaavoittamattomasta alueesta. Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuutta koskevan JHL 21 §:n mukaan:

Milloin kiinteistön haltijan on 20 §:n mukaisesti järjestettävä jätteiden käsittely ja kiinteistöllä syntyy tai siellä käsitellään ominaisuuksiltaan tai laadultaan sellaista jätettä kuin 16 §:n 2 momentissa tarkoitetaan taikka poikkeuksellisen paljon muuta jätettä, kiinteistön haltijan on esitettävä ympäristönsuojelulautakunnan tai ympäristöministeriön määräämissä tapauksissa, lääninhallituksen hyväksyttäväksi suunnitelma kiinteistön jätehuollon järjestämisestä. Jos kiinteistön jätehuolto muuttuu olennaisesti, on esitettävä tarkistettu suunnitelma. Suunnitelmaa ei kuitenkaan tarvitse esittää yleisen jätteiden käsittelypaikan eikä 23 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan nojalla tapahtuvan toiminnan osalta eikä myöskään 21 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

²⁴¹ Kuusiniemi 2002, s. 145.

Kiinteistön haltijan on muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa esitettävä suunnitelma tai tarkistettu suunnitelma, jos ympäristönsuojelulautakunta tai lääninhallitus niin määrää.

Ympäristönsuojelulautakunta tai lääninhallitus voi suunnitelman hyväksyessään asettaa sen toteuttamiselle jätehuollon, jätteiden uudelleen- tai muun hyötykäytön ja ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisia ehtoja.

Suunnitelma on esitettävä ympäristöviranomaiselle, joka päätöksellään vahvistaa maaperän puhdistamisvelvollisuuden joko osana koko toiminnanharjoittajan toiminnan jätehuoltoa koskevaa suunnitelmaa tai erillisenä, pelkäättään puhdistamishanketta koskevana päätöksenä. JHL:n mukainen menettely poikkeaa siinä suhteessa YSL:n järjestelmästä, jonka mukaan puhdistamisvastuuta ei yleensä käsitellä yrityksen muun toiminnan ympäristöluvan yhteydessä.

JHL:n voimassa ollessa suunnitelma esitettiin hyväksyttäväksi ympäristönsuojelulautakunnalle tai ympäristöministeriön määräämissä tapauksissa lääninhallitukselle. Suunnitelman hyväksymispäätökseen voitiin liittää lupaehtoja jätehuollosta ja ympäristönsuojelusta. Nykyisin puhdistamishanke edellyttää YSL:n mukaista ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä. Hankesuunnitelma toimitetaan alueelliselle ympäristökeskukselle. Jos vastuullinen kiinteistönhaltija niskoittelee, häntä ei voida velvoittaa hakemaan ympäristölupaa, mutta hänet voidaan velvoittaa puhdistamaan alue YSL 79 §:n nojalla. Toimivaltainen on se lupaviranomainen, jonka toimialueella pilaantunut alue sijaitsee. Toimivaltasäännöksellä on merkitystä, jos teollisuuslaitos sijaitsee yhden viranomaisen alueella ja sen omistama pilaantunut alue toisen viranomaisen alueella.

Toisinaan vasta puhdistamistöiden aikana havaitaan, että on tarpeen laajentaa puhdistettavaa aluetta alkuperäiseen verrattuna. Hankkeen olennaisen muutosten toteuttaminen edellyttää, että toimivaltainen lupaviranomainen muuttaa lupapäätöstä. Muutoksenhakuviranomainen ei voi valituksen käsittelyn yhteydessä laajentaa luvassa tarkoitettua hanketta. Ratkaisussa KHO 18.6.1998 taltio 1157 hylättiin vaatimus maaperän puhdistamisvelvollisuuden laajentamisesta kattamaan laajempi alue, sillä vaatimus oli esitetty vasta KHO:ssa. KHO:n toimivaltaan ei kuulunut tutkia vaatimusta, jota ei ollut esitetty jo asian aiemmissa käsittelyvaiheissa.

Puhdistamisvelvollisuuden kohdentuminen. Velvollisuus esittää jätehuolto-suunnitelma merkitsee samalla vastuuta pilaantuneen maaperän puhdistamis-

misesta. Tämä velvollisuus kohdistuu kiinteistön haltijaan. Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus (21 §) ei siis koske aiheuttajan puhdistamisvastuuta, joka voi perustua joko roskaamiskielto­säännökseen (33 §) tai äkilisten onnettomuuksien ilmoitusvelvollisuutta koskevaan 21a §:ään. Sen sijaan viranomaisilla ei ole yleistä velvollisuutta selvittää tai puhdistaa pilaantuneita alueita, kuten myös seuraavasta KHO:n ratkaisusta ilmenee:

KHO 18.6.1998 taltio 1157. Ympäristökeskus hyväksyi alueella 40 vuotta vuokrasopimuksen nojalla toimineen romualan yrityksen suunnitelman lyijyllä ja öljyllä saastuneen maaperän kunnostamiseksi. Alueen omistajan valituksessa vaadittiin asian palauttamista ympäristökeskukselle ja sen velvoittamista teettämään puolueettoman ulkopuolisen maaperäselvityksen alueesta, koska päätös oli perustunut yksinomaan yhtiön tekemiin selvityksiin.

KHO hylkäsi valituksen sillä perusteella, että JHL 21 §:n nojalla on kiinteistönhaltijan velvollisuus esittää lupaviranomaiselle hyväksyttäväksi suunnitelma ja selvitykset.

Puhdistamisvelvollisuus kohdistuu kiinteistön nykyiseen haltijaan, joka voi olla omistaja, vuokramies tai muu sellainen (6 §). Kiinteistön haltijan käsite omaksuttiin JHL:n säännöksiin jätevesimaksulaista (610/1973), ja keskeinen käsitteen ulkopuolelle jäänyt ryhmä oli huoneenvuokrasopimuksen nojalla kiinteistöä hallinneet vuokramiehet.²⁴² Käytännössä jaottelu ei ole näin yksiselitteinen, sillä teollisuuslaitosten vanhat vuokrasopimukset voi olla nimetty huoneenvuokrasopimuksiksi. Tämä aiheuttaa tulkintaongelmia haltijan suhteen, sillä JHL:n systematiikassa ei ole otettu näitä tilanteita huomioon. Ongelmallisia ovat myös nykyisin tavalliset yhtiöittämisjärjestelyt, joissa toimintakokonaisuuksia jaetaan itsenäisiin osiin. Tulkintatilanteissa lähtökohtana on pidettävä tosiasiallisen haltijan vastuuta, eikä ole perusteltua tulkita JHL:n vanhoja säännöksiä ahtaan kielipöydästä.

Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus on kiinteistösido­nnainen, eikä liity esimerkiksi kiinteistöllä harjoitettuun toimintaan tai koske tietyn toimialan yrityksiä. Suunnitelmaa edellytetään, jos kiinteistöllä ilmenee jätehuollon järjestämistarvetta. Puhdistamisvelvollisuus perustuu jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen esimerkiksi päätöksissä KHO 30.5.1989 taltio 1828 (ATK) ja KHO 3.11.1993 taltio 4332. Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisten joukko poikkeaa laajuudeltaan ympäristölupa-

²⁴² HE 142/1975, s. 3.

asioiden luvanhakuvelvollisista. Velvollisuus hakea lupaa on toiminnanharjoittajilla. Sen sijaan suunnitelman esittämisvelvollisuus on kiinteistönhaltijalla, joten heidän joukkonsa on laajempi. Hallintomenettelyjen kannalta tällä on se vaikutus, että puhdistamismääräyksen antamista koskevaa hallintopakkoa ja alueella harjoitetun toiminnan ympäristölupaa ei voida menettelyin yhdistää. Puhdistamismääräys on annettava eri menettelyssä. Alueen puhdistamista voidaan edellyttää ympäristöluvassa vain jos puhdistaminen vaikuttaa lupaedellytyksiin.

Kiinteistönhaltija ja -omistaja on määritelty JHL 6 §:ssä. Lainkohdan mukaan kiinteistön haltijalla tarkoitetaan kiinteistön omistajaa tai omistajan vertaista haltijaa taikka tontinvuokra- tai maanvuokrasopimuksen nojalla kiinteistöä hallitsevaa vuokramiestä. Jätehuoltolain 21 §:n mukaan kiinteistön haltijan on esitettävä jätehuoltosuunnitelma. Jätehuoltosuunnitelman laatimisvelvollisuus voidaan siten kohdistaa kiinteistön omistajan sijasta myös kiinteistöllä toimivaan vuokralaiseen. Seuraavassa KHO:n ratkaisussa velvoitettiin tapauskohtaisista syistä omistaja puhdistamaan alue:

KHO 18.9.1991 taltio 3149. Jätehuoltosuunnitelman hyväksymispäätöksessä määrättiin omistaja puhdistamaan alue, vaikka tämä oli vedonnut siihen, että alue oli vuokramiehen hallinnassa. Tapauksessa kaupunki oli ostanut pilaantuneen kiinteistön kyllästystoimintaa harjoittaneelta yhtiöltä. Kaupunki oli vuokrannut edelleen kiinteistön saha- ja puutavara-liikkeelle. Kiinteistön luovutuksen yhteydessä oli sovittu, että kaupunki vastaa kiinteistön puhdistamisesta ja kaupunki oli esittänyt lääninhallitukselle sitä tarkoittavan jätehuoltosuunnitelman.

KHO katsoi, että kaupunki kiinteistön omistajana oli vastuussa jätehuoltosuunnitelman mukaisista velvoitteista. Ratkaisu on mahdollista ymmärtää sitä taustaa vasten, että tehty nimenomainen sopimus puhdistamisvastuun jaosta vaikutti lopputulokseen. Jos sopimus olisi puuttunut, KHO olisi ehkä kohdistanut puhdistamisvastuun vuokralaiseen eli kiinteistöllä toimivaan toiminnanharjoittajaan, joka jätehuoltolain perusteella olisi ollut velvollinen laatimaan jätehuoltosuunnitelman.

Pääsääntönä oikeuskäytännössä voitaneen pitää sitä, että ainakin pitkäaikaisessa vuokrasuhteessa vuokralainen on ensisijaisesti vastuussa, ei omistaja. Esimerkiksi ratkaisun KHO 14.5.1993 taltio 1846 mukaan alueen haltijana ollut teollisuustilojen vuokralainen velvoitettiin puhdistamaan alueen maaperä, joka oli pilaantunut alueen edellisten haltijoiden toiminnan johdosta. Sama lopputulos oli seuraavassa ratkaisussa, jossa oli kyse vastuun-

jaosta vuokraajan ja omistajan välillä ja siitä, voiko viranomainen ottaa vastuullisen valinnassa huomioon taloudellisen tilanteen ja maksukyvyn:

Helsingin hallinto-oikeus 16.11.1999 nro 99/5040/5. Ympäristökeskus määräsi 9.10.1998 kunnan puhdistamaan kiinteistöllä sijaitsevan saastuneen ylöskaivetun maa-aineskasan. Kunta oli vuokrannut omistamansa kiinteistön 1.12.1964–31.12.1985 väliseksi ajaksi autohallia ja sen yhteyteen rakennettavaa moottoriajoneuvohuoltoasemaa varten. Vuokra-aikaa oli eri sopimuksin jatkettu 1.1.1986–31.12.2001 väliseksi ajaksi. Tontilla sijaitsee autohallirakennus ja polttoaineen jakelupiste säiliöineen. Kunnan ympäristökeskus oli myöntänyt 28.4.1998 ympäristöluvan jakeluaseman uusimiseksi. Jakeluaseman säiliöiden muutostöiden yhteydessä havaittiin, että maaperässä on syanidipitoista täyttömaata.

Ympäristökeskus katsoi, että kun kukaan ei puhdistanut vapaaehtoisesti aluetta, kunta omistajana voitiin määrätä puhdistamaan alue. Vastuun kohdentamisen perusteluna oli se, että omistajalla oli taloudellisesti parhaimmat edellytykset viedä syanidia sisältävä maa-aineserä asianmukaiseen käsittelyyn.

Kunta valitti hallinto-oikeuteen ja vaati vahvistettavaksi, että vuokramies kiinteistön haltijana on vastuussa kiinteistön puhdistamisesta. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta kaupungin vaatimuksen yhtiön puhdistamisvelvollisuuden vahvistamisesta, koska hallinto-oikeus ei voinut käsitellä asiaa ensiasteena. Hallinto-oikeus kumosi kunnalle kiinteistönhaltijana asetetun puhdistamisvelvollisuuden, sillä omistajaa, joka oli vuokrannut kysymyksessä olevan tontin pitkäaikaisella maanvuokrasopimuksella toiselle, ei voida pitää alueen jätelainsäädännössä tarkoitettuna haltijana.

Tämä päätös on lainvoimainen.

Perusteluissa lähdettiin siitä, että aiheuttaja on ensisijaisessa vastuussa. Hallinto-oikeus totesi, ettei asiassa ollut esitetty selvitystä siitä, kuka oli sijoittanut syanidipitoisen täyttömaan maaperään, vaan aiheuttaja oli jäänyt selvittämättä. Kiinteistön haltija saattaa olla tällaisessa tilanteessa velvollinen puhdistamaan pilaantuneen alueen jätehuoltolain soveltamista koskevan oikeuskäytännön ja jätelain 23, 24 ja 77 §:n nojalla. Jätelainsäädännössä kiinteistön haltijalla tarkoitetaan kiinteistön omistajaa tai omistajan vertaistaijajaa tai sitä, joka hallitsee kiinteistöä vuokraoikeuden nojalla. Hallinto-oikeus katsoi, että mainittuja tahoja voidaan pitää toisensa poissulkevin vaihtoehtoina, kun laistakaan ei muuta ilmene. Vuokratun kiinteistön omistajaa ei siten voida pitää jätelainsäädännössä tarkoitettuna haltijana. Haltija olisi tällaisessa tapauksessa ainoastaan kiinteistön vuokrannut vuokralainen. Pe-

rustelujen mukaan viranomainen ei voi tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen valita, kohdistetaanko usein suuria puhdistamiskustannuksia aiheuttava puhdistamisvelvoite vuokralaiseen vai omistajaan, sillä jätelainsäädäntö perusteluineen ei anna tukea ympäristökeskuksen laintulkinnalle. Oikeuskirjallisuudessa *Kiviniemi* lähtee siitä, että jätehuoltovastuu kohdistuu vain yhteen tahoon, johon liittyy olennaisesti kiinteistön tosiasiallinen käyttö.²⁴³

Selostetut päätökset vahvistavat käsitystä, että lupaviranomainen ei voi tarkoituksenmukaisuusperusteilla valita, kohdistetaanko puhdistamisvaatimukset vuokralaiseen vai omistajaan. Valinnalle pitää olla hyväksyttävät perustelut, vaikka laissa ei ole siitä selkeitä säännöksiä. Ratkaisua tulkintatilanteessa tehtäessä on otettava huomioon oikeudellisten yleisperiaatteiden, kuten aiheuttamis- ja kohtuusperiaatteen vaikutus (näin Helsingin hallinto-oikeus 8.3.2001 nro 01/0099/5). Hyväksyttävä perustelu kohdentamiselle ei ole se, että omistaja on maksukykyisin. Sen sijaan sillä on merkitystä, onko omistaja harjoittanut alueella maaperää pilaavaa toimintaa tai onko hän tien-nyt pilaavasta toiminnasta. Myös vuokrasopimuksen pituus voi olla merkityksellinen seikka siten, että lyhytaikaisen sopimuksen ollessa kyseessä vastuu voidaan kohdistaa omistajaan eikä vuokralaiseen. Kuitenkin vuokralainen voi olla vastuussa myös lyhytaikaisessa vuokrasuhteessa, jos vuokralaisen toiminnalla tai laiminlyönneillä alueen valvonnan suhteen on olennaista yhteyttä alueen pilaantumisen aiheutumiseen.

KHO:n oikeuskäytännössä on ratkaisussa KHO 14.11.1986 taltio 4533 (1986 II 94) katsottu, että pilaantumistapauksessa vastuu kuuluu ensisijaisesti sille kiinteistönhaltijalle, jonka hallinta-aikana pilaantuminen ilmenee, mutta jos haltija on sen jälkeen vaihtunut, on vastuussa nykyinen haltija. Mainitussa tapauksessa oli kiinteistön haltijana ollut Rautatiehallitus vedonnut valituksessaan siihen, että alueen entinen vuokramies oli vastuussa puhdistamisesta, mutta KHO katsoi haltijan olevan vastuussa, sillä vuokramies ei enää hallinnut kiinteistöä JHL 6 §:n tarkoittamalla tavalla vuokrasopimuksen perusteella. Aiheuttamisperiaatteen kannalta lopputulos on silloin arveluttava, jos nykyisen haltijan toiminnalla tai valvonnan laiminlyönnillä ei ole mitään yhteyttä pilaantumisen syntymiseen. Lähtökohtanahan tulisi olla, että aiheuttaja vastaa vahinkojen estämisestä tai toimenpiteiden kustannuksista.

Hallinto ja oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu myös, että puhdistamisvelvollisuus koskee sekä jätehuoltolain voimassaolon aikana että sitä

²⁴³ Kiviniemi 1991, s. 25.

ennen aiheutunutta pilaantumista, jos alue on lain voimaantulon jälkeen ollut puhdistamatta.

KHO 12.10.1992 taltio 3600. Kaksi yhtiötä oli harjoittanut sahaustoimintaa vuosina 1957–1968. Sahaustoiminta ja siihen liittyneen sinistymäestoaineen (KY5) käyttö loppuivat kiinteistöltä vuonna 1968. Kunta oli osstanut kiinteistön 29.12.1971. Parikkalan kunnanhallitus katsoi, että jätehuoltolailla ei voi olla takautuvaa vaikutusta kiinteistöllä 1950- ja 1960-luvuilla harjoitettuun toimintaan eikä missään tapauksessa puheena olevan kiinteistön vilpittömässä mielessä ostaneeseen kuntaan. KHO katsoi, että suoja-aine KY5:n sisältämien kloorifenolien ja saastuneiden maa-ainesten muodostamaa seosta pidettiin jätehuoltolain 3.3 §:ssä tarkoitettuna jätteenä, jonka kiinteistöllä tapahtuvasta käsittelystä voitiin lain 21 §:n mukaisesti velvoittaa esittämään jätehuoltosuunnitelma. Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvoite oli voitu kohdistaa kuntaan kiinteistön omistajana ja haltijana. Jätehuoltosuunnitelma voi koskea myös ennen jätehuoltolain voimaantuloa syntyneen jätteen käsittelyä.

Oikeuskirjallisuudessa on tosin kritisoitu sitä, että JHL:ssa puhdistamisvastuu on kytketty alueen hallintaan. *Hollon* mukaan vastuu ei ilman nimenomaista säännöstä voine siirtyä alueen myöhemmälle haltijalle pelkästään alueen hallinnan perusteella, jos hän ei ole mitenkään osallistunut saastuttavaan toimintaan.²⁴⁴ *Marja Ekroosin* mielestä vanhoihin tapauksiin ei tulisi voida soveltaa puhdistamisvastuuta ilman kohtuusharkintaa.²⁴⁵ Myös *Salo – Snellman* pitää kohtuuttomana, että puhdistamisajankohdan haltija vastaa toisten tekemästä pilaantumisesta, jos saastuminen on tapahtunut ennen modernia ympäristölainsäädäntöä ja sen mukaista viranomaisvalvontaa.²⁴⁶ *Salo – Snellmanin* mielestä kunnan tai valtion tulisi näissä tilanteissa vastata kustannuksista.

Pilaantuneen maaperän oikeudellinen luonne jätteenä. Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuutta on oikeuskäytännössä sovellettu sellaisiin kiinteistöihin, joiden maaperä on pilaantunut. Pilaantunut maaperä on katsottu jätteeksi, jonka jätehuollon järjestäminen, siis tässä tapauksessa maaperän puhdistaminen, edellyttää jätehuoltosuunnitelmaa.

²⁴⁴ Hollo 2000, s. 60–62.

²⁴⁵ Marja Ekroos 1995, s. 64.

²⁴⁶ Salo – Snellman 1994, s. 35.

KHO 1986 taltio 4533 (1986 II 94). Romuliiketoiminnan yhteydessä harjoitetun jätokaapeliavopolton seurauksena syntynyttä raskasmetallien, PCB:n ja saastuneen pintamaan seosta pidettiin jätehuoltolain 3.3 §:ssä tarkoitettuna maankamaran aineksena. Kun otettiin huomioon mainitun aineksen ympäristövaarallinen laatu, ympäristölautakunta oli kaupungin jätehuoltoviranomaisena voinut jätehuoltolain 21 §:n ja jätehuoltoasetuksen 12 §:n nojalla määrätä kiinteistön haltijan esittämään lautakunnan päätöksessä tarkoitetun jätehuoltosuunnitelman.

KHO 30.5.1989 taltio 1828 (ATK). Lääninhallitus oli yhtiön tehdaskiinteistön jätehuoltosuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen ehdoissa määrännyt yhtiön kaivamaan maasta sen tehdaskiinteistölleen hautaamat noin kaksisataa jäteöljytynnyriä ja toimittamaan ne ja öljyn mahdollisesti saastuttaman maan kaatopaikan öljyisen maan vastaanottoasemalle. Kysymys oli yhtiön omassa toiminnassa syntyneestä maaperän pilaantumisesta tai sen riskistä.

KHO katsoi, että yhtiö ei ollut esittänyt riittäviä selvityksiä siitä, että kaikki tynnyrit olivat olleet tyhjiä. KHO ei muuttanut lääninhallituksen päätöstä muuten kuin pidentämällä jäteöljytynnyreiden sekä öljyn mahdollisesti saastuttaman maan kaivamiselle asetettua määräaika.

Näiden KHO:n ratkaisujen jälkeen on johdonmukaista tulkita, että pilaantunut maaperä on jätehuoltolain näkökulmasta jätettä, jota koskee jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus. Voitaisiin tosin perustellusti olla jälkikäteen sitäkin mieltä, että ensimmäisen päätöksen merkitys ennakkopäätöksenä on rajallinen, sillä tapauksessa oli kyse suurista haitta-ainepitoisuuksista ja erityisen haitallisesta aineesta (PCB), mihin KHO viittasi mainitsemalla aineksen ympäristövaarallisuuden. Päätöksessä kuvattu puhdistamishanke ei siis ole tyypillinen, sillä useimmiten pilaava aine ei ole yhtä haitallista ja myös haitta-ainepitoisuudet ovat pienempiä.

Jätehuoltolaissa tai sen esitöissä ei ole määritelty, millaiset pitoisuudet edellyttävät puhdistamista. Tässä suhteessa tulkintakäytäntö on sama kuin sovellettaessa roskaamiskiellösäännöksiä maaperän pilaantumiseen. Vastaavasti myös SAMASE-raportissa esitetyt ohje- ja raja-arvot ovat pilaantumisen määrittelyssä olleet keskeisiä. Kaivostoiminnan jätteitä koskee erityislaki, mutta tulkinnanvaraista on, kattaako se myös kaivostoiminnan aiheuttaman maaperän pilaantumisen. KHO:n seuraavan ratkaisun perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että kaivostoiminnan jätteisiin voidaan soveltaa jätehuoltolakia, sillä kaivoslaissa ei ole erityisiä säännöksiä kaivostoiminnan jätehuollosta. Toiminnanharjoittaja voidaan siten velvoittaa

laatimaan jätehuoltosuunnitelma jätehuoltolain nojalla. Jätehuoltolain 21 §:n nojalla viranomaisella on oikeus asettaa suunnitelman hyväksymispäätöksessä ehtoja, jotka koskevat kaivostoiminnan jätteiden sijoituspaikan kunnostusta.

KHO 31.8.1993 taltio 3081. Kaivoskiinteistön jätehuoltosuunnitelman hyväksymispäätöksen ehdoissa oli toiminnan harjoittaja velvoitettu esittämään suunnitelma kaivostoiminnassa syntyvien rikastushiekan ja sivukiven läjityksestä ja läjitysalueiden maisemoinnista. Toiminnan harjoittaja valitti katsoen muun muassa, että rikastushiekka ja sivukivi olivat kaivostoiminnan sivuaineita, joista ei voitu päättää jätehuoltolain nojalla.

KHO totesi, että jätehuoltolain 1 §:n 1 momentin mukaan jätehuollossa on noudatettava, sen lisäksi mitä muualla on säädetty, jätehuoltolakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Kaivoslakiin ei sisälly säännöksiä kaivoskiinteistöjen jätehuollosta, joten toiminnan harjoittaja kaivoskiinteistön haltijana oli velvollinen laatimaan jätehuoltosuunnitelman kaivostoiminnan jätteiden osalta. Kun otettiin huomioon jätehuoltolain 3 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan jätteenä pidetään myös muita kuin saman pykälän 1 momentissa tarkoitettuja esineitä ja aineita, jotka on koottu tai toimitettu jätteille varattuun paikkaan muun ohella varastointia varten, oli tuotannosta poistettuja rikastushiekkaa ja sivukiveä pidettävä jätehuoltolaissa tarkoitettuna jätteenä. Kaivoslain 40 § ei sisältänyt säännöksiä rikastushiekan ja sivukiven luonteesta jätehuoltolain säännösten kannalta. Näillä perusteilla ja kun jätehuoltosuunnitelmapäätöksen edellä tarkoitettuja ehtoja oli pidettävä jätehuoltolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitetuina tavoin jätehuollon ja ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisina, KHO hylkäsi toiminnan harjoittajan valituksen ja pidi ehdoissa asetettujen velvoitteiden määräajat.

5.3.5 Jätehuoltoilmoituksen esittämisvelvollisuuteen perustuva puhdistamisvastuu

Ilmoitusmenettelyn tavoitteet ja soveltamisala. Jätehuoltoilmoitusmenettely (JHL 21a §) oli tarkoitettu nopeaksi hallintomenettelyksi silloin, jos jäte oli välittömästi kuljetettava pois kiinteistöltä tai maastosta. Kyse oli vaihtoehdosta jätehuoltosuunnitelman vahvistamismenettelylle, jos kiinteistöllä syntyneen jätteen syynä oli onnettomuus, tuotantohäiriö- tai näihin rinnastettava poikkeuksellinen tilanne taikka kertaluonteinen toimenpide. Jätehuoltosuunnitelman käsittely oli hidasta, joten sen vaihtoehdoksi tarvittiin mah-

dollisuus ryhtyä toimenpiteisiin heti viranomaisille tehdyn ilmoituksen jälkeen.²⁴⁷

Ilmoitusmenettelyssä on vastuun kohdentumisessa kaksi vaihtoehtoa. Puhdistamisvastuu voi kohdistua joko kiinteistön haltijaan tai jätteen tuottajaan. Ilmoitusvelvollisuus korvaa tavallisen jätehuoltosuunnitelman, ja näissä tapauksissa puhdistamisvelvollisuus kohdistuu kiinteistön haltijaan, kuten suunnitelman esittämisvelvollisuuskin. Toinen säännöksessä tarkoitettu tilanne oli äkillinen onnettomuus, jossa ilmoitusvelvollinen oli se, jonka toiminta jätteen oli tuottanut (JHL 21 a § 1 mom. 2. lause). Säännös antaa mahdollisuuden edelleen YSL:n voimaantulon jälkeenkin kohdentaa puhdistamisvelvollisuus aiheuttajaan. Aiheuttajalta voidaan joko edellyttää jätehuoltoilmoitusta tai hänet voidaan tarvittaessa pakkotoimin velvoittaa puhdistamaan alue. Tämä lainkohta oli tarkoitettu sovellettavaksi esimerkiksi säiliöauton kaatuessa toisen omistamalla alueella. Säännöksessä ei ollut järjestetty toissijaista vastuuta. Kiinteistönhaltijan vastuun osalta tämä merkitsee JHL:n alkuperäisen systematiikan kannalta sitä, että äkillisen onnettomuuden aiheuttamasta pilaantumisesta vastaa vain aiheuttaja, sillä jos tämä lyö laimin puhdistamisen, vastuu ei siirtyisi kiinteistönhaltijalle. Tähän tulkintavaihtoehtoon ei ole aiemmin vedottu oikeus- tai hallintokäytännössä, joten se tuskin enää on menestyksellä mahdollista, kun äkillisissä onnettomuuksissa pilaantuneet alueet lienee jo kaikki puhdistettu.

Ilmoitusmenettely oli alun perin tarkoitettu nimenomaan ”jätteen” poiskuljettamisen ohjaamiseen. Kun otetaan JHL:n 3 §:n jätteen sekä rakennustoissa ylijääneen maankamaran aineksen määritelmät huomioon, on ilmeistä, että kaikki pilaantuneet alueet eivät kuuluneet ilmoitusmenettelyn alun perin tarkoitettuun soveltamisalaan. Ne vähitellen pilaantuneet alueet, joissa maaperään ei ole kohdistettu maansiirto- tai rakentamistoimia, eivät olleet säännöksessä tarkoitettuja alueita. Sen sijaan soveltamisalaan kuuluivat selkeästi ne alueet, joissa oli äkillisen onnettomuuden yhteydessä maahan valunut kemikaalia ja tuloksena oli kemikaalin ja maaperän seosta.

Ilmoitusmenettelyn soveltaminen. Ilmoitusmenettelyn soveltamisala laajeni hallintokäytännössä ja säännöstä sovellettiin vähitellen kaikentyyppeisiin pilaantuneisiin alueisiin. Soveltamisalan tulkinta ei ollut vastuullisen kannalta oikeusturvaongelma, sillä viranomaisilla oli muutenkin oikeus vaatia JHL 21 §:n 2 momentin nojalla aina kunnostussuunnitelmaa, vaikka ilmoitusme-

²⁴⁷ Salo 1990, s. 122.

nettelysäännös ei olisi soveltunut (näin Helsingin hallinto-oikeus 8.3.2001 nro 01/0099/5). Jätehuoltoilmoitusmenettelyä käytettiin esimerkiksi rakennusten purkamisen yhteydessä, PCB-kondensaattorien käytöstä poistamisen tai huoltoaseman bensiinisäiliöiden puhdistuksen yhteydessä, kun jäte enintään lyhyen väliavarastoinnin jälkeen toimitettiin muualle käsiteltäväksi.²⁴⁸ Pilaantuneiden alueiden puhdistamishankkeissa jätehuoltoilmoitusmenettelyä käytettiin hyvin yleisesti lupamenettelynä.²⁴⁹ Tämä perustui JHL:n tulokintaan, jonka mukaan maaperän pilaantuminen katsottiin kertaluonteiseksi poikkeustilanteeksi. Jätehuoltoilmoituksen johdosta ympäristöviranomaisen teki päätöksen, joissa oli puhdistamisesta samanlaisia lupamääräyksiä kuin jätehuoltosuunnitelman vahvistamispäätöksissä. Ilmoitusmenettelyä sovellettiin esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa alueelta poistettiin pilaantunut maa-aines eikä alueella tarvinnut suorittaa pitkäaikaista tarkkailua. Näissä tapauksissa pilaantuneet maat toimitettiin käsiteltäväksi sellaiseen paikkaan, jolla oli ympäristölupa pilaantuneen maa-aineksen käsittelyyn. Toisin kuin hallintoviranomaiset, KHO ei hyväksynyt jätehuoltoilmoitusmenettelyn laajaa käyttöä. KHO:n mielestä ilmoitusmenettely ei soveltunut, kun maaperä oli pilaantunut pitkäaikaisen toiminnan johdosta, koska silloin ei ollut kyse 21 a §:ssä tarkoitettusta kertaluonteisesta tai poikkeuksellisesta toimenpiteestä:

KHO 8.9.1999 taltio 2385. Ympäristökeskus teki 28.7.1998 päätöksen jätehuoltoilmoituksesta, joka koski autokorjaamotoiminnassa käytetyn alueen maaperän puhdistamista. Asiassa oli kyse maaperän saastuneisuuteen, saastuneisuudesta johtuvaan ympäristöhaitan arviointiin ja tarvittaviin puhdistustoimiin liittyvistä tutkimuksista ja selvityksistä sekä alueen puhdistamisesta. Kunnan ympäristönsuojelulautakunta valitti päätöksestä. Valituksessa esitettiin muun ohessa, että ympäristökeskuksen olisi tullut hankkia ympäristönsuojelulautakunnan lausunto tai muuten kuulla sitä päätöstä tehdessään.

KHO kumosi ympäristökeskuksen ratkaisun ja palautti asian ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi. KHO:n mielestä asiaa ei olisi saanut käsitellä jätehuoltolain 21 a §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä, vaan ympäristökeskuksen olisi tullut noudattaa ympäristölupamenettelylain mukaista menettelyä ja vaatia yritykseltä kiinteistön maaperän puhdistamista koskeva kiinteistön jätehuoltosuunnitelma. Peruste-

²⁴⁸ Kuusiniemi 1995, s. 44.

²⁴⁹ Tuomainen – Tuomala 1997.

luna KHO viittasi siihen, että alue oli saastunut useita vuosia harjoitetun huolto- ja korjaamotoiminnan seurauksena eikä poikkeuksellisen tai kertaluonteisen toimenpiteen johdosta, kuten jätehuoltolain 21 a §:n soveltaminen edellyttäisi.

Selostetussa ratkaisussa ympäristökeskus sovelsi ilmoitusmenettelyä, mikä oli aiempaan tulkintakäytäntöön nähden perusteltua. Tosin KHO:n päätös oli johdonmukaisesti ja loogisesti johdettu JHL:n sanamuodosta, sillä laissa ilmoituspäätöksen tekemisen edellytykset ovat ne, joihin KHO viittasi. Kuitenkin JHL:a olisi ollut mahdollista tulkita myös sanamuotoa laajemmin, ottaen huomioon tarve nopealle hallintomenettelylle ja se, että JHL oli ratkaisua tehtäessä jo pääosin kumottu. Lisäksi JHL:a säädettyäessä ei puhdistamishankkeita otettu huomioon, joten laissa käytetty jaottelu ilmoituksenväriin ja suunnitelmanvaraisiin hankkeisiin oli tarkoitettu tavanomaiseen jätehuoltoon ja uusiin päästötilanteisiin, ei vanhojen saastuneiden alueiden puhdistamiseen, johon lakia sittemmin yleisesti sovellettiin.

5.3.6 Valinta aiheuttajan ja kiinteistönhaltijan vastuun välillä

Maaperän puhdistamisvastuu voi perustua JHL:n säännösten mukaan joko roskaantuneen alueen puhdistamisvelvollisuuteen tai jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen. JHL:ssa ei ole erityisiä säännöksiä siitä, onko vastuussa ensisijaisesti aiheuttaja vai kiinteistönhaltija. Lain systematiikassa alueen haltijan puhdistamisvastuu ja roskaamiskieltoon perustuva pilaajan vastuu ovat rinnakkaisia, eikä niiden soveltamista ole priorisoitu. JHL:n säädöstenkin kannalta jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuudessa on kyse suoraan haltijaan kohdistuvasta, ei toissijaisesta vastuuperusteesta, kuten myös *Kuusiniemi* toteaa.²⁵⁰

Tulkintasuosituksena voidaan esittää, että ympäristöviranomaisten tulee ensisijaisesti selvittää, onko mahdollista saada aiheuttaja puhdistamisvastuuseen ja kohdistaa vaatimukset häneen. Tämä suositus perustuu kohtuuseriaatteeseen ja hallintomenettelylain 17 §:ään, joihin viitattiin saman tulkinnan sisältäneessä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 8.3.2001 (nro 01/0099/5). Lisäperusteena sille, että JHL:n mukainen vastuu ensisijaisesti kohdistetaan aiheuttajaan ja vasta sitten haltijaan, voidaan viitata YSL:n vastaavaan systematiikkaan (75 §) ja ympäristöoikeudelliseen aiheuttamisperi-

²⁵⁰ Kuusiniemi 2002, s. 168.

aatteeseen. Niille voidaan antaa merkitystä JHL:n soveltamisessa enemmän kuin lain sanamuodoille, sillä kokonaisuudessaan nykyinen soveltamiskäytännössä muotoutunut sisältö perustuu lain sanamuotoon hyvin etäisesti. Myös *Kuusiniemen* ja *Marja Ekroosin* mukaan lähtökohtaisesti hyväksyä, että sovelletaan uusien ympäristösäännösten taustalla olevia oikeusperiaatteita vanhojen tapausten ratkaisemisessa.²⁵¹

Rinnakkainen vastuu on käytännössä mahdollinen esimerkiksi, jos aiheuttaja on myynyt pilaantuneen alueen uudelle omistajalle eikä puhdistamista toteuteta vapaaehtoisesti. Silloin ympäristöviranomainen joutuu valitsemaan, kohdistetaanko puhdistamisvelvollisuus aiheuttajaan vai kiinteistön haltijaan. Vastuuperusteena olevan hallintomenettelyn valinta vaikuttaa siihen, kumpi taho on vastuussa. Vastuu ei samassa päätöksessä voi perustua molempiin perusteisiin. Puhdistamista koskevassa hallintopakkopäätöksessä on eroteltava toisaalta JHL:n 21 §:ään ja toisaalta JHL 33 §:ään aineellisesti perustuvat määräykset toisistaan, kuten todetaan seuraavassa KHO:n päätöksessä.

KHO 24.5.2006 taltio 1361 (KHO 2006:30). Ympäristökeskus oli yhdistänyt JHL 33 §:ään perustuvan hallintoasian ympäristölupa-asiaan ja ratkaissut asian yhdellä päätöksellä. Kyse oli saha-aluetta koskevasta hallintopakkoasiasta. Tähän päätökseen sisältyvät alueen puhdistamista koskevat määräykset perustuivat sekä sellaisiin lakeihin, joihin perustuvat ratkaisut kuuluivat ympäristölupaan että sen ulkopuolelle jätettäviin JHL 32 ja 33 §:ään perustuviin määräyksiin. Puhdistamismääräykset oli annettu eri lakien mukaisissa menettelyissä ja muutoksenhakutiet ratkaisuihin olivat erilaiset.

Hallinto-oikeus palautti päätöksellään 29.4.2005 asian ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi, jotta jätehuoltosuunnitelman esittämismuutoksenvalvontaan ja roskaamiskieltoon perustuvat määräykset eroteltaisiin.

Ympäristökeskus valitti päätöksestä KHO:lle, joka kumosi hallinto-oikeuden päätöksen menettelyn suhteen ja palautti asian hallinto-oikeudelle aineellisen ratkaisun antamista varten. Asian käsittely jatkuu hallinto-oikeudessa.

Vastuullisen valinnasta tai vastuunjaosta ei ole säädetty JHL:ssa, vaan ratkaisu on tehtävä tapauskohtaisesti. Alkuperäisiä lainsäätäjän tarkoituksia ei voida tässä suhteessa selvittää, sillä lain esitöissä ei mitenkään viitattu ai-

²⁵¹ Kuusiniemi 2002, s. 169 ja Marja Ekroos 1994, s. 141.

heeseen. Jätehuoltolain roskaamissäännös oli alun perin tarkoitettu sovellettavaksi vähäiseen roskaamiseen, ja laajemmat jäteongelmat oli tarkoitus hoitaa jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuden avulla. Haltijan ja aiheuttajan keskinäinen vastuunjako puhdistamisasioissa on hallintokäytännön mukaan perustunut pääsääntöisesti aiheuttajan ensisijaiselle vastuulle.²⁵²

Oikeuskäytännössä on myös kiinteistön haltijan vastuuta puoltavia esimerkkejä. Muissa kuin maaperän pilaantumista koskevissa asioissa on jätehuoltosuunnitelmaa vastaavan jätehuoltoilmoituksen (21 a §) katsottu olevan ensisijainen suhteessa jätehuoltolain roskaamissäännöksiin. Tämä tulkinta perustuu KHO:n päätökseen KHO 22.11.1994 taltio 5740, jonka mukaan alueella, jolla tulee olla jätehuoltosuunnitelma, roskaantumista koskevat mahdolliset määräykset on annettava suunnitelmassa. Tämä päätös ei kuitenkaan suoraan sovellu vastuun kohdentumista koskevan kysymyksen ratkaisemiseen, sillä päätöksessä tarkoitettussa tilanteessa roskaaja ja kiinteistön haltija olivat sama subjekti.

Vastuu voidaan kohdentaa haltijaan aiheuttajan sijasta, jos siihen on hyväksyttäviä syitä. Aiheuttajan vastuusta poikkeamisen pitää olla perusteltua. Yksittäistapauksessa voi olla erityispiirteitä, kuten hyödyn saaminen puhdistamisesta, jotka voivat tehdä kohtuulliseksi sen, että vastuu kohdentuu haltijaan. Sen sijaan roskaajan menettelyn tuottamuksellisuudella ei ole merkitystä jätehuoltolain mukaisen vastuun kannalta, toisin kuin vahingonkorvauslainsäädännön tai vesilainsäädännön mukaisen vastuun kannalta. KHO:n seuraavassa selostettavassa ratkaisussa on käsitelty jätehuoltovastuun jakautumista toiminnanharjoittajan ja kiinteistönhaltijan kesken. Lopputuloksena oli, että molempiin tahoihin kohdistettiin velvoitteita. Ratkaisu on ehkä tapauskohtainen eikä yleisen periaatteen sisältävä, sillä asiakirjoista on pääteltävissä, että asiassa on mahdollisesti tavoiteltu vastuun häivyttämistä konkurssin yhteydessä.

KHO 30.8.1990 taltio 2772. Lääninhallitus kielsi päätöksessään konkurssipesää A kiinteistön haltijana ja yhtiötä B toiminnanharjoittajana käsittelemästä ja sijoittamasta hienojakoista murskausjätettä metallimurskaamon alueella. Lääninhallitus katsoi, että konkurssipesän olisi kiinteistön haltijana pitänyt olla selvillä kiinteistöllä harjoitettavasta toiminnasta, joten sillä oli vastuu kiinteistöä koskevien jätehuoltosuunnitelmien noudattamisesta ja niissä asetetuista velvollisuuksista, vaikka konkurssipesä ei itse jatkanut toimintaa alueella. Kyse oli siten ennen konkurssia asetettujen

²⁵² Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupa-arkisto.

jätehuoltosuunnitelmaan perustuvien velvoitteiden noudattamisesta, jotka sitoivat konkurssipesää kiinteistön haltijana, joten konkurssipesä veloitettiin huolehtimaan hienojätteen peittämisestä. Sekä konkurssipesä kiinteistön haltijana että yhtiö toiminnanharjoittajana veloitettiin esittämään selvityksiä toiminnasta ja siinä syntyvästä jätteestä. KHO ei muuttanut lääninhallituksen päätöstä.

Jos puhdistamisvastuussa on kiinteistönhaltija, hänellä on käytettävissään oikeussuojakeinoja suhteessa aiheuttajaan. Tilanteeseen voivat soveltua sopimusperusteista korvausvaatimusta koskeva kanne myydyn kiinteistön virheen perusteella, ja joissain tilanteissa on myös mahdollista vaatia kanne- teitse perusteettoman edun palautusta, jos aiheuttaja ei ole joutunut julkisoi- keudelliseen vastuuseen.

Aiheuttajan ja haltijan yhteinen jaettu vastuu puhdistamisesta olisi useis- sa tilanteissa kohtuullista, mutta JHL ei tunne mahdollisuutta jakaa vastuu- ta. Tämä on ongelmallista, koska puhdistamistarve voi olla seurausta kiin- teistön uuden haltijan aloitteesta tehdyistä ja häntä hyödyttävistä kaavoitus- tai rakentamiskorjauksista. Kun kyse on yksinomaan muuttuneen maankäyt- tömuodon aiheuttamasta puhdistamistarpeesta, vastuu voi olla aiheuttajan kannalta kohtuuton. Kohtuullisen lopputuloksen kannalta paras vaihtoehto voisi olla vastuun jakaminen aiheuttajan ja haltijan kesken, mikä voidaan nykyisin lainsäädännön puuttuessa toteuttaa vain yksityisoikeudellisella so- pimuksella.

5.3.7 Jätehuoltolain soveltaminen pohjaveden ja pohjasedimentin pilaantumiseen sekä vesiympäristön roskaamiseen

Pohjaveden puhdistaminen. Pohjaveden suojele perustuu 1.4.1962 voimaan tulleeseen vesilakiin, joka kieltää pohjaveden pilaamisen sekä sellaisen maa- perän käytön, joka välillisesti voi vaarantaa pohjaveden. Pohjaveden pilaa- miskielto ei ole siirtymäsäännösten mukaan taannehtiva. Jos pilaava toimin- ta on kokonaan päättynyt ennen 1.4.1962, ei vesilain perusteella synny puh- distamisvastuuta.

Jätehuoltolain soveltamisalan suhde vesilakiin (264/1961) oli ennen YSL:n voimaantuloa käytännössä tärkeä ja tulkinnanvarainen kysymys. JHL:n so- veltamisalaan kuulunut jäte- ja vesilain alaan kuulunut jätevesi eivät olleet antagonistinen käsitepari eikä käsitteiden välillä ollut selvää rajaa, joka olisi

ratkaissut lakien soveltamisalan.²⁵³ Jätehuoltolakia ja vesilakia sovelsivat eri viranomaiset, ja vastuun edellytykset olivat niissä erilaisia. Myös vastuun sääntelyillä oli eroja, jotka saattoivat vaikuttaa vastuun lopputulokseen ja kohdentumiseen.

KHO 16.2.1984 taltio 646. Asiassa oli kyse valvontaviranomaisen velvoittamisesta suorittamaan kaatopaikan ympäristön pinta- ja pohjavesitutkimus. KHO lausui, että jätehuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan velvollisuutena oli huolehtia siitä, että yleisiä jätteiden käsittelypaikkoja hoidettiin ja valvottiin asianmukaisesti. Tämä valvonta käsitti myös kaatopaikan ympäristövaikutusten seurannan ja siihen liittyvien tutkimusten suorittamisen. Seuranta ja siihen liittyvät tutkimukset voivat siten, kun otettiin huomioon jätehuoltoasetuksen 7 §, kohdistua myös siihen, aiheuttiko kaatopaikka mainitussa säännöksessä tarkoitettua pohja- tai pintavesien pilaantumista.

Edellä selostettuja periaatteita JHL:n ja vesilain soveltamisaloista voitaneen edelleen noudattaa, jos havaitaan vanhaksi luokiteltavia pohjaveden pilaantumistapauksia. Tosin useimmat pilaamistilanteet kuulunevat nykyisin YSL:n soveltamisalaan, mutta edelleen voidaan soveltaa jätehuoltolakia pohjaveden pilaantumiseen edellyttäen, että kyse on maaperässä olevasta vanhasta nestemäisestä jätteestä. Vastaava asetelma on ollut esillä JHL:n soveltamista koskevassa KHO:n ratkaisussa, jossa on kyse viranomaisten toimivallan jakautumista vesilain ja JHL:n välillä pohjaveden pilaantumistapauksessa:

KHO 20.3.1991 taltio 966. Läninhallitus oli hyväksynyt päätöksessään lääketehtaan tehdaskiinteistön jätehuoltosuunnitelman, joka oli laadittu koskemaan tehdaskiinteistöllä tapahtuneen putkivuodon seurauksena alueen maaperään ja pohjaveteen päässeiden liuotinaineiden poistamismenetelmiä ja muuta käsittelyä. Läninhallituksen päätöksellä yhtiö oli velvoitettu kunnostamaan pilaantunut pohjavesi (JHL 33 §). Vesi- ja ympäristöhallitus katsoi KHO:lle tekemässään valituksessa, että pohjaveden ja maaperän saastuminen tehdaskiinteistöllä loukkasi pohjaveden pilaamiskieltoa ja puhdistaminen oli siten suoritettava vesilain valvontaviranomaisen valvonnassa. Vesi- ja ympäristöhallitus esitti myös, ettei LH:n jätehuoltosuunnitelman hyväksymispäätös saa vaikeuttaa maaperän tai pohjaveden puhdistusta. KHO ei muuttanut läninhallituksen päätöstä.

²⁵³ Vihervuori 1987, s. 66.

Mainitussa tapauksessa oli hallinnollisena instrumenttina käytetty jätehuoltosuunnitelmaa, joten lääninhallituksen toimivaltaan kuului JHL 2 ja 21 §:n nojalla määrätä siitä, millä menetelmillä ja minkälaista aikataulua noudattaen tehdaskiinteistön likaantunut maaperä ja pohjavesi oli puhdistettava. KHO ei soveltanut asiassa vesilakia vaan jätehuoltolakia, vaikka kyse oli pääasiassa pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta. Jätehuoltolain soveltamiseen pohjaveden pilaamistilanteessa lienee vaikuttanut ratkaisevasti se, että pilaavan aineen määrä maaperässä oli huomattavan suuri (11 tonnia/hehtaari). KHO tulkitsi maaperässä olleen aineen jätteeksi, vaikka aine oli nestemäistä. Tämä tulkinta oli jätehuoltolain hengen mukaista, sillä lain esitoissa todettiin, että aineen olomuodolla ei ole jätteen käsitteen kannalta merkitystä.²⁵⁴ Esimerkiksi nestemäiset aineet kuuluivat JHL:n tarkoittaman jätteen käsitteen piiriin. Myös seuraavassa ratkaisussa sovellettiin jätehuoltolakia, vaikka kysymys oli samanaikaisesti sekä alueen maaperän puhdistamisesta että pilaantuneen pohjaveden poistamisesta.

KHO 10.6.1992 taltio 2256. Läninhallitus hyväksyi päätöksessään yhtiön entistä kyllästämöaluetta koskevan jätehuoltosuunnitelman. Maaperä ja pohjavesi olivat likaantuneet alueella harjoitetusta kyllästystoiminnasta ja muodostivat riskin ympäristölle, joten puhdistaminen oli siten tarpeen. Päätöksessä asetettiin yhtiölle pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostusvelvollisuus. KHO ei muuttanut lääninhallituksen päätöstä.

KHO:n edellä selostettua tulkintalinjaa ei sovellettu hallintokäytännössä muissa vastaavissa pohjaveden pilaamistilanteissa. Esimerkiksi sahojen päästöjen pilaaman pohjaveden puhdistamista käsiteltiin myös vesilain mukaisina vesioikeusasioina. Vesilakia sovellettiin esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 5.1.1996 taltio 35 (1996 A 29), joka koski vesioikeudellista virka-apuasiala. Päätöksessä veloitettiin yhtiöt toiminnanharjoittajina kunnostamaan kyllästämötoiminnastaan saastunut maaperä ja pohjavesi siten, että kyllästysaineen leviäminen pohjavedessä estetään. Vesilain soveltamista vastuuperusteena voitaneen perustella sillä, että kyse oli ensisijaisesti pohjaveden pilaantumisesta, johon liittyi myös maaperän pilaantumista. Puhdistamisvastuun kannalta edellä selostettu päätös merkitsi sitä, että vesilain mukainen vastuu syntyi vanhasta pilaavasta toiminnasta riippumatta yleisistä vanhentumissäännöksistä. Vastuun syntymiseen vaikutti olennaisesti se, että toiminnassa oli käytetty varomattomasti I luokan myrkyä, jonka käyttö oli jo ta-

²⁵⁴ HE 142/1975, s. 2.

pahtuma-aikaan ankarien rajoitusten kohteena. Aiheuttajien toimintatapaa oli tämän johdosta mahdollista pitää oikeudenvastaisena siinä mielessä kuin vesilain virka-apusäännökset sitä edellyttivät. Päätöksen lopputulos poikkeaa Kärkölän ratkaisusta KHO 3.11.1993 taltio 4333 (1993 A 56). KHO ei asettanut tiedossa olleelle pilaantumisen aiheuttajalle puhdistamisvastuuta, koska vesilain soveltaminen olisi edellyttänyt tuottamusta tai toiminnan lainvastaisuutta. Niitä ei voitu osoittaa, koska pilaava aine ei ollut I luokan myrkyä, eikä pilaantuminen ollut aiheutunut tavanomaisen toiminnan yhteydessä vaan äkillisesti tulipalon yhteydessä. Kuten *Hollo* oikein toteaa, pilaantuneen alueen uutta omistajaa ei voida velvoittaa puhdistamiseen, jos hän on hyvässä uskossa hankkinut alueen.²⁵⁵

Vesialueen roskaantuminen ja pohjasedimenttien saastuminen. Jätehuoltolakia ei sovellettu jätteen päästämiseen vesistöön, vaan näihin päästöihin sovellettiin vesilain säännöksiä, joista keskeinen oli vesistön pilaamiskielto (VL 1:19). Sen sijaan vesialueella tapahtuvaan roskaamiseen sovellettiin JHL:n roskaamissäännöksiä, mikä vastaa myös lainsäätäjän tarkoitusta.²⁵⁶ Roskaamissäännöstä sovellettiin alushylkyihin tai niiden jäännöksiin, jotka määrättiin poistettaviksi jätehuoltolain nojalla lähinnä maisemaa pilaavan vaikutuksen vuoksi. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 24.5.1993 taltio 1974 kunta velvoitettiin toissijaisena vastuullisena roskaamissäännöksen nojalla poistamaan ranta-alueelle 1960-luvulla uponneen proomun pohja. Ratkaisussa KHO 25.3.1998 taltio 519 velvoitettiin poistamaan epäsiisteyttä ja maiseman rumentumista aiheuttanut alus vesialueelta. Myös jätelain (1072/1993) soveltamisalaan kuuluu vesialueella tapahtuva roskaaminen. Jätelain roskaamissäännöstä voidaan soveltaa myös vesistön pohjassa oleviin irtaimiin jätteisiin, kuten kemikaalittynyreihin tai alushylkyihin.

Roskaamissäännösten ja jätehuollon järjestämissäännösten soveltamisalaa käsiteltiin seuraavassa asiassa, joka koski sahaustoiminnan jätteitä. Sahakiinteistön jätehuoltosuunnitelman vahvistamista koskevassa päätöksessä KHO 14.1.1994 taltio 110 edellytettiin muun ohessa, että sahanpurujäte oli poistettava kiinteistöllä olevasta lammesta jätehuoltolain nojalla. Roskaamiskielto säännöstä ei asiassa sovellettu, sillä sahan toimintaa varten tuli laatia jätehuoltosuunnitelma, johon puhdistamisvelvollisuus voitiin perustaa.

²⁵⁵ Hollo 2005, s. 92.

²⁵⁶ HE 142/1975, s. 2.

Kemikaalien pilaamien pohjasedimenttien kunnostamisesta tai puhdistamisesta ei ole erityissäännöksiä vesilainsäädännössä tai YSL:ssa. Kunnostushankkeelle voi olla tarpeen ympäristölainsäädännön yleisten luvantarvesäännösten nojalla lupa. Vesilain yleisten korvaussäännösten ja virka-apusäännösten nojalla voidaan esittää vaatimuksia tahoon, joka on vastuussa kunnostamistarpeen aiheuttamisesta. Luonnollisesti kunnostaminen on mahdollista tehdä vapaaehtoisesti. Erillisiä laajoja kunnostushankkeita ei tehdä, mutta usein sedimenttien pilaantuminen havaitaan satamien ja väylien ruoppaushankkeiden yhteydessä. Pilaantuminen voi aiheuttaa hankkeelle esteen tai hidasteen, sillä ruoppausmassojen läjittäminen on luvanvaraista vesilain kannalta ja kuuluu osin YSL:n aineellisten säännösten alaan (KHO 30.12.2005 taltio 3636).

Se, että sedimenttien puhdistamisesta määrätään pilaantuneen maa-alueen puhdistamista koskevan asian yhteydessä, on JHL:n sanamuodon mukaisen soveltamisalan laajentamista. Tosin SAMASE-pojektissa käytettiin saastuneesta maa-alueesta määritelmää, jonka mukaan ”saastuneeksi maa-alueeksi luettiin myös rannalta vesistöön ulottunut likaantunut alue, mutta ei vesistön sedimenttejä yksinään.”²⁵⁷ Tämä tulkinta on hyväksytty myös päätöksessä KHO 24.5.2006 taltio 1361 (KHO 2006:30). Myös ainakin eräissä viranomaisien päätöksissä on JHL:n nojalla asetettu maa-alueen puhdistamishankkeen yhteydessä myös lähialueen sedimenttien puhdistamisvelvoitteita. Esimerkiksi entisen saha-alueen edustalla olevan noin hehtaarin suuruisen alueen puhdistamisesta määrättiin ympäristökeskuksen päätöksellä (Pohjois-Savon ympäristökeskus 28.6.2002) samalla kun määrättiin noin kymmenen hehtaarin maa-alueen kunnostamisesta. Päätöksestä valitettiin KHO:een, mutta valituksessa ei vedottu mainittuun seikkaan, joten ennakkopäätöstä ei syntynyt. Seuraavassa asiassa tulkinta on ainakin osittain saanut KHO:n hyväksynnän:

KHO 8.9.1999 taltio 2384. Ympäristökeskus myönsi yhtiölle ympäristöluvan, jossa vahvistettiin sahaustoimintaan käytetyn kiinteistön jätehuoltosuunnitelma saastuneiden maa-alueiden puhdistamisesta. Luvan ehdoissa asetettiin lisäksi sahan edustan pohjasedimenttien kloorifenolien, dioksiinien ja furanien pitoisuuksia koskeva selvitysvelvollisuus. Valituksessaan yhtiö vaati selvitysvelvollisuuden poistamista kohtuuttomana ja käytännön vastaisena sekä alueen pilaantumista koskeviin tietoihin nähden tarpeettomana. KHO ei muuttanut ympäristökeskuksen päätöstä.

²⁵⁷ SAMASE-raportti 1994, s. 37.

5.3.8 Jätehuoltolakiin perustuvan puhdistamisvastuun oikeudellinen luonne ja vastuun laajuus

Jätehuoltolakiin perustuva puhdistamisvastuu on oikeudelliselta luonteeltaan ankaraa eli tuottamuksesta riippumatonta vastuuta. Vastuun laajuus ja ulottuvuus on muuten JHL:ssa pitkälti samanlaista kuin jätelaissa ja YSL:ssa, mutta JHL ei sääntelee pilaantuneen pohjaveden puhdistamista. Vastuullisen omistamat kiinteistöt ja rakenteet kuuluvat puhdistusvelvollisuuden piiriin JHL:n roskaamissäännösten soveltuessa, mutta ulkopuolisen omistaman alueen puhdistamisvelvollisuutta ei voitane perustaa jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen, joka voi kohdistua vain kunkin kiinteistön haltijaan. Ulkopuolisten omistamien alueiden puhdistamisvelvollisuus on mahdollista asettaa aiheuttajalle JHL 21a tai 33 §:n nojalla.

JHL:n mukainen vastuu kattaa hankkeen kaikki puhdistamistoimenpiteet ja vaiheet: pilaantumisen ilmoittamisen, maaperän tutkimisen, puhdistamisen ja jälkiseurannan. Tässä suhteessa vastuu on laajentunut hallintopäätöskäytännössä, sillä pilaantumisen selvittämismenettelyistä ei mainittu JHL:n roskaamiskiellossäännöstyössä tai jätehuoltosuunnitelmasäännöksissä. Selvitystoimenpiteitä ei hallintokäytännössä ole eroteltu varsinaisesta puhdistamisesta, vaan ne ovat olleet osa toimenpiteiden kokonaisuutta. Ilman nimenomaista säännöstäkin vastuu selvitystoimenpiteistä on ollut samanlaista kuin YSL:n mukainen vastuu. Oikeuskäytännössä on hyväksytty maaperän puhdistamistarvetta koskeva selvitysvelvollisuus osana jätehuoltosuunnitelman hyväksymistä, johon voidaan asettaa ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisia ehtoja JHL 21.3 §:n nojalla. Tällainen ehto voi olla esimerkiksi alueen pilaantuneisuuden selvittäminen:

KHO 30.5.1989 taltio 1828 (ATK). Yhtiö oli tehdaskiinteistön jätehuoltosuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen ehdoissa muun ohella määrätty kaivamaan ylös maasta sen tehdaskiinteistölleen erään puron varteen hautaamat noin kaksisataa jäteöljytynnyriä ja toimittamaan ne samoin kuin öljyn mahdollisesti saastuttaman maan kunnan kaatopaikan öljyisen maan vastaanottoasemalle. Kysymys oli yhtiön omassa toiminnassa syntyneestä maaperän pilaantumisesta tai sen riskistä. Yhtiö haki muutosta muun muassa tuon ehdon osalta ja vaati sen poistamista.

KHO muun ohella lausui, että asiassa saadun selvityksen mukaan tynnyrit olivat olleet jäteöljyn säilytysastioina, ja ne oli haudattu puhdistamattomina kiinteistölle. Yhtiö ei ollut esittänyt riittävää selvitystä siitä, että kaikki tynnyrit olivat olleet tyhjiä. Kun otettiin huomioon vähäisten-

kin öljyjättemäärien haitalliset vaikutukset maaperään ja pohjaveteen, haudattujen tynnyrien heikkokuntoisuus, alueella oleva asutus ja talousvesikaivot, kysymyksessä olevaa jätettä ei ollut käsitelty asianmukaisesti ja ehtoa 1 oli pidettävä näissä oloissa jätehuollon ja ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisenä. Sen vuoksi KHO katsoi valituksen hyläten, ettei tältä osin ollut syytä muuttaa päätöksen lopputulosta.

KHO 15.12.1989 taltio 4659. Hyväksyessään yhtiön toimipaikan jätehuoltosuunnitelman lääninhallitus liitti päätökseen ehtoja, jotka edellyttivät mm. alueen maaperän puhdistamista öljystä sekä asettivat yhtiölle saastuneen alueen tutkimisvelvoitteen. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa lääninhallituksen päätöstä.

KHO 3.11.1993 taltio 4333. Jätehuoltosuunnitelman hyväksymispäätöksen ehdoissa edellytettiin yhtiön esittävän romujen varastointiin käytetyn alueen maaperän tutkimusohjelma ja selvittävän maaperän ongelmajätepitoisuudet.

KHO 18.2.1994 taltio 602. Asiassa oli kyse siitä, tuleeko saha-alueen saastuneiden massojen kompostoinnin yhteydessä ottaa näytteitä kerran vuodessa vai kerran kuukaudessa. KHO velvoitti yhtiön suorittamaan mittauksia saastuneesta maaperästä tietyin väliajoin ja esitti perusteluna, että se oli tarpeellista ympäristönsuojelun kannalta.

KHO:n ratkaisussa 30.5.1989 on kysymys sekä jätehuollon järjestämisestä että pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuusta JHL:n jätehuoltosuunnitelman esittämismisvelvollisäännösten nojalla. Jätehuoltosuunnitelman esittämismisvelvollisuus liittyy kiinteistön haltijan velvollisuuteen huolehtia kiinteistön jätehuollon järjestämisestä. Jätehuoltosuunnitelmaan on mahdollista liittää ehtoja, jotka ovat ympäristönsuojelun tai jätehuollon kannalta tarpeellisia (JHL 21 §). Tällainen ehto voi olla esimerkiksi saastuneen maa-aineksen poistamista koskeva vaatimus. KHO on päätöksessään perustellut maaperän puhdistamista koskevaa suunnitelman ehtoa mm. öljyjätteiden haitallisilla ympäristövaikutuksilla.

JHL 33 §:ssä ei säädetä, mihin puhdistamistoimenpiteisiin säännöksen nojalla voidaan velvoittaa. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”[s]äännös toteuttaisi ympäristönsuojelun yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka mukaan pilattu ympäristö on palautettava pilaantumista edeltäneeseen tilaan”.²⁵⁸ Vaikka lain esitöiden mukaan puhdis-

²⁵⁸ HE 142/1975, s. 8.

tamisen tavoitteena tulisi lähtökohtaisesti olla sen tason saavuttaminen, joka vallitsi ennen pilaavaa toimintaa, oikeuskäytännössä ei ole edellytetty täydellistä puhdistamista. Maaperän puhdistamisessa on yleensä pidetty riittävänä SAMASE-arvojen saavuttamista, kuten todetaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksessä 29.4.2005 nro 05/0282/2. Päätöksessä ei tarkemmin perustella, mihin tämä käsitys yleisestä tavoitetasosta perustuu. Pääsääntönä myös tämän tutkimuksen kattaman oikeustapausaineiston mukaan on mainittujen arvojen soveltaminen.

5.4 ENNEN JÄTEHUOLTOLAIN VOIMAANTULOJA TAPAHTUNEeseen PILAANTUMISEEN SOVELLETTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

5.4.1 Roskaamissääntely ja maaperän puhdistaminen

Sovellettava lainsäädäntö ja sen tulkintaongelmat. Suomessa on yhä puhdistamatta monia maa-alueita, jotka ovat pilaantuneet ennen JHL:n voimaantuloa eli ennen vuotta 1979. Vastuu näiden alueiden puhdistamisesta määräytyy pilaantumisen tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön nojalla (YSL:n voimaannpanolaki ja jätelain 77 §.) Käytännössä lähes kaikissa tapauksissa sovelletaan JHL:n roskaamissäännöksiä tai säännöksiä jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuudesta. Molemmat sääntelyt muuttuivat JHL:n voimassaolon aikana 1979–1993. Harvoin tulee kyseeseen muu lainsäädäntö.

Oikeuskäytännössä ei ole ratkaistu, voidaanko vaatimus vanhojen alueiden puhdistamisesta menestyksellä perustaa terveydenhoitolakiin tai naapuruussuhdelakiin. Naapuruussuhdelain 17 §:n immissiokiellon tarkoittaman naapurille aiheutuvan haitan eli immission siirtymisreittiä ei ole laissa määritelty, joten maaperän kautta toisen kiinteistölle siirtyvä rasitus voisi olla laissa tarkoitettu immissio. Immission käsitteeseen kuuluu jatkuvuus tai toistuminen.²⁵⁹ Siten ainakin kertaluontoinen tai hetkellinen häiriö jää selkeästi 17 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Vanhojen alueiden puhdistamisen sääntely on ongelmallista, sillä siinä puututaan jälkikäteen toimintaan, joka on aiemmin voinut olla laillista. Oikeustieteessä on ollut paljon keskustelua siitä, milloin jätehuoltolakia voi-

²⁵⁹ Hollo 1991, s. 467.

daan soveltaa ”taannehtivasti” ennen JHL:n voimaantuloa tapahtuneeseen pilaantumiseen. Roskaamiskiellon soveltamiseen liittyy kunnan toissijainen puhdistamisvastuu, joten kiellon ulottuvuudella on kunnan näkökulmasta huomattava taloudellinen merkitys. Roskaamissäännöksiä voidaan tulkita joko suppeasti tai laajasti. Suppean tulkintavaihtoehdon mukaan roskaamiskieltosäännöstä voidaan soveltaa joko JHL:n voimaantulon (1979) tai vasta sen muutoksen (1.5.1987) voimaantulon jälkeen tapahtuneisiin maaperän pilaamistapauksiin. Laajan vaihtoehdon mukaan säännöksiä käytetään lain soveltamishetkellä vallitsevaan pilaantumiseen riippumatta pilaantumisen ajankohdasta. Laajaa tulkintaa voidaan perustella sillä, että jätelain ja YSL:n säätämisen yhteydessä lainsäätäjän tavoitteena oli säilyttää vanhoja pilaamistapauksia koskeva soveltamiskäytäntö, jonka keskeisenä osana oli roskaamiskieltosäännöksen tosiasiallinen laaja käyttö ja soveltaminen. Lisäksi JHL ei voinut säätämisvaiheessa kattaa puhdistamisvastuuta, koska maaperän pilaantumisongelmaa ei tuolloin vielä edes tunnistettu sääntelyä edellyttäväksi ympäristöongelmaksi. Pilaantuneiden maa-alueiden merkitys ympäristöongelmana oli todettu vasta roskaamiskieltosäännöstä vuonna 1987 muutettaessa, jolloin taannehtivuuskysymykseen ja pilaantuneiden maiden ongelman ratkaisemiseen olisi ollut mahdollista ottaa selvemmin kantaa. Laaja tulkinta perustuu paitsi lainsäätäjän esittämiin tavoitteisiin myös siihen asemaan, joka roskaamissäännökselle on kehittynyt puhdistamisvastuusääntelyn toiminnallisessa kokonaisuudessa.

JHL:n tulkintaongelmien syynä on se, että siirtymä- ja voimaantulosäännöksissä vuonna 1979 tai muutoksessa vuonna 1987 asiaa ei käsitelty. Vanhaa maaperän pilaantumista ei tuolloin suljettu soveltamisalan ulkopuolelle, joten epäselväksi jäi, oliko lainsäätäjän tarkoitus, että laki ulottuu myös vanhaan roskaantumiseen ja pilaantumiseen. Tosin vuoden 1987 muutoksen siirtymäsäännöksissä on osittain suljettu pois taannehtiva soveltaminen, mutta tämä siirtymäsäännös koski vain hallintokäsittelyssä jo vireillä olleita asioita.

Taannehtivuutta yleisenä ilmiönä on käsitelty oikeustieteellisessä kirjallisuudessa eri yhteyksissä. Esimerkiksi *Kuuskoski* lähtee siitä lähtökohdasta, että pelkästään lain sanamuotoon vetoaminen johtaa helposti oikeusturva vaatimuksen sivuuttamiseen. *Kuuskosken* mukaan oletta-
mus on taannehtivuutta vastaan, joten pelkästään taannehtivuuden kieltämättä jättäminen ei vielä merkitse taannehtivuuden sallimista.²⁶⁰ Toisaalta voidaan viitata *Laakson* kantaan, jonka mukaan hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää lain tark-

²⁶⁰ Kuuskoski 1950, s. 713.

kaa noudattamista, mutta se ei hallinto-oikeuden alalla merkitse sitä, että laintulkinnassa tulisi noudattaa suppeaa tulkintaa. Normin soveltaminen on mahdollista, vaikka sitä ei olisi nimenomaisesti lausuttu kirjoitetussa laissa, koska hallinnollisella toiminnalla toteutettavat intressit vaihtelevat ja ovat osin ristiriitaisia.²⁶¹

Hallintokäytäntö roskaantumissäännösten soveltamisesta vanhoihin tapauksiin. Ympäristöviranomaiset sovelsivat puhdistamisvastuuseen JHL:n roskaantumissäännöstä jo 1980-luvulla esimerkiksi tapauksissa, joissa sahoilla käytettyä sinistymisenestoainetta oli päässyt maaperään. Alkuperäisessä roskaamiskieltosäännöksessä roskaava toiminta oli määritelty käyttämällä käsitettä ”lika”, ja kielto laajennettiin koskemaan maaperään joutunutta ”ainetta” vasta vuonna 1987, kun säännökseen lisättiin (203/1987) kielto päästää ympäristöön ”käytöstä poistettua esinettä tai ainetta”. Muutos vahvisti hallintokäytännössä kehittyneen säännöksen sanamuotoa laajemman pilaamisen määrittelyn, jonka mukaan maaperän pilaantuminen rinnastettiin roskaamiseen. KHO:n ennakkopäätöksiä puhdistamisvastuista ei tuolloin syntynyt, sillä viranomaisten päätöksistä ei valitettu. Säännöksen laajaan tulkintaan lieenee vaikuttanut myös ympäristöministeriön 1.8.1984 antama roskaantumisen ehkäisemistä koskeva hallinnollinen ohje.²⁶² Muutosta perusteltiin myös sillä, että lainsäädännössä ei ollut aikaisemmin riittäviä ja käyttökelpoisia säännöksiä.²⁶³ Voitaneeinkin olla perustellusti sitä mieltä, että JHL:n muutoksessa vuonna 1987 lainsäätäjän tarkoitus oli säännösten sanamuodon täsmentäminen ja että roskaantuneen alueen puhdistamisvelvollisuus oli JHL:n mukaan voimassa jo vuodesta 1979 lukien, vaikka tämä ei ilmene suoranaisesti lainvalmisteluaineistosta. Käsitystä roskaamissäännöksen laajasta käytöstä tukee se, että myös *Marja Ekroos* toteaa: ”Tällä lainmuutoksella haluttiin vahvistaa jo aikaisemmin laventunutta tulkintaa, jonka mukaan eräitä maaperän saastumistapauksia oli pidetty roskaamiskiellon rikkomisena – ”.²⁶⁴

Oikeuskäytäntö roskaantumissäännösten soveltamisesta vanhoihin tapauksiin. Oikeusongelmat roskaantumissäännösten soveltamisesta vanhoihin tapauksiin keskittyvät kahteen pääkysymykseen:

²⁶¹ Laakso 1997, s. 534–535.

²⁶² YM:n roskaantumisen ehkäisemistä koskevat ohjeet nro 4363/401/84.

²⁶³ HE 195/1986, s. 7.

²⁶⁴ Marja Ekroos 1994, s. 73.

- Miten sovellettavaan lakiin vaikuttaa se, onko toiminta jatkunut JHL:n voimaantulon jälkeen vai päättynyt sitä ennen?
- Sovelletaanko asiassa säännöksiä maaperän puhdistamisvastuusta vai roskaantuneen ympäristön puhdistamisvastuusta?

Vakiintunut käytäntö tavanomaisen esineillä tms. tapahtuvan ympäristön roskaamisen suhteen on, että roskaamissäännöksiä sovelletaan, jos roskaantuminen on tapahtunut ennen JHL:n voimaantuloa ja häirtaseuraus on valinnut JHL:n voimaantulon jälkeen. KHO on katsonut jo ennen JHL 32 §:n vuoden 1987 muutosta KHO 27.12.1985 taltio 5978 (A II 153), että ”käytöstä poistettu esine” tulkitaan roskaamiskiellon ala, kun siitä aiheutuu viihtyisyyden vähenemisenä ilmenevää häirtää yksityisille eduille. Roskaamiskielloa on sovellettu myös alushylkyihin, jotka ovat aiheuttaneet vesialueella maisemahaittoja ja näissä asioissa on annettu ratkaiseva merkitys päätöksen tekohetkellä vallitsevalle olotilalle, eikä aluksen hylkäämisen ajankohdalle. KHO on ratkaisussaan KHO 24.5.1993 taltio 1974 pysyttänyt lääninoikeuden ratkaisun, jonka mukaan ympäristönsuojelulautakunta oli voinut määrätä kunnan puhdistamaan jo ennen jätehuoltolain voimaantuloa roskaantuneen alueen. Myös toisessa tapauksessa kunta oli velvoitettu poistamaan 1960-luvulla uponneen proomun pohja rantavedestä. Päätöstä oli lääninoikeudessa perusteltu siten, että jätehuoltolaissa ei ole säännöstä, jossa roskaantumissäännökset olisi rajattu koskemaan vain lain voimaantulon (1.4.1979) jälkeen aiheutettua roskaantumista.

Oikeuskäytännön mukaan maaperän puhdistamisvelvollisuus voidaan asettaa roskaamissäännösten nojalla, jos pilaantuminen on tapahtunut JHL:n voimassaolon aikana. Sen sijaan vastuuta ei voida asettaa ”taannehtivasti”. Esimerkiksi seuraavan KHO:n ratkaisun lopputuloksena oli, että roskaamiskieltosäännökset eivät ole sovellettavissa toimintaan, joka on kokonaan päättynyt ennen JHL:n voimaantuloa. Asiassa oli kyse siitä, onko kunnalla roskaamiskieltosäännöksen nojalla toissijaista vastuuta. Valittajat vaativat nimellisesti kohtuuseriaatteeseen vedoten, että kunta oli asettava viime sijaisesti vastuuseen. KHO:n kanta oli, että kunnalla ei voinut olla toissijaista vastuuta, koska sen syntyminen edellyttää roskaamiskieltoon perustuvaa ensisijaista vastuuta, jota käsiteltyssä asiassa ei ollut.

KHO 12.6.2001 taltio 1414 (ATK). Alueella oli toiminut 1930-luvun lopulta 1950-luvun lopulle asti puunkyllästyslaitos. Laitoksessa oli käytetty kyllästysaineena liuosta, joka oli sisältänyt arseenia, kromia ja kuparia.

Kyllästämön varastoalue oli sijainnut pääosin eräällä sittemmin asuinkäyttöön kaavoitetulla tontilla, ja omakotitalotontin maaperä oli saastunut kylästämön toiminnan seurauksena. Kiinteistön omistaja oli sopinut kunnan kanssa alueen puhdistamisesta ja hankkeelle oli haettu JHL 21 a §:n nojalla päätös. Puhdistamishanke oli toteutettu kunnan vapaaehtoisin toimin, mutta maaperään jäi silti haitta-aineita. Ympäristökeskus teki päätöksen hankkeen loppuraportin johdosta. Loppuraportissa oli omistajalle asetettu näytteiden otosta velvoitteita, joista omistaja valitti hallinto-oikeudelle vaatien velvoitteiden kohdentamista kuntaan.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja esitti perusteluna, että jätelain 77 §:n ja JHL 21 §:n soveltamista koskevan oikeuskäytännön mukaan vastuu ennen JHL:n voimaantuloa (1.4.1979) saastuneen maa-alueen puhdistamisesta voi kuulua kiinteistön haltijalle. Kaupunki ei ole kysymyksessä olevan kiinteistön haltija. Saastuneen maan puhdistamisvelvoite on voitu asettaa myös JHL 32 ja 33 §:ien roskaamiskiellon perusteella, mutta puhdistamisvelvoitetta ei kuitenkaan voida asettaa taannehtivasti eikä kiinteistö sijaitse sellaisella alueella, johon nähden kaupungilla olisi JHL 33.4 §:n mukainen viimesijainen puhdistamisvelvollisuus. Kiinteistön omistaja valitti KHO:lle ja viittasi kiinteistön arvon alenemisen ohella kunnan asemaan alueen kaavoittajana ja rakennuslupaviranomaisena.

KHO hylkäsi valituksen perustellen, että roskaamiskielloa koskevat jätetuoltolain 32 ja 33 §:n säännökset, joita oli sovellettu myös maaperän saastumiseen ja jotka jätelain 77 § huomioon ottaen voivat olla sovellettavissa myös jätelain tultua voimaan, eivät koskeneet saastumista, jonka aiheuttanut toiminta oli lakannut kokonaan ennen jätetuoltolain voimaantuloa.

Edellä selostetun KHO:n ratkaisun merkitystä ennakkopäätöksenä vähentää oikeudenkäynnissä vallinnut asetelma. Valituksessa ei prosessuaalisesti ollut kyse roskaajan vastuusta aiheuttajana vaan kunnan toissijaisesta vastuusta. KHO:ssa tilanteen kokonaisarvioon on mahdollisesti voinut vaikuttaa myös se, että kyse oli tilanteesta, jossa kunta tosiasiallisesti oli jo vapaaehtoisesti kertaalleen puhdistanut alueen ja maksanut sen kustannukset. Oikeudenkäynnissä ei siis ollut kyse alueen kaikista puhdistamiskustannuksista, vaan kyse oli lähinnä kiinteistön arvon alenemisesta. Siksi on hiukan kyseenalaista, voidaanko edellä selostetusta päätöksestä tehdä kovin yleistäviä johtopäätöksiä roskaamiskiellon ulottuvuudesta eri ajankohtina päätyneeseen toimintaan. Sen sijaan seuraavat KHO:n päätökset ovat selkeitä ennakkopäätöksiä ja vahvistavat käsitystä, että ennen JHL:n voimaantuloa kokonaan päätyneeseen toimintaan ei voida soveltaa roskaamissäännöksiä. Pää-

tösten mukaan säännöksiä roskaamisesta ei voida soveltaa taannehtivasti aiheuttajan, alueen haltijan tai kunnan maaperän puhdistamisvastuuseen:

KHO 16.3.2004 taltio 589. Ympäristökeskus totesi hallintopakkoa koskevassa päätöksessä, että entisen kyllästämöalueen maaperä oli pilaantunut ja kunta oli velvollinen kunnostamaan maaperän jätehuoltolain roskaamissäännösten nojalla. Aiheuttajana oli kyllästämö, jonka toiminta oli loppunut jo ennen jätehuoltolain voimaantuloa. Maaperän pilannutta kyllästämötoimintaa oli harjoitettu vuosina 1959–1969 ja toiminta oli lakannut jätehuoltolain tullessa voimaan 1.4.1979. Roskaamissäännöksen tarkoittamaa toissijaista vastuullista ei ollut, sillä kyse ei ollut JHL:n tarkoittamasta taaja-alueesta. Puhdistamisvastuuta ei voitu kohdentaa kiinteistön nykyiseen haltijaan jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuden perusteella, koska kiinteistön nykyisen haltijan vastuu olisi ollut kohtuutonta, sillä hän oli yksityishenkilö ja hankkinut alueen tietämättä sen maaperän olevan saastunut. Kunta oli ollut osakkaana kyllästystoimintaa harjoittaneessa yhtiössä, jonka toiminta oli päättynyt ja yhtiö lakannut vuonna 1980.

Hallinto-oikeus kumosi kunnan valituksen johdosta päätöksen ja poisti kunnan velvollisuuden kunnostaa alue. Perusteluna hallinto-oikeus totesi, ettei jätehuoltolain roskaamiskielto­säännös koske pilaantumista KHO:n aiemman päätöksen KHO 12.6.2001 taltio 1414 (ATK) mukaisesti, joten tällaiseen ennen jätehuoltolain voimaantuloa kokonaan lakanneeseen toimintaan ei voida soveltaa jätehuoltolakia ja sen roskaamissäännöksiä.

Ympäristökeskus valitti päätöksestä ja vaati sekä kunnan vastuun toteamista, alueen kunnostustarpeen ratkaisemista sekä vastuuseen sovellettavan lainsäädännön nimeämistä.

KHO totesi päätöksessään, että asiassa on kyse hallintopakkoasiasta, joka on koskenut kunnan vastuuta. Kun kunta ei ole vastuussa roskaamissäännösten perusteella, ei sen oikeussuojan tarve edellytä lausunnon antamista alueen puhdistamistarpeesta. Lisäksi KHO totesi, että hallinto-oikeuden päätöksellä ei ole sellaista oikeudellista vaikutusta, ettei asiaa voitaisi puhdistamistarpeen ja muun kuin nyt ratkaistun vastuuperusteen osalta (eli kunta roskaamiskiellon perusteella) ottaa käsiteltäväksi aluekeskuksessa perustellusta syystä.

KHO 13.12.2005 taltio 3312. Ympäristökeskus velvoitti Oy:n kunnostamaan entisen saha-alueen maaperän ja sen edustan vesialueen pohjan. Alueella oli toiminut 1920-luvulla perustettu saha, jonka toiminta alueella oli lakannut vuonna 1964. Tämän jälkeen alueella ei ollut pilaavaa toimintaa. Saha-yritys oli vuonna 1989 fuusioitu Oy:n kanssa. Vuonna 1985

Oy myi saha-alueen yksityishenkilölle, eikä yhtiö oman ilmoituksensa mukaan tiennyt alueen saastumisesta. Yhtiö valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ei ottanut kantaa siihen, onko kiinteistön nykyinen haltija vastuussa puhdistamisesta, vaikka aluekeskus sitä vaati, vaan päätöksessä ratkaistiin ainoastaan pilaantumisen aiheuttaneen yhtiön puhdistamisvastuu.

Vastuuta ei ollut JHL 21 §:n jätehuollon järjestämisvelvollisuuden perusteella, koska saha-alue ei ollut enää yhtiön hallussa siinä vaiheessa, kun alueen pilaantuminen ja puhdistustarve ilmeni. Yhtiön puhdistamisvastuu ei tullut kyseeseen myöskään terveydenhoitolain säännösten perusteella, sillä kyseinen laki ei sisällä säännöksiä pilaantuneen maaperän puhdistamisesta.

Vastuuta ei ollut myöskään roskaamissäännösten perusteella. Tätä hallinto-oikeus perusteli KHO:n päätöksellä KHO 12.6.2001 taltio 1414 (ATK), jonka mukaan roskaamiskielto ja siihen perustuvat aiheuttajan, alueen haltijan tai kunnan vastuuta koskevat 32 ja 33 §:n säännökset eivät koske pilaantumista, jonka aiheuttanut toiminta on lakannut kokonaan ennen jätehuoltolain voimaantuloa. Aiheuttajalle ei siis ole säädetty vastuuta pilaantumisesta, joka on aiheutunut ennen jätehuoltolain voimaantuloa.

Vastuuta puhdistamisesta ei ollut myöskään jätehuoltolain 21 §:n tai 21 a §:n perusteella. Aiemmassa oikeuskäytännössä on katsottu, että kiinteistönhaltijan vastuu jätehuollon järjestämisestä kattaa myös pilaantuneen maaperän puhdistamisen ja voi koskea ennen lain voimaantuloa tapahtunutta pilaantumista. Tässä käsiteltävässä tapauksessa yhtiö ei kuitenkaan ollut enää kiinteistönhaltija siinä vaiheessa, kun kiinteistön pilaantuminen ja siten jätehuollon järjestämistarve tuli ilmi, eikä yhtiöllä näin ollen myöskään ollut velvollisuutta jätehuoltosuunnitelman esittämiseen.

KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

Maaperän puhdistamisvastuuseen voidaan oikeuskäytännön mukaan soveltaa JHL:n roskaamissäännöksiä, jos pilaavaa toimintaa on jatkettu vielä JHL:n voimaantulon jälkeen. Esimerkiksi seuraavassa päätöksessä sovellettiin JHL:n roskaamissäännöksiä mainitulla perusteella:

KHO 12.7.2004 taltio 1699. Yhtiö oli toiminut pilaantuneella alueella 1960–1985 saakka ja varastoinut tontilla öljyä. Alueella toimi vuodesta 1985–1987 myös kuljetusliike, joka käytti aluetta pääasiassa paikoitus-alueena. Kiinteistön nykyinen haltija ei ole harjoittanut alueella mitään liiketoimintaa. Ympäristökeskus määräsi yhtiön puhdistamaan alueen.

Yhtiö valitti hallinto-oikeuteen, joka ei muuttanut vastuun kohdentamista yhtiöön, joskin muutti puhdistamisvelvollisuuden selvittämismuotoiksi. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että ottaen huomioon yhtiön alueella noin 25 vuoden ajan harjoittama öljyvarastointitoiminta, muu alueen käyttöhistoria ja maaperän esiselvityksessä saadut tiedot, alueen todennäköinen pilaantuminen on tapahtunut yhtiön hallinnan aikana ja jatkunut myös jätehuoltolain voimaantulon jälkeen.

KHO ei muuttanut päätöstä siltä osin, kun oli kyse roskaamiskieltosäännöksen soveltamisesta.

Johtopäätökset roskaamiskiellon ulottuvuudesta. KHO:n tulkintakäytännön perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, että roskaamiskielloa voidaan soveltaa eri tavoin erilaisissa ympäristön pilaantumistilanteissa. Pilaantumistilanteet voidaan luokitella kahteen ryhmään: ensimmäiseen ryhmään kuuluvat alueen siisteystason alentaminen ja maisemahaitan aiheuttaminen, toiseen ryhmään puolestaan kuuluu alueen maaperän pilaaminen kemikaaleilla tai jätteillä. Ensin mainitut roskaantumistilanteet aiheuttavat tyypillisesti esteettistä haittaa ja ovat todettavissa näköaistilla ilman laboratoriotutkimuksia. Lainsäädännön taannehtivuuskielto ei ole näiden tilanteiden sääntelyssä ongelma, sillä yleinen etu edellyttää alueen siistimistä ja sen kustannukset ovat kohtuulliset. Näin vastuun kannalta pilaantumisen tapahtumisaika ei ole merkityksellinen, vaan lain soveltamishetkellä vallitseva tilanne. JHL:n soveltaminen siitä riippumatta, onko roskaantumista aiheuttava esine jätetty ympäristöön ennen JHL:n säätämistä vai sen jälkeen, on hyväksytty myös KHO:n käytännössä.

Erityistapaus roskaamisesta on kemikaalisäiliön hylkääminen ympäristöön. Tyhjä säiliö voidaan määrätä poistettavaksi maaperästä roskaamissäännöksen nojalla, vaikka säiliö olisi sijoitettu alueelle ennen JHL:n voimaantuloa aivan samoin kuin voidaan velvoittaa alushylkyjen tai muiden esineiden poistamiseen. Sen sijaan kyseisestä säiliöstä maahan vuotaneen kemikaalin poistamiseen ei voida velvoittaa roskaamissäännöksen nojalla, jos kyse on vanhasta pilaantumisesta.

Velvollisuus poistaa pilaava kemikaali maaperästä on tulkinnanvaraisempi roskaamiskiellon ulottuvuuden kannalta. Maa-ainekseen sekoittuneen kemikaalin poistamisvelvollisuus voi perustua KHO:n käytännön mukaan roskaamiskielloon vain, jos pilaava toiminta on jatkunut JHL:n voimaan tulon jälkeen. Sen sijaan roskaamiskiello ei sovellu pilaavan kemikaalin poistamiseen maaperästä, jos toiminta on päättynyt ennen JHL:n voimaantuloa. KHO on eräässä puhdistamismääräystä koskevassa asiassa todennut, että JHL

32 §:ssä tarkoitettuun kiellettyyn roskaamiseen on rinnastettava myös se, että ennen lain voimaantuloa aiheutetun roskaamisen annetaan jatkua (KHO 12.7.2004 taltio 1699). Taannehtivuusnäkökulmasta tarkastelun lähtökohtana on siis pilaava toiminta eikä sen lopputuloksena lain soveltamishetkellä vallitseva tilanne. Tätä lähtökohtaa voi perustella sillä, että roskaava toiminta ei ole ollut aikanaan lainvastaista ja lisäksi tavallisen roskaamisen siistimiseen verrattuna maaperän puhdistaminen on hyvin kallista ja jopa puhdistamistarpeen todentaminen edellyttää kalliita laboratoriotutkimuksia. Näistä syistä maaperän puhdistamisvastuun taannehtivuus ei ole oikeudellisesti hyväksyttävää ilman nimenomaista säännöstä, sillä yleinen ympäristöetu ei voi sivuuttaa yksityiselle aiheutuvaa suurta kustannusta. KHO:n tulkintakäytäntö perustunee edellä kuvattuihin premisseihin. Ne ovat ymmärrettäviä, mutta valitettavasti tulkintakäytännön seurauksena on, että osa pilaantuneista alueista on vailla puhdistamisvastuullista tahoja.

5.4.2 Jätehuoltovelvollisuussäätelyn soveltaminen maaperän pilaantumiseen

Jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus edellyttää, että aine on JHL:n soveltamisalaan kuuluvaa jätettä. KHO:n ratkaisussa on vakiintunut tulkinta on, että jos maaperässä on jätettä, kyse on jätehuoltovelvollisuuden piiriin kuuluvasta tilanteesta. Tämä tulkinta perustuu esimerkiksi päätökseen KHO 14.11.1986 taltio 4533 (1986 II 94), joka koski jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuutta. Päätöksessä katsottiin raskasmetallien, PCB:n ja pintaamaan seoksen olevan ympäristövaarallisten ominaisuuksiensa johdosta jätehuoltolain jätėsäätelyn alaista, minkä vuoksi omistajana ollut Rautatiehallitus voitiin määrätä esittämään puhdistamista koskeva jätehuoltosuunnitelma. Puhdistamisvelvollisuuden on vakiintuneesti katsottu kattavan paitsi varsinaisen jätteen myös pilaantuneen maaperän.

Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan maaperän puhdistamisvelvollisuus voi perustua JHL:n mukaiseen jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen. Hallintoviranomaiset ovat soveltaneet vastuuta JHL:n voimassaolon aikana syntyneeseen pilaantumiseen ja jo sitä ennen tapahtuneeseen pilaantumiseen. Oikeuskäytännön mukaan suunnitelman esittämisvelvollisuus voi ulottua jo ennen JHL:n voimaantuloa aiheutuneisiin pilaantumistapauksiin. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on pidetty periaatteessa mahdollisena, että jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus ulottuu vanhoi-

hin pilaantumistapauksiin, vaikka nykyinen haltija ei enää ole pilaantumisen aiheuttaja. Tosin esitettyjen mielipiteiden sisältö vaihtelee. *Marja Ekroosin* mielestä nykyisellä haltijalla ei ole yksiselitteistä kunnostamisvelvollisuutta, *Kuusiniemen* ja *Pölösen* mielestä yleistä haltijan vastuuta rajoittavat tapauskohtaiset kohtuusseikat, *Ruuskan* mielestä nykyisen haltijan vastuu on käytännössä ollut mahdollinen ja *Hollon* mukaan vastuun syntyminen edellyttää hallinnan saamisen lisäksi toiminnan jatkamista.²⁶⁵

KHO:ssa on useasti käsitelty puhdistamisvastuuta. Maaperän puhdistamisvelvollisuus on perustettu jätehuoltosuunnitelman esittämisen velvollisuuden esimerkiksi päätöksessä KHO 30.5.1989 taltio 1828 (ATK). Ratkaisussa oli kyse toimintaansa kiinteistöllä edelleen jatkavan yrityksen velvoittamisesta puhdistamaan sen omassa toiminnassa saastunut maaperä. Kyseisessä ratkaisussa ei ollut kyse vastuusta sellaisesta pilaantumisesta, jonka aiheuttaja on muu kuin nykyinen toiminnanharjoittaja ja jonka aiheuttanut toiminta on jo lopetettu. Sen sijaan ratkaisuissa KHO 2.7.1992 taltio 2542 ja KHO 14.5.1993 taltio 1846 keskeinen kysymys oli nykyisen kiinteistön haltijan vastuu aikaisemmin, ennen kiinteistön hallinnan siirtoa tapahtuneesta maaperän pilaantumisesta. Päätöksessä 2.7.1992 tarkoitettu kiinteistö oli pilaantunut kyllästystoiminnassa käytetystä sinistymänestoaineesta vuosina 1965–1978. Käyttö oli jo lopetettu, kun kiinteistön nykyinen haltija oli vuonna 1987 ostanut kiinteistön sinistymänestoainetta käyttäneen yhtiön konkurssipesältä. KHO katsoi, että kiinteistön nykyinen haltija (omistaja/vuokralainen) oli vastuussa kiinteistön puhdistamisesta. KHO:n päätöksen mukaan kiinteistön nykyisen omistajan esittämään jätehuoltosuunnitelmaan perustuva kunnostusvastuu ulottuu myös aikaisemman toiminnanharjoittajan aiheuttamiin pilaantumisiin. Pilaantumisen aiheuttanutta toiminnanharjoittajaa, johon vastuu olisi voitu kohdistaa, ei tässä tapauksessa tosin enää ollut konkurssin takia olemassa. Myös päätöksessä KHO 24.5.2006 taltio 1361 (KHO 2006:30) todettiin, että puhdistamismääräys voidaan pilaantumisen ajankohdasta riippumatta lähtökohtaisesti perustaa jätehuoltosuunnitelmaa koskevaan vastuuperusteeseen, jos kyseinen kiinteistö määräyksen antamishetkellä edelleen on alueella pilaavaa toimintaa harjoittaneen hallinnassa.

Kaatopaikalle rakennetun asuinalueen maaperän kunnostamista koskeva ratkaisu KHO 27.1.2003 taltio 175 perustui jätehuoltosuunnitelman esittämisen velvollisuuteen. Asiaa käsiteltiin valitusten johdosta KHO:ssa. Ainoa

²⁶⁵ Marja Ekroos 1994, s. 167, Kuusiniemi 2002, s. 173, Pölönen 2001, s. 818–819, Ruuska 2000, s. 35, Hollo 1999, s. 71.

KHO:ssa tehty muutos hallinto-oikeuden päätökseen oli, että päätöksen perusteluihin lisättiin säännösperustaksi jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuutta koskeva JHL 21 §. Esimerkkinä pilaantuneen maa alueen kunnostamisesta voidaan mainita ratkaisu KHO 12.10.1992 taltio 3600, jossa alueen haltijana ollut kunta velvoitettiin esittämään jätehuoltosuunnitelma ennen jätehuoltolain voimaantuloa pilaantuneesta entisestä saha-alueesta. Tosin mainitun ratkaisun arvoa ennakkopäätöksenä vähentää *Kuusiniemen* mukaan, että sitä ei ole julkaistu.²⁶⁶ Lisäksi *Kuusiniemi* viittaa siihen, että kunta oli puhdistamisvelvollinen omistaja ja että yksityisen omakotikiinteistön omistajan vastuu olisi voinut olla toinen. Seuraavassa asiassa KHO on nimenomaisesti ottanut kantaa puhdistamisvelvollisuuden oikeudelliseen perustaan ja laajuuteen:

KHO 2.9.1994 taltio 3863. Yhtiön öljynjalostamokiinteistöä koskevan ympäristöluvan ehdon mukaan yhtiön tuli mm. laatia selvitys öljynjalostamokiinteistönsä saastuneiden maa-alueiden sijainnista, tilasta, ympäristöriskeistä ja puhdistamismahdollisuuksista. Osa öljystä oli päätynyt maaperään onnettomuuksissa ja osa normaalin toiminnan yhteydessä. Yhtiö vaati valituksessaan velvollisuutta kumottavaksi, sillä maaperä ei ole JHL 3 §:n tarkoittamaa jätettä eikä viranomaisella ole toimivaltaa asettaa puhdistamisvelvollisuutta. Lisäksi yhtiö vetosi siihen, että puhdistamisvelvollisuusehto sisälsi taannehtivan vastuun sellaisesta likaantumuksesta, joka ei ollut jätehuoltosuunnitelmassa tarkoitettua kiinteistön käyttöä.

KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa lääninhallituksen päätöksen mukaista puhdistamisvelvollisuutta.

Vaikka KHO ei päätöksessä esittänyt enempiä perusteluja, voidaan valituksen hylkäämisen perustella tehdä se johtopäätös, että KHO otti päätöksessään kantaa vastuuseen yrityksen normaalin toiminnan yhteydessä syntyneistä vahingoista ja vanhoista vahingoista. Lisäksi KHO katsoi päätöksessään, että jätehuoltosuunnitelmaan perustuva selvitysvelvollisuus voidaan ulottaa koskemaan myös onnettomuuden vuoksi tapahtunutta pilaantumista. KHO myös katsoi öljyn pilaaman maaperän kuuluvan jätehuoltolain JHL 3 §:n mukaiseen jätteen käsitteeseen, joten öljyiseen maaperään voitiin soveltaa jätehuoltolakia ja sen säännöstä jätehuoltosuunnitelman laatimisesta.

Edellä selostetun KHO:n oikeuskäytännön perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että pilaantuneen alueen puhdistamisvastuu voidaan perustaa JHL:n

²⁶⁶ Kuusiniemi 2002, s. 153.

mukaiseen velvollisuuteen esittää jätehuoltosuunnitelma. Puhdistamisvastuu koskee myös ennen JHL:n voimaantuloa tapahtunutta pilaantumista. Vastuu voidaan kohdentaa siihen kiinteistön haltijaan, jonka hallinnassa kiinteistö on velvoitteen asettamishetkellä. *Kuusiniemi* on osittain samaa mieltä, mutta rajoittaa mielipiteensä tiettyihin yksittäistapauksiin.²⁶⁷

Kuusiniemi ottaa esille myös kohtuullisuusarvioinnin, joka vasta JHL:n jälkeisessä lainsäädännössä liitettiin alueen haltijan puhdistamisvastuun sääntelyyn. Nytemmin alueen uusi haltija on vastuussa vain siltä osin kuin vastuu ei ole ilmeisen kohtuutonta (jätelain 23.2–3 § ja YSL 75 §). *Kuusiniemi* pitää lähtökohtaisesti kohtuuttomana asuinkiinteistön haltijan tilannetta, jos alueen pilaantuminen on aiheutettu ennen JHL:n voimaantuloa ja alue on sittemmin kaavoitettu asuintarkoituksiin. *Kuusiniemen* mielestä kohtuullinen lopputulos syntyy, kun otetaan huomioon nykyisen YSL:n mukaiset periaatteet kiinteistöhaltijan vastuun syntymiselle. Niiden mukaan haltija ei ole vastuussa, jos hänellä ei ole ollut perustetta epäillä maaperän saastumista eikä hän esimerkiksi ole ostanut kiinteistöä poikkeuksellisen edullisesti. *Kuusiniemen* mukaan kohtuusperiaatteen soveltaminen oikeudellisena yleisperiaatteena on erityisen perusteltua sen johdosta, että JHL:n säännöksiä saastuneiden maiden puhdistamisvastuista on oikeuskäytännössä sovellettu sangen laveasti.²⁶⁸ *Kuusiniemen* argumentointi soveltuu hyvin käytettäväksi, kun ratkaistaan yksittäistä asiaa tuomioistuimessa ja toimitaan puutteellisen lainsäädännön nojalla. Nämä argumentit eivät riitä, kun tarkastellaan vastuusääntelyä laajemmin ympäristöongelman ratkaisemisen kannalta. Tarvitaan myös laajempia yhteiskunnan toimenpiteitä ja lainsäädännön muutoksia, sillä yksittäisten ongelmatilanteiden tapauskohtainen käsittely ei riitä. Myös ympäristöhallinnon jatkuvan toiminnan kannalta ja vastuullisten oikeusturvan kannalta olisi suotavaa saada kirjoitettu lainsäädäntö vastamaan vallitsevia tarpeita. JHL:n sisällön tapauskohtainen jatkuva kehittäminen oikeuskäytännön kautta voi johtaa myös siihen, että vastuujärjestelmä ei ole kokonaisuus, vaan pilaantuneita alueita voi jäädä puhdistamatta sääntelyn aukkojen johdosta. Tämä myös maaperän puhtauteen liittyvien yhteiskunnan etujen vastainen tilanne.²⁶⁹

KHO tai hallinto-oikeudet eivät ole tehneet ainoatakaan päätöstä, jossa JHL:n mukainen puhdistamisvastuu olisi kohdistettu pilaantumiseen osat-

²⁶⁷ Kuusiniemi 2002, s. 154–155.

²⁶⁸ Kuusiniemi 2002, s. 170–171.

²⁶⁹ Tuomainen 2001, s. 73–74.

tomaan yksityiseen kiinteistön omistajaan, kuten myös *Pölönen* ja *Kuusiniemi* toteavat.²⁷⁰ Tästä voidaan päätellä, että ilmeisesti alueelliset ympäristökeskukset eivät ole esittäneet yksityisiin kohdistettuja puhdistamisvaatimuksia, sillä hallintotuomioistuimiin olisi todennäköisesti valitettu, jos hallintopakkekeinoja olisi käytetty. Tosin lupapäätöksissä alueen haltijat ovat usein olleet hankkeiden toteuttajina sen johdosta, että alueen omistajan intressi on saada alue puhdistettua siitä riippumatta, onko hänen vastuunsa kiistaton. Myöskään rakentamishankkeiden yhteydessä toteutettavista puhdistamishankkeista ei yleensä valiteta, vaikka alueen haltija joutuu maksamaan puhdistamiskustannukset.

5.4.3 Vanhat kaatopaikka-alueet

Vastuu ennen jätelain voimaantuloa suljettujen vanhojen kaatopaikkojen kunnostamisesta voi määräytyä joko maaperän puhdistamista tai kaatopaikkoja koskevien säännösten mukaan. Puhdistamisvastuusäännökset soveltuvat, jos alue luokitellaan pilaantuneeksi alueeksi, eikä kaatopaikaksi. Puhdistamisvastuu syntyy, jos pilaantumisen aiheutuu terveydelle tai ympäristölle haittaa. Haitta voi ilmetä alueen aiemman tai muutetun käyttötarkoituksen yhteydessä. Maaperän puhdistamisvastuusäännöksiin mukaan vastuussa kunnostamisesta on joko pilaantumisen aiheuttaja tai kiinteistön nykyinen haltija. Käytännössä vastuussa on yleensä haltija.

Seuraavassa tarkastellaan erityissäännöksiä vanhoista kaatopaikoista. Osa kaatopaikoista on aikanaan toiminut ilman viranomaislupaa, sillä kaatopaikkatoiminta tuli kokonaan luvanvaraiseksi vasta 16.3.1979 terveydenhoitoasetuksen (55/1979) 17 §:n muutoksella. Ilman lupaa toimineiden kaatopaikkojen jälkihoitovelvoitteita voidaan edelleen asettaa sulkemisen aikaisen lainsäädännön perusteella.

Vastuu kunnostamisesta tai haittojen estämisestä määräytyy yleensä kaatopaikan käytöstä poistamisen ajankohtana voimassa olleen lainsäädännön nojalla (jätelain 77 §). Vesilain (264/1961) pilaamiskielto soveltui myös kaatopaikkojen pohjavesi- ja vesistövaikutuksiin. Vesilakia valvoi vesihallitus, joka antoi 20.12.1977 kaatopaikkojen valvontaa koskevan hallinnollisen ohjeen (n:o 32). Ohjeessa täsmennettiin vesiensuojelun vaatimuksia kaatopaikoille. Kaatopaikan pitäjälle asetettiin selkeä vastuu ympäristö- ja ter-

²⁷⁰ Pölönen 2001, s. 827 ja Kuusiniemi 2002 s. 172.

veysvaikutuksista terveydenhoitolaissa (469/1965), joka tuli voimaan 1.1.1967. Myös jätehuoltoasetuksen (673/1978) 8 §:n mukaan jätteiden vastaanoton lakattua yleisellä kaatopaikalla tai sen osalla käytetty alue oli viipymättä peitettävä maakerroksella, siistittävä ja saatettava ympäristöön sopeutuvaksi. Mahdollisuuksien mukaan oli huolehdittava siitä, ettei alueesta käytöstä poistamisen jälkeen aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle. Tämä velvollisuus ulottui myös ennen jätehuoltoasetuksen voimaantuloa käytöstä poistettuihin kaatopaikkoihin, jotka tuli viimeistellä ja saattaa 1.4.1981 mennessä kuntoon (23 §). Sisäasianministeriön ympäristönsuojeluosasto antoi 1.12.1982 jätteiden käsittelyä koskevat ohjeet, joissa käsiteltiin kaatopaikan lopettamista.

Nykyistä jätelakia ei sovelleta kaatopaikkoihin, jotka on suljettu ennen jätelain voimaantuloa 1.1.1994. Jätelain nojalla annetun valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksen (861/1997) määräyksiä kaatopaikan sulkemisesta ei sovelleta kaatopaikkoihin, jotka on poistettu käytöstä ennen vuotta 1997.

Kaatopaikkatoiminnan päättymisen jälkeisiin velvollisuuksiin kuuluu huolehtiminen siitä, että kaatopaikasta ei aiheudu haittaa ympäristölle tai terveydelle. Jälkihoitovelvollisuuksiin ei kuulu käytöstä poistetun kaatopaikan kunnostaminen uuteen käyttötarkoitukseen. Jos alueen käyttötarkoitus muuttuu ja entinen yhdyskuntajätteen kaatopaikka-alue halutaan kunnostaa uuteen käyttötarkoitukseen, alueen haltija vastaa kunnostamisesta ja sen kustannuksista.

Oikeuskäytännössä on vanhojen kaatopaikkojen suhteen hyväksytty jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuus. KHO on hyväksynyt vastuun ratkaisussa, joka koski vuonna 1965 käytöstä poistettua kaatopaikkaa:

KHO 23.5.1994 taltio 2304. Asiassa oli kyse jätehuoltosuunnitelmaa ja kaatopaikan kunnostamista koskevasta toimenpidesuunnitelmasta. Yhtiö A valitti Hämeen lääninhallituksen päätöksestä 10.8.1993 n:o 138/A 231. LH oli päätöksessään hyväksynyt A Oy:n tehdaskiinteistöä koskevan jätehuoltosuunnitelman sekä entistä teollisuusjätekaatopaikkaa koskevan kunnostamistoimenpidesuunnitelman. Yhtiö vaati KHO:ssa, että lääninhallituksen päätös kaatopaikan osalta poistetaan tai kumotaan taikka muutetaan yhtiön esittämän toimenpidesuunnitelman mukaiseksi. Yhtiö katsoi, ettei sitä voida velvoittaa esittämään jätehuoltosuunnitelmaa sellaisen kaatopaikan osalta, joka on poistettu käytöstä jo ennen jätehuoltolain voimaantuloa. Lisäksi yhtiö katsoi, että lääninhallituksen päätöksen ehdossa asetettu velvollisuus siirtää pois saastuneet maamassat voisi aiheuttaa lisää ympäristöhaittoja.

KHO katsoi, että lääninhallituksella oli oikeus määrätä yhtiö laatimaan jätehuoltosuunnitelma. Sen sijaan lääninhallituksella ei ollut riittäviä perusteita määrätä jätteitä siirrettäväksi pois kaatopaikalta, koska siirtämisen ympäristövaikutuksia ei ollut riittävästi selvitetty. Tämän vuoksi KHO kumosi lääninhallituksen päätöksen ehdon, joka koski massojen poistamista ja palautti asian tältä osin LH:n uudelleen käsiteltäväksi. Muilta osin KHO pysytti LH:n päätöksen.

Selostettua KHO:n ratkaisua ei ole julkaistu. Ratkaisun mukaan vastuu ulottui myös ennen JHL:n voimaantuloa tapahtuneeseen maaperän pilaamiseen, jota koskeva puhdistamisvelvoite voitiin perustaa jätehuoltosuunnitelman esittamisvelvollisuuteen. Päätöksessä todettiin jätehuoltosuunnitelman laatimisvelvoitteen koskevan myös jo käytöstä poistettuja kaatopaikkoja. Velvoite perustui jätehuoltoasetuksen (JHA) 8 §:ään, jonka mukaan on huolehdittava siitä, ettei kaatopaikasta aiheudu käytöstä poistamisen jälkeen haittaa tai vaaraa ympäristölle. Pykälän mukaan kaatopaikka on siistittävä ja saatettava ympäristöön sopeutuvaksi. Päätöksessä jätehuoltosuunnitelman laatimisvelvoite kohdistettiin kiinteistön haltijaan, joka oli varastoinut teollisuusjätteitä kiinteistöllään sijainneelle kaatopaikalle. JHA 23 §:n mukaan kaatopaikkatoimintaa harjoittaneen on saatettava käytöstä poistettu kaatopaikka JHA 8 §:n mukaiseen kuntoon. KHO:n päätöksen perusteella voidaan todeta, että kaatopaikan haltijan vastuu on taannehtivaa ja ulottuu myös jo ennen jätehuoltolain voimaantuloa käytöstä poistettujen kaatopaikkojen kunnostamiseen. KHO:n päätöksessä käsiteltiin myös vesilain ja jätehuoltolain soveltamisalojen rajoja ja todettiin, että jätehuoltolain nojalla myös muu kuin vesilain valvontaviranomainen voi antaa määräyksiä, joilla estetään pohjaveden pilaantuminen.

Ratkaisussa KHO 30.12.1993 taltio 5376 noudatettiin edellä selostettua tulkintalinjaa. Yhtiön yksityistä kaatopaikkaa koskevan kunnostamissuunnitelman ehdoissa määrättiin poistamaan tynnyreitä sekä rakentamaan uusi tiivistyskerros. Kaatopaikan kunnostamissuunnitelman laatimisvelvollisuus oli päätöksen mukaan yksityisen kaatopaikan pitäjällä eli yhtiöllä, jonka toiminnan yhteydessä kaatopaikan jätteet olivat syntyneet. Kunnostamissuunnitelma ehtoineen koski vuoteen 1985 asti käytössä ollutta kaatopaikkaa. Vuonna 1986 lääninhallitus oli päätöksellään kieltänyt yhtiötä toimittamasta ongelmajätteeksi luokiteltavaa maalijätettä enää yksityiselle kaatopaikalle. Käytöstä poistettu kaatopaikka oli kunnostamissuunnitelman ehtojen mukaan kunnostettava sellaiseksi, että se vastaa ongelmajätteiden sijoittamiseen edellytettävää erikoiskaatopaikkaa.

5.4.4 Vesilain soveltuminen pohjaveden pilaantumiseen

Lainsäädäntö. Maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen sovelletaan eri säädöksiä. Pelkän pohjaveden pilaantuminen on harvinaista verrattuna maaperän pilaantumistapausten määrään. Käytännössä päästö aiheuttaa sekä pohjaveden että maaperän pilaantumista. Silloin voitaneen tulkita tilanne maaperän pilaantumiseksi ja soveltaa maaperän puhdistamisvastuusäännöksiä sekä käsitellä pohjavesikysymyksiä vain liitännäisinä ilmiöinä ja soveltaa niihin maaperän puhdistamissäännöksiä. Toisinaan on kuitenkin kyse selkeästi vain pohjaveden pilaantumisesta ja silloin puhdistamisvastuu määräytyy yksinomaan vesilainsäädännön nojalla.

Pohjaveden pilaantumistilanteet voidaan ryhmitellä vesilain kannalta kolmeen ryhmään: lain- tai lupamääräysten vastaisella toiminnalla aiheutetut seuraukset, lupapäätöksen mukaisen toiminnan luvassa ennakoimat tomat seuraukset ja laillisen toiminnan seuraukset. Vesilainsäädännössä on vastuusäännöksiä pilaantumistilanteiden varalta. Niiden nojalla voidaan vaatia vahinkojen korvaamista, korvaavia toimenpiteitä (esim. vesijohdon rakentaminen pilaantuneen kaivoveden tilalle) sekä pohjaveden puhdistamista. Vanhoissa pohjaveden pilaantumistapauksissa puhdistamisvastuu määräytyy pääsääntöisesti vesilain perusteella, mutta hallintomenettely määräytyy YSL:n perusteella. Sen mukaisia hallintopakko- ja menettelysäännöksiä sovelletaan, jos pilaantuminen on aiheutettu lainvastaisella menettelyllä. Lainvastaisella menettelyllä tarkoitetaan YSL:n voimaantulon lain 24 §:ssä tekoa tai laiminlyöntiä, jolla on rikottu esimerkiksi vesilain pohjaveden pilaamiskieltoa. Edellä sanottu koskee lainvastaisella menettelyllä – ei siis luvanmukaisella toiminnalla – aiheutettua pohjaveden pilaantumista, joka on tapahtunut vesilain voimassaolon aikana. Uusissa vahinkotilanteissa pohjaveden puhdistamisvastuu määräytyy YSL:n säännösten nojalla, jotka vastaavat asialliselta sisällöltään vesilain aikaisemmin voimassa olleita pohjaveden pilaamiskielto-säännöksiä vesilain 1 luvun 22 §:ssä.²⁷¹

Korvaus- ja puhdistamisvastuun vanhentuminen. Vesilain mukaan puhdistamisvastuu ja korvausvastuu vanhentuvat eri tavoin. Puhdistamisvastuu ei vanhene, sillä lähtökohtana on lainvastaisen olotilan (pilaantuminen) palauttaminen lainmukaiseksi, eikä pilaantumista aiheuttavan toiminnan päätty-

²⁷¹ HE 84/1999, s. 45.

misen ajankohdalla ole tässä merkitystä. Korvausoikeus voi vanhentua kunkin korvaukseen oikeutetun osalta eri tavalla, sillä vahinko voi ilmetä ja tapahtua eri tavalla.

Velvollisuus korvata vesilain soveltamisalaan kuuluvia lainmukaisen toiminnan vahinkoja vanhentuu saatavien yleisen vanhentumisajan kuluessa, sillä vesilaissa tai ympäristövahinkolaissa ei ole yleisiä säännöksiä vanhentumisesta. Vahingonkorvausvastuun vanhentumisesta on säädetty laissa velan vanhentumisesta (728/2003), joka on pidentänyt vanhentumisaikoja, jos vastuu ei ollut vanhentunut ennen lain voimaantuloa. Velan vanhentumislain 7 §:n mukaan vahingonkorvausvaatimuksen vanhentuminen on katkaistava ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut sopimusrikkomuksesta taikka vahinkoon johtaneesta tai edun palautuksen perustana olevasta tapahtumasta. Tämä määräaika ei kuitenkaan rajoita vahingonkärsijän oikeutta vaatia korvausta henkilö- tai ympäristövahingosta. Ympäristövahingosta aiheutuvan vahingonkorvausvaatimuksen vanhentuminen alkaa vasta silloin, kun vahingonkärsijällä on riittävät tiedot todellisesta tapahtumainkulusta samoin kuin vahingonaiheuttajasta. Normaalia pidemmän vanhentumisajan tarkoituksena on suojata vahingonkärsijää. Korvausvaatimus on esitettävä kolmessa vuodessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tarvittavat tiedot korvausvaatimuksen esittämiseen. Aiemmin voimassa ollutta kymmenen vuoden takarajaa ei ole.

Vahingonkorvauslaki tuli voimaan 1.9.1974. Tätä ennen tapahtuneeseen vahinkoon sovelletaan aikaisempaa lakia. Jos vahingonteosta ei ollut kulunut kymmentä vuotta vielä silloin kun vahingonkorvauslaki tuli voimaan, vanheneminen alkoi kun vahinko ilmeni. Korvausta on lisäksi vaadittava kymmenen vuoden kuluessa vahingon ilmenemisestä. Uusi ympäristövahinkoja koskeva sääntely on voimassa vasta uuden vanhentumislain (728/2003) säätämisen myötä 2003 alkaen. Velan vanhentumista koskevan lain voimaantulosäännösten mukaan lakia sovelletaan myös velkaan, jonka oikeusperuste on syntynyt ennen tämän lain voimaantuloa. Velka vanhentuu kuitenkin tämän lain nojalla aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta eli vuonna 2006, jollei kyseinen velka myös aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaan vanhentuisi tätä ennen (21 §). Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on suojata vahingonkorvaussaatavia. Lakia voitaneen tulkita siten, että esimerkiksi 1960-luvun loppupuolella jätevesipäästöjen aiheuttamasta vesistön pohjan pilaantumisesta aiheutuneet esinevahingot (kiinteistön vahingoittuminen) olisivat vanhentuneita, sillä vahinko on ilmennyt jo ennen VahL:n voimaantuloa. Toisaalta vahingon il-

menemisajankohta voisi myöhentyä, jos katsotaan, että vahinko ilmenee vasta, kun vesistön pohjasedimenttiin kertyneiden haitta-aineiden pitoisuuden havaitaan ylittävän tietyn rajan ja tästä ylityksestä tiedotetaan aiheuttajalle. Tällöin vanhentumisaika laskettaisiin vasta rajan ylittymisestä, eikä jo haitta-aineiden joutumisesta sedimenttiin.

Rikosasioista on säädetty vanhentumislain 7.6 §:ssä. Sen mukaan vahingonkorvausvaatimus voidaan aina käsitellä rikosasian yhteydessä, eikä rikoksesta johtuvaa velkaa katsota vanhentuneeksi niin kauan kuin rikosasiasa voidaan nostaa syyte tai rikosasian käsittely on vireillä tuomioistuimessa. Tämä vanhentumisaika on ympäristörikoksissa kymmenen vuotta ja ympäristörikkomuksissa kaksi vuotta. Rikosasioissa vanhentumisajan lasketaan alkavan:

- tekorikoksissa tekoajankohdasta
- laiminlyöntirikoksissa siitä, kun vaadittu toimenpide olisi viimeistään pitänyt tehdä
- seurausrikoksissa seurauksen ilmenemisestä
- lainvastaista tilaa ylläpidettäessä tilan päättymisestä.

Puhdistamisvastuun syntyminen edellyttää ensiksikin, että kysymys on vesilain voimaantulon jälkeen tapahtuneesta vesilain vastaisesta toiminnasta, johon soveltuu vesilain virka-apusäännös.

KHO 26.10.2005 taltio 2684. Vesilain 11 lukua ei 1.3.2000 alkaen sovelleta YSL:n alaan kuuluviin toimenpiteisiin, vaan luku on jäänyt koskemaan vain vesilain 14 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja vesitalousasioita. Ennakoimattoman vahingon korvaamisasiaan voi sekä YSL 72 §:n että vesilain 11 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan liittyä luvasta poiketen aiheutetun vahingon korvaamista koskeva vaatimus. Kun otettiin huomioon edellä mainitut seikat, oli YSL:ssä tarkoitettua vesistön pilaantumista koskevan ennakoimattoman vahingon korvaamiseen sovellettava menettelyn osalta YSL 72 §:ää siinäkin tapauksessa, että toiminnan perusteena oleva lupa oli annettu ennen 1.3.2000 voimassa olleiden vesilain säännösten nojalla. Korvausta määrättäessä oli aineellisesti sovellettava ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia siltä osin kuin kysymys oli 1.3.2000 jälkeen aiheutetusta vahingosta ja tätä ennen aiheutuneisiin vahinkoihin kulloinkin voimassa olleita vesilain 11 luvun säännöksiä. Kysymys vahingon ennakoimattomuudesta oli kuitenkin arvioitava lupaa myönnettäessä voimassa olleita korvaussäännöksiä silmällä pitäen.

Kunnan rakennuskaava-alueen jäteveden vesistöön johtamista koskeviin kysymyksiin sovellettiin 1.3.2000 alkaen ympäristönsuojelulakia. Ennakoimatonta vahinkoa koskevan asian ratkaisemiseen oli näin ollen menettelyn osalta sovellettava YSL 72 §:ää hallinto-oikeuden soveltaman vesilain 11 luvun 8 §:n 3 momentin sijasta ja aineellisten korvausperusteiden osalta ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia tai vesilain 11 lukua kulloinkin kysymyksessä olevasta vahinkoajankohdasta riippuen.

Toiseksi puhdistamisvastuu vesilain virka-apusäännöksen nojalla edellyttää, että haltija on aiheuttanut pohjaveden pilaantumisen toimimalla oikeudenvastaisesti. Haltija ei ole vastuussa ainakaan silloin, jos hän ei ole aiheuttanut pilaamista ja on pilaantumisesta tietämättä *bona fide* hankkinut alueen. Korkein hallinto-oikeus on eräässä päätöksessä KHO 5.1.1996 taltio 35 (1996 A 29) hyväksynyt aiheuttajan vastuun virka-apusäännöksen nojalla, vaikka vahinkoa aiheuttanut lainvastainen toiminta oli lakannut jo ennen virka-apuasian vireilletuloa tai toiminnasta aiheutuneet haitalliset vaikutukset olivat ilmenneet vasta yrityksen lopetettua pilaavan toiminnan harjoittamisen. Mainittu päätös osoittaa, että toiminnanharjoittaja voi olla vastuussa vanhoistakin normaalin toiminnan yhteydessä syntyneistä vahingoista, jos ne on aiheutettu oikeudenvastaisella toiminnalla. Puhdistamisvastuuta ei sen sijaan synny, jos aiheuttajien toimintatapa ei ollut oikeudenvastainen siinä mielessä kuin vesilain virka-apusäännökset sitä edellyttävät. Esimerkiksi ns. Kärkölän asiassa sahayrityksellä ei ollut puhdistamisvastuuta KHO:n vesioikeudellisessa virka-apuasiassa 22.5.1992 antaman päätöksen KHO 22.5.1992 taltio 1925 (1992 A 98) ja päätöksen purkuhakemusta koskeva ratkaisun KHO 30.11.1993 taltio 4810 (1993 A 56) mukaan. Kyse oli tilanteesta, jossa yrityksen työntekijät eivät olleet menettelleet huolimattomasti, joten ei ollut osoitettavissa vastuun edellyttämää tuottamusta. Mainitussa tapauksessa kloorifenolipitoinen aine oli päätynyt maaperään ja pohjaveteen pääosin tulipalon yhteydessä ilman kenenkään tuottamuksellista menettelyä. Edellä mainitut päätökset oli annettu vesilakiin perustuvissa asioissa, jotka on lainvoimaisilla päätöksillä käsitelty loppuun. Vesilakiin nähden rinnakkainen säädös on jätehuoltolaki, johon perustuvaa mahdollista vastuuta ei ole asiassa vielä ratkaistu muodollisesti lainvoimaisesti päätöksellä. Päätöksellä KHO 24.5.2006 taltio 1361 (KHO 2006:30) hallintopakkoasia vasta palautettiin uudelleen käsiteltäväksi, mutta päätöksen perustelut sisälsivät laajemminkin soveltuvia tulkintoja puhdistamisvastuun syntymisen edellytyksistä:

KHO 24.5.2006 taltio 1361 (2006:30). JHL:n alkuperäinen roskaamiskielto­säännös (1.4.1979 voimaan) oli sisältänyt kiellon pilata maaperää, minkä kiellon oli tulkittava sisältävän myös nestemäisellä aineella tapahtuneen pilaamisen. JHL:n 32 §:n muutoksella (203/1987) kiello oli ulotettu nimenomaisesti koskemaan käytöstä poistettuja esineitä ja aineita, jolloin säännöksen sanotunlainen laaja sisältö oli kirjattu roskaamiskieltoon osaksi oikeuskäytännössä jo tapahtunutta kehitystä seuraten ja sääntelyä selventäen. Kun asiassa vielä otettiin huomioon, että teollinen toiminta edelleen jatkui samoilla sijoituspaikoilla kuin ennen JHL:n voimaantuloa, ympäristökeskus oli sinänsä voinut päätöksessään antaa puhdistamista koskevia määräyksiä kloorifenoleilla pilaantuneiden alueiden osalta JHL:n roskaamiskielto­säännösten perusteella, kun kloorifenolien käyttö tehdasalueilla oli jatkunut JHL:n voimassa ollessa, vaikka käyttö oli päättynyt ennen kuin JHL:n edellä mainittu muutos oli tullut voimaan.

6 Vastuu varastoitujen kemikaalijätteiden jätehuollosta

6.1 TAUSTA JA SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET

Kemikaalijätteitä voi olla varastoituna rakennusten sisätiloissa tai ulkona piha-alueilla. Jätteet voivat olla esimerkiksi pakkauksissa, säiliöissä ja altaissa. Jätteet voivat olla jätelain luokittelun kannalta joko ongelmajätteitä tai tavallisia jätteitä. Kiireellisiä toimenpiteitä tarvitaan silloin, jos pakkaukset tai säiliöt alkavat vuotaa ja aiheuttavat ympäristöhaittaa tai sen riskin. Jos jätteet on asianmukaisesti pakattu tai ehjässä säiliössä, ne eivät edellytä välittömiä toimenpiteitä, vaan ne voidaan toimittaa jätehuoltoon myöhemmin käsiteltäväksi.

Kemikaalijätteisiin sovelletaan jätelain yleisiä säännöksiä jätteistä. Jätteen käsittelyn järjestämisvelvollisuudesta on säädetty jätelain 7, 8, 12 ja 14 §:ssä. Kuitenkin jos jätteistä on aiheutunut ympäristön pilaantumista, sovelletaan ympäristön puhdistamisvastuuseen joko YSL:n tai JHL:n säännöksiä eikä jätelain säännöksiä. Uuteen eli 1.1.1994 jälkeiseen pilaantumiseen sovelletaan YSL:n säännöksiä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta (YSL 7, 8 ja 75–80 §) ja vanhaan pilaantumiseen sovelletaan jätehuoltolakia.

6.2 JÄTEHUOLTOVASTUUN KOHDENTUMINEN

Ensisijaisesti jätehuollosta vastaa jätteen haltija, jonka on huolehdittava jätteen hyödyntämisen tai käsittelyn järjestämisestä (JL 12 §). Jätteen haltija voi järjestää jätehuollon itse tai toimittaa jätteen muualle käsiteltäväksi. Jätteen haltijalla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai toiminnan järjestäjää taikka muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallinnassa jäte on (JL 3 §). Kiinteistön haltijalla tarkoitetaan kiinteistön omistajaa tai omistajan vertaista haltijaa taikka kiinteistöä hallitsevaa vuokraoikeuden haltijaa (JL 3 §). Kun jätteen haltija luovuttaa jätteen toiselle, jätteen haltijan velvollisuudet huolehtia jätehuollon järjestämisestä päättyvät ja siirtyvät jätteen vastaanottajalle, jos vastaanottaja täyttää JL 15 §:ssä mainitut edellytykset esimerkiksi lupien suhteen.

Kiinteistön haltija on toissijaisesti vastuussa jätteistä. Käsitteenä toissijainen vastuu edellyttää sitä, että on olemassa ensisijainen vastuullinen, joka ei ole toiminut velvollisuutensa mukaisesti. Kiinteistönhaltijan vastuusäännöksen tarkoituksena on, että se tekee jätehuollon vastuujärjestelmän aukottomaksi myös jätteen haltijan laiminlyöntitilanteiden ja konkurssien varalta.²⁷² Säännös edistää sitä, että kiinteistönhaltija seuraa kiinteistön jätehuollon järjestämistä, koska myös hän voi joutua vastuuseen laiminlyönneistä. Vastuun edellytykset on muotoiltu jätelain 14 §:ssä seuraavasti:

Kiinteistön haltijan toissijaisesti järjestämä jätehuolto.

Jos jätteen haltija laiminlyö 7, 8 tai 12 §:ssä säädetyn velvollisuutensa, on kiinteistön haltijan, jonka hallitsemalla kiinteistöllä jäte on syntynyt tai joka on sallinut jätteen toimittamisen kiinteistölle, huolehdittava jätehuollon järjestämisestä.

Säännöksessä on varauduttu myös kiinteistön haltijan vaihtumiseen. Entisen haltijan vastuu siirtyy luovutustilanteessa uudelle kiinteistön haltijalle. Jos kiinteistön haltija vaihtuu sen jälkeen, kun jäte on jo toimitettu pois kyseiseltä kiinteistöltä, on kyseisen kiinteistön uuden omistajan huolehdittava edellä tarkoitettua jätehuollon järjestämisestä. Kiinteistön haltijalla tarkoitetaan säännöksessä vastuun selvittelyajankohdan mukaista haltijaa.²⁷³ Oikeuskäytännössä on merkitystä annettu erityisesti kiinteistön tosiasialliselle hallinnalle. Tämä ilmenee esimerkiksi ratkaisusta KHO 23.6.1998 taltio 1162. Aikaisemmin voimassa olleessa JHL:ssa vastuu oli järjestetty toisin, sillä kiinteistön haltijalla tai omistajalla oli ensisijainen eikä toissijainen huolehtimisvelvollisuus jätehuollon järjestämisestä.

Jätehuoltovastuu on luonteeltaan julkisoikeudellista vastuuta, eivätkä siihen vaikuta omistajanvaihdoksissa kiinteistön uuden omistajan ja myyjän välisen kiinteistön luovutussopimuksen sopimusehdot ongelmajätteiden hävittämisestä. Ostajan ja myyjän välisen yksityisoikeudellisen sopimussuhteen perusteella ostajalla on tosin mahdollisuus vaatia sopimusperusteisella yksityisoikeudellisella korvauskanteella menetyksiään myyjältä, mikäli sopimus ei ole toteutunut osapuolten tarkoittamalla tavalla. Kun kiinteistön uusi omistaja toimittaa luovutuksen jälkeen myyjän vastuulla olevat ongelmajätteet käsiteltäväksi, omistaja on ensisijaisesti vastuussa kustannuksista,

²⁷² HE 77/1993, s. 74.

²⁷³ Salo – Snellman 1994, s. 74.

mutta hän voi periä niitä myyjältä takaisin kanteella, joka käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.

KHO 18.8.1993 taltio 2848. KHO:n päätöksessä on kysymys kiinteistön haltijan ja jätteet aiheuttaneiden yhtiöiden (niiden konkurssipesien) keskinäisestä vastuun jaosta jätehuollon järjestämisessä. KHO katsoi, etteivät yhtiöiden konkurssipesät olleet vastuussa kiinteistöllä olevista ongelmajätteistä. Sen sijaan yhtiö, joka hallinnoi kiinteistöä ja omisti sen, oli vastuussa ongelmajätteistä huolehtimisesta. Vastuun perustana ei siten ollut ongelmajätteitä tuottanut toiminta, vaan kiinteistön hallinta. Kiinteistön omistaja ei voi vapautua yksityisoikeudellisella sopimuksella laissa kiinteistön omistajalle asetetuista velvoitteista, mutta kiinteistön omistajalla on mahdollisuus vaatia näihin velvoitteisiin perustuvia kustannuksia yleisessä tuomioistuimessa.

6.3 VASTUUN SISÄLTÖ

Jätelain mukainen velvollisuus jätteiden poistamisesta alueelta ei ole kytketty siihen, millainen on jätteiden sijaintipaikan kaavoitustilanne, käyttötarkoitus tai tosiasiallinen käyttötilanne. Velvollisuus syntyy pelkästään sillä perusteella, että kyse on jätteestä, joka edellyttää hyödyntämistä tai käsitteilyä. Kyseisen jäte-erän kemialliset ominaisuudet siis ratkaisevat tarpeen viädä jäte pois, eivät kyseisen alueen ominaisuudet.

Velvollisuus on säädetty taannehtivaksi siten, että sitä sovelletaan myös niihin jätteisiin, jotka on tuotu alueelle ennen jätelain voimaantuloa. Jätehuoltovelvollisuus koskee sekä uusia että vanhoja jätteitä. Taannehtivuus ei ole yhteiskunnallisesti merkittävä ilmiö, sillä näitä tapauksia on epäilemättä vähän, eikä jätehuoltovastuusta ja sen taannehtivuudesta seuraa vastuulliselle yhtä suuria kustannuksia kuin maaperän puhdistamisesta.

6.4 VASTUUN JAKAMINEN USEAN VASTUULLISEN KESKEN

Jätelain säännöksissä ei ole varauduttu siihen, että kyse olisi sellaisesta usean toimijan yhdessä aiheuttamasta tilanteesta, jossa heille olisi tarpeen asettaa yhteinen jätehuoltovelvollisuus. Silti on mahdollista, että viranomaisen on asetettava yhteinen velvollisuus hallintopakkopäätöksessä. Sääntelyn lähtö-

kohtana on kuitenkin henkilökohtainen vastuu siten, että kunkin vastuullisen osuus on erotettavissa muiden vastuullisten aikaansaamasta osuudesta ja kukin asetetaan vastuuseen omista laiminlyönneistään. Jätelain mukaan hallintopakkopäätöksessä on jaettava vastuu jokaiselle vastuulliselle hänen aiheuttamisosuutensa mukaisesti, mikä voi käytännössä tapahtua esimerkiksi vastuun prosentuaalisella jaolla.

Edellä esitetty tulkintasuositus vastuun yksilöidystä jakamisesta ei siis perustu suoraan jätelain säännöksiin, vaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuuta koskevaan oikeuskäytäntöön. Vastuunjako on ollut esillä päätöksissä KHO 5.1.1996 taltio 35 (1996 A 29) ja KHO 4.2.2005 taltio 2005, jotka lähtevät siitä, että vastuu on jaettava vastuullisille heidän aiheuttamisosuutensa perusteella.

7 Vastuu roskaantuneen ympäristön puhdistamisesta

7.1 SOVELLETTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Ympäristön roskaantuminen tarkoittaa yleiskielessä roskilla, irtaimilla esineillä tai likaamalla aiheutettua ympäristön haitallista muuttamista. Roskaantumiseen sovellettavista säädöksistä tärkeimmät ovat jätelain (1072/1993) ja maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) säännökset rakennetun tontin puhtaanapidosta. Keskeinen jätelain ja aiemmin voimassa olleen Jätehuoltolain (JHL, 673/1978) roskaamiskäsitteiden ero on siinä, että jätelaissa ei roskaamisella tarkoiteta maaperän pilaamista tai likaamista kemikaaleilla, johon nykyisin sovelletaan ympäristönsuojelulainsäädännön erityissäännöksiä (YSL 75–78 §) pilaantuneesta maaperästä. Sen sijaan JHL:ssa roskaamisella tarkoitettiin sekä yleiskielen mukaista perinteistä roskaamista että maaperän saastumisen aiheuttamista. Jätelaissa oli uutta se, että alueen haltijan toissijaiseen puhdistamisvastuuseen liittyy vastuun kohtuullisuuden harkinta. Kun mainittua eroa lukuun ottamatta lakien roskaantumissäännökset ovat pääosin samankaltaiset, JHL:a koskevaa oikeuskäytäntöä ja tulkintaperiaatteita voidaan soveltaa jätelain tulkinnassa. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan näitä kahta lakia.

7.2 JÄTELAKI

7.2.1 Roskaamiskielto ja sen soveltamisala

Jätelain 19 §:ssä roskaamiskielto on esitetty seuraavasti:

Ympäristöön ei saa jättää roskaa, likaa eikä käytöstä poistettua konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä siten, että siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle, epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä tai niihin rinnastettavaa muuta vaaraa tai haittaa (*roskaamiskielto*).

Roskaamiskielto perustuu yleisen edun edellyttämään jätehuoltointressiin, josta yksityinen ei voi määrätä tai sopia toisin. Yksityinen maanomistaja ei saa roskata edes omaa aluettaan, koska kysymyksessä on yleisen edun suojaksi annettu säännös. Toisaalta roskaamiskielto suojaa yleisten etujen lisäksi välillisesti myös yksityisiä etuja, vaikkei säännöksessä – toisin kuin jätehuoltolaissa – mainita yksityisiä etuja. Näin roskaamiskielto täydentää naapuruuksuhdelain 17 §:n mukaista immissiokielloa.²⁷⁴ Jätelain roskaamiskielto on siinäkin mielessä ehdoton, että roskaamisen aiheuttamiseen ei ole mahdollista saada ympäristölupaa. Roskaamiskielto on tarkoitettu yleiseksi ja laaja-alaiseksi roskaavan toiminnan kielloksi.²⁷⁵ Jätelain 19 §:ssä on kielletty roskaaminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa esimerkiksi terveydelle, epäsiisteyttä tai maiseman rumentumista tai viihtyisyyden vähentymistä.

Roskaamiskiellon tarkoittamaa ympäristön käsitettä ei ole määritelty jätelaissa, mutta lain tarkoituksesta on pääteltävissä, mitä ympäristöllä tarkoitetaan. Roskaamiskielto koskee sekä rakennettua että rakentamatonta aluetta ja ympäristöä. Kieltoa sovelletaan sekä asuinalueella että asuntojen lähellä, mutta myös luontoalueilla.²⁷⁶ Roskaantunut alue voi olla maa- tai vesi-alueella. Roskaamiskieltoa ei sovelleta veden vesiaineen pilaantumiseen, josta on säädetty YSL:ssa.

Toisinaan on tulkinnanvaraista, onko roskaantumisesta aiheutunut maisemaa rumentava seuraus tai viihtyisyyden vähentymistä. Rumentavan seurauksen syntyminen on sidoksissa kuhunkin tapahtumapaikkaan, joten sama esine saattaa yhdessä paikassa olla ympäristöön sopiva ja toisessa ympäristöä rumentava elementti. Arvio roskaamiskiellon soveltumisesta on tehtävä tapauskohtaisesti. Yksi kriteeri voi olla haittaa kärsivän etäisyys roskaavien esineiden sijaintipaikasta ja näköyhteyden olemassaolo. Ratkaisuksi voi tulla joko roskaavien esineiden poistaminen alueelta tai näköesteeksi soveltuvan aidan rakentaminen alueen ympärille, jos se on muutoin mahdollista.²⁷⁷

Myös *esineen* käsite on tulkinnanvarainen. Roskaamiskiellossa on kielletty jättämästä ympäristöön roskaa, likaa tai käytöstä poistettua konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä. Käytöstä poistettu esine tarkoittaa myös muita kuin jätelain 3 §:ssä jätteeksi määriteltyjä esineitä. Olen- naista on, että esine on poistettu käytöstä siten, että syntyy lainkohdassa

²⁷⁴ Tarasti 1995, s. 24.

²⁷⁵ HE 142/1975, s. 7.

²⁷⁶ Salo – Snellman 1994, s. 93.

²⁷⁷ Salo – Snellman 1994, s. 94.

tarkoitettu haitallinen seuraus, kuten terveysvaara tai haitta, epäsiisteys, maiseman rumentuminen, viihtyisyyden vähentyminen tai niihin rinnastettava muu vaara tai haitta, mihin viitataan esimerkiksi päätöksessä KHO 20.8.1996 taltio 2528 (1996-A-23). Lähtökohtana säännöksen soveltamisessa tulisi olla viihtyisän, siistin ympäristön ylläpitäminen vaikeuttamatta kuitenkaan kiinteistöllä harjoitettua elinkeinotoimintaa tai asumista.²⁷⁸ Myös suuret esineet, kuten koneet ja alukset, kuuluvat roskaamiskiellon piiriin. Tätä tulkintaa voidaan perustella jo jätehuoltolain nojalla syntyneellä oikeuskäytännöllä, mutta myös jätelain sanamuoto on tässä suhteessa aiempaa yksiselitteisempi. Käytöstä poistettu auto, kone tai alus, josta aiheutuu epäsiisteyttä, maiseman rumentumista tai muuta haittaa, voidaan katsoa roskaamiskiellon rikkomiseksi. Aluksen poistamiseen on KHO:n vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan mahdollisuus roskaamiskiellon nojalla. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 19.5.1997 taltio 1199 määrättiin aluksen poistamisesta. Käytännössä voi olla tulkinnanvaraista, aiheuttavatko tietyille kiinteistölle varastoidut esineet laissa kiellettyä haittaa. Esimerkiksi vanhojen huonokuntoisten autojen pitäminen omakotitalon piha-alueella saattaa jossain olosuhteissa olla roskaamiskiellon vastaista, mutta ei aina. Jos ajoneuvojen omistaja ilmoittaa, että ajoneuvoja on tarkoitus käyttää joskus myöhemmin, viranomaisen on selvittävä, onko esineet poistettu käytöstä.

7.2.2 Roskaantumisen suhde maaperän pilaantumiseen

Roskan ja lian käsitteet ovat melko yksiselitteisiä. Sen sijaan tulkinnanvaraista on, milloin on kyse roskaantumisesta ja milloin maaperän kemiallisesta pilaantumisesta. Tällä erottelulla on vaikutusta sekä sovellettavien säännösten että viranomaisten toimivallan kannalta. Roskaantumisasioissa sovelletaan jätelakia ja toimivaltainen viranomainen on kunta. Sen sijaan maaperän pilaantumiseen sovelletaan YSL:a, ja alueellinen ympäristökeskus on toimivaltainen viranomainen. Näiden ilmiöiden erottelua varten voidaan hakea taustatukea oikeuskäytännöstä. KHO:n tulkinnan mukaan sovellettava laki ei määräydy sen perusteella, onko jäte maan pinnalla vai pinnan alla, vaan sen mukaan, edellyttääkö saastuminen maa-aineksen puhdistamista vai ei. KHO:n seuraavassa päätöksessä on tuotu esille myös toinen lakien soveltamiseen vaikuttava elementti, eli suhde maaperän pilaantumisvaaran ja jo

²⁷⁸ Salo – Snellman 1994, s. 94.

toteutuneen pilaantumisen välillä. Tapauksessa ei vielä ollut aiheutunut maa-aineksen puhdistamista edellyttävää maaperän kemiallista pilaantumista, joten kyseessä ei ollut YSL 75 §:n mukaisen maaperän puhdistamisvastuun soveltamisen edellyttämä pilaantuminen:

KHO 16.08.2001 taltio 1863. Tapauksessa tarkoitettu roskaantuminen koostui mm. metallijätteiden sijoittamisesta maaperään, jota oli tehty ton-tilla kolmessa paikassa. Jätteistä ei ollut liuenut maaperään kemikaaleja. Alueellisen ympäristökeskuksen valitus perustui siihen, että hallinto-oikeuden päätös oli virheellisesti perustunut maaperän saastumista koskeviin säännöksiin. Valituksen mukaan hallintokäytännössä on vakiintuneesti tarkoitettu ”saastuneella maalla” maa-ainesta, johon on sitoutunut tai sekoittunut haitallisia aineita tai yhdisteitä ja josta on aiheutunut tai voi aiheutua haittaa tai vaaraa ympäristölle tai terveydelle.

KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Perusteluna oli, että kysymys siitä, onko kiinteistön maaperään haudattuihin jätteisiin tullut soveltaa roskaamiskieltoa vai jätelain säännöksiä maaperän saastuttamiskiellostosta ja siten myös kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta puhdistamisesta määräämiseen, ei määräydy sen perusteella, onko jäte sijoitettu maan pinnalle vai haudattu pinnan alle, vaan sen mukaan, onko kysymyksessä sellainen maaperän saastuminen, joka edellyttää maa-aineksen puhdistamista. Asiassa ei ilmennyt sellaista, joka olisi viitannut alueen maaperän saastumiseen tai sellaiseen maaperän laadun huonontumiseen, josta aiheutuisi jätelain 22 §:n 1 momentissa tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai terveydelle. Asiassa on siten kysymys jätelain 19 §:ssä tarkoitettusta roskaantumisesta, jossa jätettä ja roskaa oli sijoitettu maanpinnan alapuolelle. Tällaisen roskaantuneen alueen puhdistamisesta päättää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen jätelain 21 §:n 1 momentin (1015/1996) nojalla. Mikäli puhdistustyön yhteydessä ilmenee tarvetta myös maaperän saastuneisuuden selvittämiseen ja edelleen maaperän puhdistamiseen, kuuluu asia siltä osin alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.

Edellä selostettu päätös selventää sitä, ettei pilaantuneeksi maaperäksi voida tulkita kaikkia kohteita, joissa maan pinnan alla on jätteitä, kuten myös *Ruuska* on todennut.²⁷⁹ Maahan haudattu aine tai esine voi olla myös jätelain roskaamiskiellossa tarkoitettua roskaavaa jätettä, jos se ei ole aiheuttanut maaperän likaantumista. KHO:n seuraavassa ratkaisussa sovellettiin roskaamiskieltoa, joka tosin oli JHL:n eikä jätelain roskaamiskielto:

²⁷⁹ Ruuska 2001, s. 79.

KHO 5.12.2001 taltio 3036. JHL:n säännöksiä maaperän roskaamisesta sovellettiin jätehuoltosäännösten sijasta, kun omakotitalon sokkelin kaivutyön yhteydessä löytyi 20–30 vuotta sitten maahan haudattuja jätteitä, kuten erilaisia muoveja, metalliosia, tyhjiä öljypurkkeja, hydraulikkaletkuja yms. Maahan ei ollut haudattu kemikaaleja, ja öljyt oli toimitettu öljynkerääjälle. Päätöksestä ei käy ilmi, oliko jätteistä aiheutunut myös maaperän pilaantumista vai oliko kyse vain roskaavista esineistä. Jätteet olivat noin aarin suuruisella alueella vanhassa kuopassa, jonka päälle oli ajettu sekä kivennäismaata että sepeliä.

Johtopäätös oikeuskäytännöstä on, että jätelain soveltamisalaan kuuluvia roskaavia jätteitä voivat olla esim. sellaiset kemikaalitynnyrit, rakennusjäte tai yhdyskuntajäte, joista ei ole vielä aiheutunut maaperän pilaantumista. Tapauskohtaista harkintaa tarvitaan silti, sillä jos nämä jätteet ovat täysin sekoittuneet maa-ainekseen, ne saattavat aiheuttaa YSL:n tarkoittamaa maaperän pilaantumista.

7.2.3 Aiheuttajan ja muun siihen rinnastettavan tahon vastuu

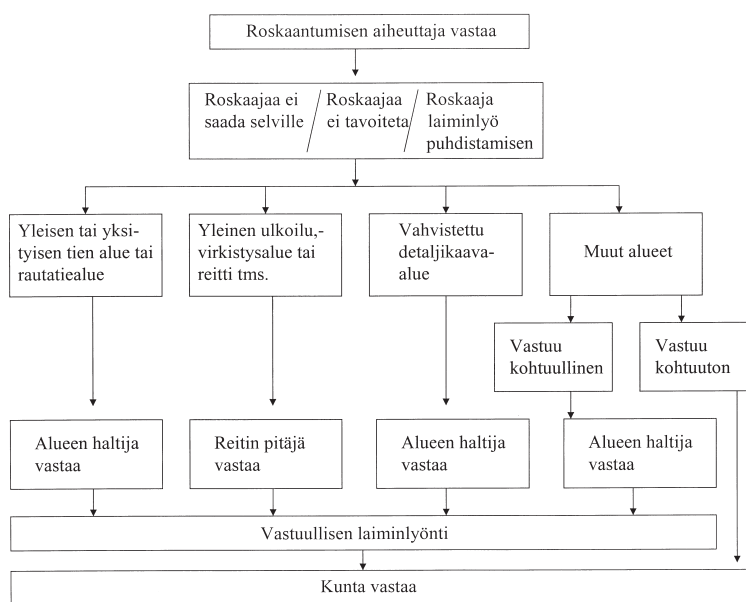
Roskaantumisen aiheuttaja on se, joka jättää ympäristöön roskaa. Jättäminen tarkoittaa sekä aktiivista toimintaa että passiivista suhtautumista. Aktiivista toimintaa on esimerkiksi se, että viedään jätelain vastaisesti roskaa kaatopaikan sijasta metsään ja hylätään ne sinne. Passiivista suhtautumista on puolestaan se, että roskaa ei viedä pois tietyltä alueelta, vaikka sopimuksen tai omistusoikeuden perusteella on syntynyt velvollisuus poistaa roskat. Passiivisuudesta on esimerkkinä, jos alun perin on laillisesti viety käyttökelpoinen esine, kuten alus, tietylle alueelle ja vasta myöhemmin on päätetty hylätä esine, joka vähitellen on ruostunut tai muuten muuttunut käyttökelvottomaksi.

Aiheuttajaan rinnastettavana tahona pidetään huvi- tai muun sellaisen tilaisuuden järjestäjää, jos ympäristö roskaantuu tilaisuuden seurauksena. Tämä säännös helpottaa mm. yleisillä paikoilla järjestettävien huvi- ja muiden tilaisuuksien puhdistamisvelvollisten selvittämistä. Näissä tilaisuuksissa syntyy lukuisten osallistujien yhteisesti aiheuttamaa epäsiisteyttä, ja varsinaisia yksittäisiä aiheuttajia on käytännössä mahdoton nimetä ja saattaa vastuuseen. Toisaalta ei olisi kohtuullista vaatia kiinteistön haltijaa vastuuseen roskaavasta tapahtumasta. Käytännössä on mahdollista selvittää tilaisuuden järjestäjä, koska yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestäminen yleensä edellyttää viranomaiselle tehtävää ilmoitusta (kokoontumislaki 530/1999).

Roskaaja on ensisijaisesti velvollinen puhdistamaan roskaantuneen alueen. Usein roskaamistapauksissa kunnan viranomainen selvittää roskaajan ja ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin asiantilan oikaisemiseksi. Myös kiinteistön omistajalla tai muulla haltijalla on intressiä ryhtyä selvittämään vastuullista, koska muuten on mahdollista, että roskaajan jäädessä tuntemattomaksi haltijalle syntyy toissijainen puhdistamisvastuu.

7.2.4 Haltijan toissijainen vastuu

Roskaantumisen aiheuttajan ensisijainen vastuu ei kata kaikkia vastuutilanteita, joten puhdistamisvastuusäännöksiä on ollut tarpeen täydentää nimeämällä toissijainen vastuullinen, joka on alueen haltija. Haltijan vastuuta on rajoitettu kohtuullisuusnäkökohtien mukaisesti, joten se ei ole yhtä laajaa kuin aiheuttajan vastuu. Haltijalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä tahoa, joka tosiasiallisesti hallitsee aluetta. Esimerkiksi alueen omistajan sijasta voi haltijana olla vuokramies, jos vuokrasopimuksessa on luovutettu alue yksinomaan vuokramiehen käyttöön.



Kaavio 16. Roskaantuneen alueen toissijainen puhdistamisvastuu jätelaisissa.

Vastuun edellytykset voidaan ryhmitellä kaikkia tilanteita koskeviin yleisiin edellytyksiin ja tiettyjä aluetyyppejä koskeviin erityisiin edellytyksiin. Yleisenä vastuun edellytyksenä on, että aiheuttajaa ei ole mahdollista saada vastuuseen. Kyse voi olla siitä, että roskaajaa ei joko saada selville tai tavoiteta tai että tämä laiminlyö puhdistamisvelvollisuutensa.

Toissijaisen puhdistamisvastuun kohdentuminen riippuu alueen luonteesta. Kun jätelain sanamuoto ja säännöksen julkisoikeudellinen luonne otetaan huomioon, ratkaiseva on alueen luonne puhdistamisvastuun asettamisen ajankohtana eikä roskaantumisen tapahtumisen ajankohtana. Aluetyyppien pääjaottelu on jätelain 20.2 §:n mukaan: erilaiset kulkuväyläalueet, reittialueet, vahvistetun detaljikaavan alueet sekä muut alueet:

Jos roskaajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka jos roskaaja laiminlyö puhdistamisvelvollisuutensa ja kysymys on yleisen tai yksityisen tien alueesta taikka sen vieri tai liitännäisalueesta, rautatiealueesta, yleisen ulkoilu- tai moottorikelkkailureitin alueesta, yleisestä ulkoilu- tai virkistysalueesta taikka muusta näihin rinnastettavasta yleisesti käytettäväksi tarkoitettusta alueesta tai alueesta, jolla on voimassa asemakaava, on roskaantuneen alueen haltija ja yleisen ulkoilu- tai moottorikelkkailureitin alueella sen pitäjä velvollinen puhdistamaan alueen.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat yleisen tai yksityisen tien alueet taikka sen vieri- tai liitännäisalueet sekä rautatiealueet, joilla alueen haltija vastaa puhdistamisesta. Toisessa ryhmässä ovat yleisen ulkoilu- tai moottorikelkkailureitin alueet, yleiset ulkoilu- tai virkistysalueet taikka muut näihin rinnastettavat yleisesti käytettäväksi tarkoitetut alueet, joilla reitin tai alueen pitäjä vastaa puhdistamisesta. Kolmanteen ryhmään kuuluvat alueet, joilla on voimassa vahvistettu detaljikaava, ja niillä alueen haltija vastaa puhdistamisesta. Edellä mainittuihin kolmeen ryhmään kuuluvilla alueilla sen haltijan ja reitin pitäjän toissijaiseen puhdistamisvelvollisuuteen eivät vaikuta puhdistamistehtävän vaikeus tai puhdistamiskustannusten mahdollinen kohtuuttomuus.

Kun viranomainen on ensin yrittänyt selvittää roskaajan, ja velvoittaa tämän alueen puhdistamiseen onnistumatta, voidaan haltija velvoittaa puhdistamistoimiin. Alueen haltija voi olla julkisyhteisö, yritys tai organisaatio. Myös yksityishenkilö voi joutua vastuuseen puhdistamisesta, jos hän on kaavoitetulla alueella sijaitsevan roskaantuneen alueen haltija.

Neljänteen ryhmään kuuluvat kaikki muut alueet. Tämä ryhmä poikkeaa vastuunäkökulman suhteen kaikista muista, koska siihen kuuluvissa tapauksissa kohtuullisuusharkinta vaikuttaa vastuuseen. Alueen haltija voidaan vel-

voittaa puhdistamaan roskaantunut alue vain, jos velvoittamista ei ole pidettävä kohtuuttomana. Jos vastuu on alueen haltijalle kohtuuton, se siirtyy kunnalle.

Aiheuttajan vastuu kattaa kaikki puhdistamiskustannukset, mutta haltijan vastuuta on tietyin edellytyksin mahdollista kohtuullistaa. Puhdistamismääräyksen antamiseen 21 §:n mukaan liittyvä kohtuullisuusarviointi on tosin vaikeaa yksittäistapauksessa. Harkinnassa voidaan ottaa huomioon haltijan taloudellinen asema, huoltovelvollisuus ja muut seikat. Eräänä harkintaan vaikuttavana seikkana voidaan pitää sitä, onko haltijalla ollut mahdollisuus vaikuttaa roskaantumisen vai onko roskaantuminen aiheutettu hänen tietämättään.²⁸⁰ Vastuun kohdentaminen useaan samanaikaiseen tai useaan peräkkäiseen haltijaan voi olla tarpeen. Jätelaissa ei ole säännöksiä siitä, miten toissijainen vastuu on jaettava, jos lain mukaisia mahdollisesti vastuullisia olisi useampi kuin yksi. Esimerkiksi tietyn kiinteistön haltijana voi joissain poikkeustilanteissa olla samanaikaisesti useampi taho. Silloin vastuu lieenee jaettava niiden kesken alueen omistusosuuksien perusteella. Sen sijaan aiempia haltijoita eivät viranomaiset voi enää saattaa julkisoikeudelliseen puhdistamisvastuuseen, sillä roskaantuneen alueen luovutus-sopimuksiin voi liittyä osapuolten keskinäinen yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvastuu.

7.3 JÄTEHUOLTOLAKI JA SITÄ EDELTÄVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

7.3.1 Jätehuoltolain roskaamissäännöksen nykyinen merkitys

Jätelaki tuli voimaan 1.1.1994 (ks. asetus 1389/1993) ja roskaamissäännöstä sovelletaan tuon ajankohdan jälkeisiin roskaantumistapauksiin. Aiemmin tapahtuneeseen roskaantumiseen sovelletaan JHL:n säännöksiä, jotka näiltä osin jäivät voimaan. Siirtymäsäännöksellä on haluttu välttää jätelain mukaisten velvollisuuksien taannehtivaa soveltamista ennen jätelain voimaantuloa tapahtuneisiin roskaantumistapauksiin.²⁸¹ Jätelain 77 §:n sisältämissä voimaantulosäännöksissä on järjestetty ennen voimaantuloa tapahtuneeseen roskaantumiseen sovellettavat säännökset.

²⁸⁰ Salo – Snellman 1994, s. 101.

²⁸¹ KM 1992:19, s. 81.

Roskaantumiseen ja maaperän saastumiseen, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sekä kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Saastuneen alueen puhdistamisesta määrää kuitenkin alueellinen ympäristökeskus. Edellä tarkoitettuihin säännöksiin perustuvien velvollisuuksien noudattamiseksi annettavista määräyksistä on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä tämän lain 57, 58 ja 66 §:ssä säädetään. Rikokseen sovellettavasta laista säädetään rikoslain voimaan panemisesta annetun asetuksen 3 §:ssä. (24.1.1995/63).

Jätehuoltolain roskaamiskielto­säännöksellä on edelleen merkitystä pilaantuneen maaperän puhdistamishankkeissa, sillä roskaamiskielto käsittää myös likaavan aineen päästämisen maaperään ja maaperän pilaantumisen.²⁸² Säännöstä tuskin enää sovelletaan perinteiseen roskaamiseen, sillä jätelain voimaantulosta kuluneen pitkän ajan kuluessa useimmat roskat ja romut lienee jo poistettu ympäristöstä. Tosin vanhoja romualuksia saattaa edelleen olla ympäristössä, mutta niihin sovellettavan lain valinta ei aiheuta hankaluuksia, sillä vaikka JHL:n roskaamisäännös eroaa kasuistisemmalla muotoilullaan hiukan jätelain vastaavasta säännöksestä, näillä eroilla ei ole merkitystä romualuksiin puuttumisen kannalta.

7.3.2 Roskaamiskiellon suhde muuhun sääntelyyn

Jätehuoltolaissa oli säädetty erikseen toisaalta roskaamiskiellosta (JHL 32 §) ja roskaantuneen alueen puhdistamisvelvollisuudesta (33 §) ja toisaalta jätehuollon järjestämisvelvollisuudesta (20–21 §). Roskaamiskiellon soveltamisalan suhde jätehuoltosuunnitelmaan tai jätelupaan oli tulkinnanvarainen. Kysymystä on käsitelty useissa KHO:n ratkaisussa. Niistä voidaan tehdä johtopäätös, että roskaamiskielto­säännös velvoitteen perustana on toissijainen suhteessa jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen. Jos toiminta ei kokonaisuutena edellytä jätehuoltosuunnitelmaa, puhdistamisvelvoite voidaan perustaa roskaamiskieltoon, mikäli kiellon vastaisen toiminnan tunnusmerkit ovat muutoin täyttyneet. Velvoite tulee siis ensisijaisesti liittää jätehuoltosuunnitelmaan, mikäli tällainen on jo olemassa. Mikäli on kysy-

²⁸² Salo – Snellman 1994, s. 254.

mys toiminnasta, joka ei vaadi suunnitelmaa, voidaan puhdistamisvastuu perustaa roskaamiskieltoon:

KHO 3.11.1993 taltio 4332. Asiassa oli kyse betoni- ja muiden rakennus-purkujätteiden käyttämisestä kiinteistön maaperän tasaus- ja pintamateriaalina. Omistaja velvoitettiin puhdistamaan tontit siellä olevista aineista ja esineistä, joista aiheutui epäsiisteyttä ja maiseman rumentumista. Hallinnollisena instrumenttina käytettiin jätehuoltosuunnitelmaa, jossa annettiin ehtoja täyttömaan luonteesta ja määrästä. Myös samassa yhteydessä asetettu kiinteistöjen puhdistamisvelvoite tuli KHO:n mielestä perustaa JHL 32 §:n sijasta JHL 21 §:n 4 momenttiin.

KHO:n linja roskaamiskiellon soveltamisalasta on ollut johdonmukainen. Esimerkiksi päätöksessä KHO 22.11.1994 taltio 5740 oli kyse autonpurkujätteistä alueella, jolla aiottiin harjoittaa autonpurkutoimintaa ja päätöksessä KHO 30.12.1994 taltio 6699 oli kyse naapureita haittaavien keräyspaperipaalien poistamisesta paperinlajittelulaitoksen alueelta. Päätösten mukaan alueella, jolla piti olla voimassa jätehuoltosuunnitelma tai jätelain mukainen jätelupa, erityissäännökset syrjäyttivät roskaamiskiellon. Roskaantumista koskevat määräykset piti antaa kyseisessä suunnitelmassa tai luvassa. Jos niissä ei ollut riittäviä määräyksiä roskaantumista, päätöstä voitiin muuttaa täydentävien määräysten antamiseksi. Vastaavasti, jos roskaantuminen alueella johtui jätehuoltosuunnitelman tai jäteluvan vastaisesta menettelystä, pakkokeinot ja rangaistukset määräytyivät tätä menettelyä koskevien säännösten perusteella.²⁸³

Rakennuslain ja JHL:n soveltamisalat ovat päällekkäiset, kun kyse on tontin käyttämisestä sekalaisen rakennusmateriaalin säilytyspaikkana. Aiemmin oikeuskirjallisuudessa katsottiin JHL:n roskaamiskielto-säännöksen soveltuvan vain kaava-alueen ulkopuolella olevaan tonttiin, ja jos oli kyse asema- ja rakennuskaava-alueesta, oli sovellettava rakennuslain säännöksiä. KHO laajensi roskaamiskielto-säännöksen soveltamisalaa seuraavalla päätöksellä:

KHO 15.7.1991 taltio 2381. Kiinteistöllä oli muun ohella käytöstä poistettuja autoja, kaivinkoneita ja sekalaisia rakennustarvikkeita. Jätehuoltolain valvontaviranomainen oli toimivaltainen määräämään ympäristön siistimiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

²⁸³ Tarasti 1995, s. 26–27.

Roskaamiskielto­säännös oli toissijainen myös muiden erityyppisten ympäristösääntelyä sisältävien lupien suhteen. Toissijaisuus tuli kuitenkin kysymykseen vain, jos ympäristöluvassa oli otettu huomioon roskaamiskieltoon sisältyvän yleisen jätehuoltointressin edellyttämät määräykset. Jos luvassa ei ollut määrätty mitään jätteiden sijoittamisesta, roskaamiskielto saattoi tulla kysymykseen, mikäli sen tunnusmerkit muuten täyttyivät.²⁸⁴

7.3.3 Roskaamiskiellon sisältö

Roskaamiskielto­säännöksen mukaan ympäristöön ei saanut jättää lasia, peltiä, muovia, paperia, muuta roskaa tai likaa taikka käytöstä poistettua esinettä tai ainetta niin, että siitä aiheutui haittaa terveydelle, epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä tai niihin rinnastettavaa muuta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle (JHL 32 §). Roskaamiskieltoon liittyi puhdistamisvelvollisuus, jonka tavoitteena oli, että pilattu ympäristö palautetaan pilaantumista edeltäneeseen tilaan.²⁸⁵

Roskaamiskiellon tarkoittamat jätteet ja roskaavat aineet eivät ole käsitteenä samansisältöisiä kuin yleinen käsite ”jäte” jätehuoltolaissa. Roskaamiskieltoa säädettäessä tarkoitettiin lähinnä lasi, pelti, muovi ja paperijätettä, joka ympäristöön jätettynä aiheutti haittaa yksityiselle tai yleiselle edulle.²⁸⁶ Yksittäisten esineidenkin katsottiin voivan ympäristöön jätettyinä aiheuttavan roskaantumista. Roskaavien esineiden tuli olla käytöstä poistettu, mutta ei välttämättä hylättyjä tai arvottomia. Roskaamiskielto­säännöksessä ei edellytetty, että roskaava esine oli vähäarvoinen tai arvoton. Sen sijaan tämä elementti kuului jätteen käsitteeseen (JHL 3.1 §).

Roskaamiskiellon rikkomisen siis edellytti, että ympäristöön oli jätetty roskaa, likaa tai käytöstä poistettuja esineitä. Olennaista kiellon soveltamisen kannalta oli nimenomaan ”jättäminen”. Roskaamiskielto­säännöksen luettelossa ei alun perin ollut mainittu mahdollisuutta, että ”aine” aiheuttaa roskaantumista. Säännöksessä käytetyn roskaamisen käsitteen sisältö määrytyi tuolloin yleiskielen mukaisesti. Tällöin sillä tarkoitettiin *Marja Ekroosin* mukaan esimerkiksi paperin heittämistä ympäristöön.²⁸⁷ Oikeuskäy-

²⁸⁴ Tarasti 1995, s. 28–29.

²⁸⁵ HE 142/1975, s. 8.

²⁸⁶ Salo 1990, s. 159.

²⁸⁷ Marja Ekroos, 1994, s. 72.

tännössä roskaamiskiellon sisältö kuitenkin laajentui. KHO katsoi esimerkiksi seuraavassa päätöksessä, että kuormausnosturin runkoon, kuorma-auton moottoriin vaihdelaatikkoineen ja isokokoiseen metallilevyyn oli sovellettava roskaamiskieltoa.

KHO 27.12.1985 taltio 5978 (1985 II 153). KHO otti huomioon sekä mainittujen esineiden ympäristöä pilaavan vaikutuksen että niistä sijoituspaikassaan aiheutuvan viihtyisyyden vähenemisenä ilmenevän haitan yksityisille eduille, kun otettiin huomioon puheena olevien esineiden koko, laatu ja sijoituspaikan ympäristöoloista saatu selvitys sekä paikan näkyvyys ympäristön asukkaiden käytössä olevalle tielle. Kysymys oli näin ollen jätehuoltolain 32 §:ssä tarkoitetusta roskaamisesta.

Vuonna 1987 JHL:n roskaamiskielto säännöstä muutettiin. Säännöksen soveltamisala täydennettiin kattamaan myös roskaantumista aiheuttavat aineet ja esineet sekä romuveneet ja laivahylät.²⁸⁸ Irtainten roskaavien esineiden osalta oikeuskäytäntö jatkui lainsäädäntömuutoksen mukaisena. KHO päätti esimerkiksi ratkaisussa KHO 15.7.1991 taltio 2381 käytöstä poistettujen autojen, kaivinkoneiden ja sekalaisten rakennustarvikkeiden kuuluvan roskaamiskiellon piiriin. Maiseman rumentumista aiheuttava alus määrättiin siirrettäväksi joko kunnostettavaksi, romutettavaksi tai hävitettäväksi päätöksessä KHO 25.3.1998 taltio 519. Uponneen proomun pohjan katsottiin kuuluvan roskaamiskiellon piiriin KHO:n ratkaisussa KHO 24.5.1993 taltio 1974.

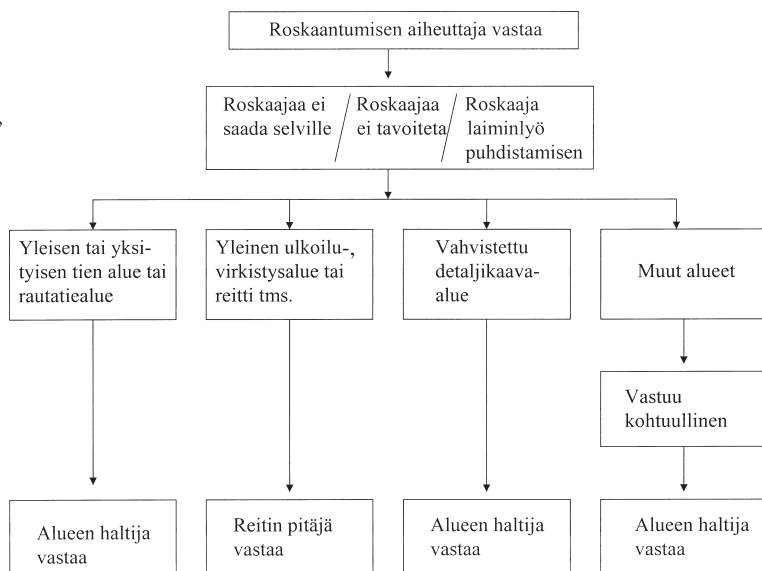
Uudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli, että tuli voida ”puuttua ympäristölle haitallisten aineiden sijoittamiseen esim. maaperään tai muuhun ympäristösuojelun kannalta epäasianmukaiseen paikkaan, kuten esim. sahojen käytöstä poistettujen sinistymisenestoaineiden sijoittamiseen”. Sana ”aine” lisättiin säännöksen soveltamisalaan, jotta roskaamiskielto säännöstä voitaisiin soveltaa haitallisten aineiden sijoittamiseen maaperään.²⁸⁹ Lainmuutoksella tuettiin jo aikaisemmin laventunutta tulkintaa, jonka mukaan eräitä maaperän saastumistapauksia oli pidetty roskaamiskiellon rikkomisena. Kuten *Saló – Snellman* toteaa, lainmuutosta arvoiteltiin sen johdosta, että jätehuoltolakiin ei alun perin sisältynyt maaperän saastuttamiskieltoa eikä sanottua toissijaista puhdistamisvelvollisuutta. Sään-

²⁸⁸ YM:n ohje jätehuoltolain muutoksen johdosta 11/1987, s. 13.

²⁸⁹ HE 195/1986, s. 7.

nöksen muutoksella varmistettiin silloin toissijainen puhdistamisvelvollisuus, jota koskeva säännös on nyt jätelain 23 §:ssä.²⁹⁰ Roskaamiskieltoon perustuvan puhdistamisvelvollisuussäännöksen soveltamisala laajentui JHL:n voimassaoloaikana niin laajaksi, että siitä tuli *Marja Ekroosin* luonnehdinnan mukaan tavallaan jätehuollon järjestämisvelvollisuutta koskeva säännös.²⁹¹

7.3.4 Aiheuttajan ja haltijan puhdistamisvelvollisuus



Kaavio 17. Roskaantuneen alueen toissijainen puhdistamisvastuu jätehuoltolaissa.

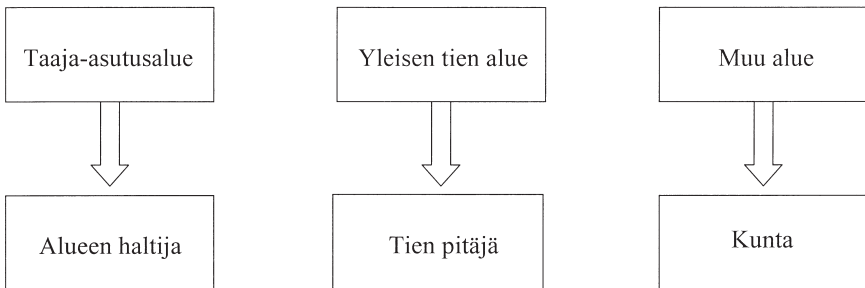
JHL:n mukaan roskaantumisen aiheuttaja on ensisijaisesti vastuullinen, kuten nykyisessä jätelaissakin. Kiinteistö tai tiealue voi roskaantua ilman, että aiheuttajaa tiedetään. Jos aiheuttajaa ei saada selville ja kysymys on JHL 7 §:ssä tarkoitettu taaja-asutusalue tai yleisen tien alue, viranomaisella on oikeus määrätä alue puhdistettavaksi sen kustannuksella, joka on velvolli-

²⁹⁰ Salo – Snellman 1994, s. 92.

²⁹¹ Marja Ekroos 1994, s. 71–72.

nen huolehtimaan jätteiden keräilystä kyseisellä alueella. Ratkaisevaa on alueen luonne puhdistamisvastuun asettamisen ajankohtana, kun otetaan huomioon JHL:n sanamuoto ja säännöksen julkisoikeudellinen luonne. Taaja-asutusalueen käsitteellä tarkoitetaan laissa detaljikaavoitettua aluetta, kaavan laatimista varten rakennuskiellossa olevaa aluetta tai valtuuston JHL 7 §:n 2 momentin nojalla taaja-asutusalueeksi päättämään muuta aluetta. JHL:n käsitteistössä taaja-asutusalueen vastakohtana oli haja-asutusalue.²⁹² Katualueiden puhtaanapidosta on säädetty erikseen muussa lainsäädännössä, mikä sivuutetaan tässä yhteydessä.

Taaja-asutusalueilla jätteiden keräilyvelvollisuus on JHL 11 §:n mukaan kiinteistön haltijalla ja tienpitäjällä. Sen sijaan muualla kuin taaja-asutusalueella ja tiealueilla kunta on velvollinen puhdistamaan roskaantuneen alueen omalla kustannuksellaan. Kunnan vastuu voidaan luokitella toissijaiseksi vastuuksi, koska se täydentää välittömästi aiheuttajan vastuuta edellyttämättä, että haltijaa on edes yritettävä saattaa vastuuseen. Viimeksi mainittu säännös poikkeaa kunnan vastuun suhteen jätelaista, jonka mukaan kiinteistönhaltija vastaa ns. muilla alueilla kohtuullisen määräisistä kustannuksista. JHL:n ja jätelain toissijaiset vastuusäännökset vastaavat muuten pitkälti toisiaan ja erot ovat lähinnä säännösten erilaisiin käsitteisiin liittyviä.



Kaavio 18. Viimekätinen vastuu JHL:n mukaan.

JHL:ssa ei ole säädetty niistä tilanteista, joissa aiheuttaja ei ole tuntematon, vaan maksukyvytön tai -haluton. Väyläalueista on mainittu vain tiealueet, mistä seuraa, että muilla alueilla toissijainen puhdistamisvastuu kuuluu kunnalle. Muutenkin kunnan vastuu on laaja, sillä se kattaa kaikki muut alueet

²⁹² HE 142/1975, s. 3.

kuin taaja-asutusalueet ja yleisen tien alueet. Vastuun kohdentumisesta useampaan peräkkäiseen aiheuttajaan tai haltijaan ei ole JHL:ssä säännöksiä. JHL:n tulkintaa koskevasta yleisestä oikeuskäytännöstä voidaan tehdä johtopäätöksiä. Kiinteistön edellistä haltijaa ei ilmeisesti ole mahdollista saat-
taa vastuuseen haltijan vaihtumisen jälkeen. Jos aiheuttajia on ollut useita, vastuu on jaettava kunkin aiheuttamisosuuden perusteella yksilöidysti kaikille vastuullisille.²⁹³

7.4 ENNEN JÄTEHUOLTOLAIN VOIMAANTULOAA TAPAHTUNUT ROSKAAMINEN

Aikaisemman oikeuskäytännön ja sen tulkinnan mukaan roskaamiskielto soveltui taannehtivasti myös roskaantumiseen, joka oli aiheutettu ennen JHL:n voimaantuloa. Kirjallisuudessa esitetyt mielipiteet perustuivat pääasiassa ratkaisuun KHO 24.5.1993 taltio 1974, jota KHO ei julkaissut ennakkoratkaisuna. Ratkaisussa KHO pysytti lääninoikeuden päätöksen lopputuloksen ja hyväksyi päätöksen perustelut. Perusteluissa pidettiin taannehtivaa soveltamista mahdollisena, koska sitä ei laissa nimenomaisesti ollut rajattu pois.

Kuusiniemen mielestä roskaantumiskielto ei ollut taannehtiva, ainakaan yleisesti. Hänen mielestään KHO:n päätös oli lopputulokseltaan ehkä tapauskohtaisten seikkojen perusteella tarpeellinen, mutta hänestä päätös ei osoittanut roskaamiskiellon taannehtivan soveltamisen oikeutusta kaikissa tapauksissa.²⁹⁴ Myös *Hollo* suhtautui kielteisesti roskaamiskiellon taannehtivaan soveltamiseen siitä aiheutuvien oikeusturvaongelmien johdosta.²⁹⁵

Myöhemmin KHO muutti linjausta. Uuden KHO:n tulkinnan mukaan aiheuttaja ei ole JHL:n perusteella vastuussa roskaantuneen alueen puhdistamista silloin, kun alueen roskaantuminen on kokonaan aiheutettu ennen JHL:n 1.4.1979 tapahtunutta voimaantuloa. Maaperän puhdistamisvastuun osalta tämä todettiin päätöksessä KHO 12.6.2001 taltio 1414 (ATK). *Kuusiniemen* mielestä ratkaisu on aineellisesti oikea ja hänestä KHO on sen julkaisemisella tarkoittanut ohjata lain soveltamista vastaavissa tilanteissa.

²⁹³ Salo – Snellman 1994, s. 254–255, Marja Ekroos 1995, s. 90, Ruuska 2000, s. 51, Tuomainen 2001, s. 50–53.

²⁹⁴ Kuusiniemi 2002, s. 162.

²⁹⁵ Hollo 1999, s. 60–62.

Kuusiniemen mielestä vaatisi todella vahvoja perusteita, että voitaisiin asettaa taannehtivasti mittavia taloudellisia vastuita sellaisesta toiminnasta, joka on toiminnan jälkeen säädetyn kiellon vastaista.²⁹⁶

Vastuuta ei ole silloinkaan, jos vähäinen osa roskaantumisesta on syntynyt JHL:n voimaantulon jälkeen. Vastuu syntyy, jos pääosa roskaantumisesta on aiheutunut JHL:n voimaantulon jälkeen. Silloin on tarkasteltava vielä erikseen niitä tilanteita, joissa toiminta on päättynyt tai jatkunut JHL:n 20.2.1987 voimaantulleen laajennuksen jälkeen. Seuraava perinteistä roskaantumista koskeva KHO:n päätös perustuu edellä selostettuihin periaatteisiin.

KHO 5.12.2001 taltio 3036. Ympäristönsuojelulautakunta määräsi roskaajan puhdistamaan roskaamansa alueen, joka sijaitsi toisen henkilön omistamalla tilalla. Roskaantuminen havaittiin kun aloitettiin omakotitalon sokkelin kaivutyöt. Niiden yhteydessä löytyi 20–30 vuotta sitten maahan haudattuja jätteitä kuten erilaisia muoveja, metalliosia, tyhjiä öljypurkkeja, hydraulikkaletkuja yms., mutta ei kemikaaleja. Jätteet olivat noin aarin suuruisella alueella vanhassa kuopassa, jonka päälle oli ajettu sekä kivennäismaata että sepeliä. Hallinto-oikeus katsoi, että roskaaja oli jätehuoltolain perusteella vastuussa roskaantuneen alueen puhdistamisesta. Hallinto-oikeus perusteli JHL:n soveltamista ennen sen voimaantuloa tapahtuneeseen roskaamiseen sillä, ettei laissa ole säännöstä, jossa jätehuoltolaissa tarkoitettu roskaantuminen olisi rajattu tarkoittamaan vain lain 1.4.1979 tapahtuneen voimaantulon jälkeen aiheutettua roskaantumista.

KHO kumosi sekä ympäristönsuojelulautakunnan että hallinto-oikeuden päätökset. KHO perusteli päätöstään sillä, että roskaaja ei ollut jätehuoltolain perusteella vastuussa alueen puhdistamisesta. Jätehuoltolaki ei sovellu kun alueen pääasiallinen roskaantuminen oli tapahtunut ennen jätehuoltolain voimaantuloa (1.4.1979). Jätehuoltolain taannehtiva soveltaminen ei ollut mahdollista, eikä jätehuoltolain roskaamista koskevia säännöksiä siten voida soveltaa ennen jätehuoltolain voimaantuloa tapahtuneeseen roskaantumiseen.

Päätöstä koskevassa eriävässä mielipiteessä annettiin merkitystä toiminnan jatkamiselle ja katsottiin, että jätehuoltolakia voitaisiin soveltaa, kun roskaava toiminta oli jatkunut jätehuoltolain voimaantulon jälkeen.

KHO:n päätös perustui siihen, että toiminta ajoitettiin suhteessa eri lakien soveltamisaloihin. Ajoituksessa todettiin, että pääasiallinen roskaantuminen

²⁹⁶ Kuusiniemi 2002, s. 167.

oli tapahtunut ennen JHL:n voimaantuloa. Herää kuitenkin kysymys, kuinka yleisesti ja millä tarkkuudella ajoittaminen on mahdollista. Yksittäistapauksessa voi olla mahdollista tehdä jaottelu, jos suurin osa pilaavasta toiminnasta on kiistatta tapahtunut tietyssä ajanjaksona. Maaperän pilaantumisen ajoittaminen on kuitenkin teknisesti hankalaa, jos päästömäärät ovat ajanjaksoittain vaihdelleet tai päästöjen vaikutuksissa on ollut vaikutuskynnysten ylityksiä.

KHO:n linjauksen mukaan kiinteistönhaltija tai kunta eivät ole JHL:n perusteella vastuussa roskaantuneen alueen puhdistamisesta, silloin kun alueen roskaantuminen on pääosin aiheutettu ennen lain 1.4.1979 tapahtunutta voimaantuloa. Tosin KHO:n ratkaisun tulevaa päätöksentekoa ohjaava merkitys on hiukan epäselvä, sillä ratkaisussa oli kysymys vain aiheuttajan vastuusta, eikä nimenomaisesti toissijaisesta vastuusta. Toisaalta olisi lain tulkinnan kannalta epäloogista, jos JHL:n mukaista aiheuttajan ensisijaista vastuuta ei sovelleta vanhassa roskaantumisasiassa, mutta silti vastuussa olisi haltija toissijaisena vastuullisena tai kunta viimekätisenä vastuullisena. Kunnan vastuu on alun perin tarkoitettu täydentämään muiden tahojen vastuuta ja on soveltamisalaltaan vähäisempi kuin aiheuttajan vastuu, kuten myös *Ruuska* toteaa.²⁹⁷ Oikeuspoliittisesti tarkastellen voidaan tosin todeta, että KHO:n selostettu päätös johtaa siihen, että ei ole ketään vastuullista. KHO ei voi toimia lainsäätäjänä, mutta esimerkiksi kunnan vastuun laajentava tulkinta olisi mahdollisuus, jolla nyt syntynyt aukko olisi mahdollista kattaa ja vastaavissa tilanteissa alueet puhdistettua.

²⁹⁷ Ruuska 2002, s. 81.

8 Vastuu kemikaalien saastuttamien rakennelmien ja rakennusten puhdistamisesta

8.1 TAUSTAA JA SOVELLETTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Kemikaalipäästöjä tapahtuu sekä äkillisissä onnettomuuksissa että vähitellen yritysten normaalissa toiminnassa. Kemikaalipäästö voi vaikuttaa paitsi maaperään, myös esimerkiksi laitoksen rakenteisiin, rakennusten sisätiloihin, varastoalueen piha-asfalttiin tai viemäriin. Niiden puhdistamisvastuu ei perustu pilaantuneen maaperän puhdistamista koskeviin säännöksiin, vaan muuhun lainsäädäntöön, kuten kemikaali-, terveydensuojelu- tai jätehuoltolainsäädäntöön.

Toiminnanharjoittajaa koskee kemikaalilain (744/1989) mukaan huolellisuusvelvollisuus, joka merkitsee esimerkiksi sitä, ettei kemikaalin käsitteystä saa aiheutua rakenteiden tai ympäristön saastumista. Jos saastumista kuitenkin tapahtuu, sen aiheuttaja on velvollinen puhdistamaan rakenteet ja ympäristön siten, ettei niistä ole vaaraa terveydelle tai ympäristölle (15.2 §). Seuraavassa jaksossa tarkastellaan kemikaalilakia ja kemikaaliturvallisuuslakia (390/2005), jotka ovat keskeisiä rakennusten ja rakennelmien puhdistamisvastuun kannalta. Näillä kahdella sääntelyllä on yhteisiä tavoitteita, ja ne liittyvät eri tavoin toisiinsa.

8.2 KEMIKAALILAKI

8.2.1 Kemikaalilain ja ympäristölainsäädännön suhde

Kemikaalilain ja muun ympäristölainsäädännön soveltamisalat ovat osittain päällekkäisiä. Kemikaalijätteen käsittelyyn ja muuhun jätehuoltoon sovelletaan sekä kemikaalilakia että jätelakia (1072/1993). Kemikaalilakia sovelletaan jätteisiin esimerkiksi merkintöjen, käyttöturvallisuustiedotteiden sekä teollisen käsittelyn ja varastoinnin osalta. Kemikaalijätteet voivat olla ns. *vaarallisia aineita*, joiden kuljetuksiin sovelletaan erityistä VAK-lainsäädäntöä.

Kemikaalilakiin perustuva pilaantuneen ympäristön puhdistamisvelvollisuus on osittain rinnakkainen YSL:n ja jätehuoltolainsäädännön puhdistamisvelvollisuuden kanssa. Usein ympäristöviranomaiset voisivat vaatia puhdistamista molempien lakien nojalla, sillä niiden soveltamisalat ovat osittain päällekkäisiä. Kuitenkin YSL on tarkoitettu puhdistamistoiminnan sääntelyn yleislaiksi. Siinä on säännökset sekä hallintomenettelyistä että puhdistamisvastuusta. Kemikaalilaki on viranomaisen kannalta vähemmän käyttökelpoinen kuin YSL, sillä sen mukainen vastuullisten piiri on suppea. Sen sijaan YSL:n nojalla valvontaviranomainen voi kohdistaa puhdistamisvaatimuksen joko aiheuttajaan tai kiinteistönhaltijaan tai eräissä tapauksissa kuntaan. Kemikaalilain soveltaminen edellyttää lisäksi, että vastuullinen jatkaa toimintaa ja on maksukykyinen, sillä vastuu ei liity kiinteistön omistamiseen vaan toiminnan harjoittamiseen.

Kemikaalien saastuttamia rakenteita havaitaan teollisuusrakennusten purkamisen yhteydessä. Toisinaan sekä rakennelmat että maaperä edellyttävät puhdistamista. Kun pelkästään teollisuusrakennus puretaan toiminnan lopettamisen yhteydessä, puhdistamisvastuu perustuu kemikaalilainsäädäntöön. Jos sen sijaan samassa hankkeessa rakennus puretaan ja laitoksen maaperä puhdistetaan, sovelletaan hankkeeseen ympäristö- ja jätehuoltolainsäädäntöä. Esimerkiksi seuraavassa asiassa sovellettiin koko hankkeeseen jätehuoltolakia.

KHO 22.11.1993 taltio 4641. Hyväksyttyyn jätehuoltosuunnitelmaan sisältyi mm. suunnitelma puunkyllästystoimintaan käytetyn kiinteistön saastuneiden maamassojen käsittelystä ja kyllästämörakennuksen purkamisesta ja hiekkapuhaltamisesta. Valittajina olivat hankkeen vaikutusalueelta yksityishenkilöt, jotka vaativat lisätutkimuksia.

KHO katsoi, että lääninhallitus oli voinut hyväksyä kyllästämökiinteistön maaperän puhdistamissuunnitelman, koska suunnitelma täytti jätehuollon ja ympäristönsuojelun vaatimukset.

Seuraavassa Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa käsiteltiin sitä, voitiinko tehdasrakennusten materiaalia uusiokäyttää vai onko ne tulkittava ongelmajätteeksi.

Vaasan hallinto-oikeus 1.7.2003 nro 03/0119/3. Ympäristökeskus oli myöntänyt kunnalle ympäristöluvan entisen vaneritehtaan rakennusten betoni- ja tiilipurkujätteen sijoittamiselle alueelle sekä alueen pilaantuneiden maiden kunnostamiselle. Päätöksessä tarkoitettu jäte oli osin puhdasta.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan teollisuusalue tuli puhdistaa raja-arvopitoisuuteen ja voimakkaasti pilaantuneet rakennusjätteet viedä kaatopaikalle.

8.2.2 Ympäristön pilaantumisen käsite ja puhdistamisen tavoitetaso

Kemikaalilaissa määritellään puhdistamista edellyttävä pilaantuminen terveystai ympäristövaaran aiheutumisen käsitteen avulla. Kemikaalit jaotellaan lais- sa neljään ryhmään: terveydelle vaarallisiin kemikaaleihin, ympäristölle vaarallisiin kemikaaleihin, palo ja räjähdysvaarallisiin kemikaaleihin sekä muihin luokittelemattomiin kemikaaleihin (11 §). Kolme ensiksi mainittua ryhmää ovat muita kemikaaleja tarkemman viranomaisvalvonnan piirissä, koska ne voivat aiheuttaa jo vähäisinä määrinä elimistössä tai ympäristössä haittaa elol- liselle luonnolle ja ympäristölle tai olla palo- ja räjähdysvaarallisia.

Kemikaaliasetuksen (620/1990) 1 §:n 15 kohdan mukaan ympäristölle vaarallisia kemikaaleja ovat ne aineet ja valmisteet, jotka ympäristöön jou- duttuaan voivat aiheuttaa sille tai sen osalle välitöntä tai viivästyntä vaa- ra-aa. Sosiaali ja terveysministeriö on vahvistanut luettelon yleisimmistä vaa- rallisista kemikaaleista (Vaarallisten aineiden luettelo, 24.2.1998/164). Ke- mikaalilain 15 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista voivat tosin ai- heuttaa muutkin kuin luettelossa mainitut kemikaalit tai myös kemikaalien yhteisvaikutus.

Kun arvioidaan sitä, onko kyse puhdistamista edellyttävästä pilaantumises- ta, voidaan yhtenä perusteena ottaa huomioon edellä mainittu STM:n luettelo, joka on norminomainen ohje vaarallisista aineista. Kun puhdistamistarvetta mää- ritellään, on lisäksi otettava huomioon myös muita näkökohtia, kuten ekotoksi- kologia, alueen käyttötarkoitus, maaperän tai pinta- ja pohjaveden suojelutar- ve. Kemikaalilain puhdistamisvastuusäännöstä ei ole rajattu siten, että sitä so- vellettaisiin vain toiminnanharjoittajan omistamaan kiinteistöön tai rakentei- siin. Vastuullisen on ennallistettava pilaantunut ympäristö riippumatta alueen omistussuhteista, joten tarvittaessa on puhdistettava myös naapurikiinteistöjen alueet ja niillä olevat rakenteet. Kemikaalilaissa ympäristöllä tarkoitetaan sekä elollista että elotonta luontoa, joten puhdistamistoimenpiteiden kohteena voi rakenteiden ohella olla myös kasvillisuus, maanpinta, maaperä tai pohjavesi.²⁹⁸

²⁹⁸ HE 93/1988, s. 22.

Kemikaalilaissa ei ole asetettu kovin yksityiskohtaisia kriteerejä puhdistamistoimenpiteiden tuloksen suhteen. Lain mukaan rakenteet ja alue on puhdistettava sellaiseen kuntoon, ”ettei niistä aiheudu vaaraa ihmisen terveydelle tai ympäristölle” (15 §). Puhdistamisen tuloksen ei siis välttämättä tarvitse vastata ennen vahinkotapahtumaa vallinnutta luonnon tai ympäristön tilaa, vaan kyse on ympäristö ja terveysvaarojen poistamisesta. Sisällöltään samantyyppinen säännös oli esimerkiksi JL 23 §:ssä ja nyttemmin YSL:ssa. Kemikaalilain lisäksi puhdistamisen tavoitetasoa ratkaistaessa voidaan ottaa huomioon myös ympäristö-, terveys- ja työsuojelualan lakien soveltamisessa vakiintuneita ohjeita, normeja ja hallintoviranomaisten käytäntöä. Jos yksittäiseen hankkeeseen soveltuvien muiden ympäristölakien mukainen vaatimustaso on kemikaalilakia ankarampi, voidaan edellyttää perusteellisempaa puhdistamista.

8.2.3 Vastuun oikeudellinen luonne

Kemikaalilain mukainen puhdistamisvastuu on oikeudelliselta luonteeltaan tuottamusvastuuta, joten vastuullisen menettelyn huolellisuus vaikuttaa vastuun syntymiseen. Käytännössä vastuun luonteella ei tosin ole suurta merkitystä, sillä lähes aina vahinkotilanteiden syynä on jonkinasteinen tuottamus kemikaalin käsittelyssä tai sen valvonnassa. Tuottamusvastuu on julkisoikeuden alan säädöksessä poikkeuksellinen, sillä puhdistamisvelvoitteet perustuvat yleisten etujen loukkaamiseen, joiden kannalta aiheuttajan huolimattomuuden asteella ei ole samaa merkitystä kuin yksityisoikeudessa.

Kemikaalilain mukaiset puhdistamishankkeet eivät kuulu lupasääntelyn piiriin, joten puhdistaminen voidaan tehdä ilman viranomaisen hyväksyntää tai lupaa. Puhdistaminen voidaan tehdä vapaaehtoisesti tai siihen voidaan määrätä viranomaisen päätöksellä. Viranomaiskäsittely voi tulla vireille joko toiminnanharjoittajan tai viranomaisen aloitteesta. Muilla tahoilla, kuten yksityishenkilöillä tai naapureilla, ei ole kemikaalilain mukaan subjektiivista oikeutta saada hallintoasiaa vireille, mutta he voivat silti ilmoittaa asiasta valvontaviranomaiselle, joka voi harkintansa mukaan ryhtyä toimenpiteisiin. Tässä suhteessa kemikaalilaki poikkeaa YSL:sta, sillä sen 92 §:ssä on säädetty yleinen vireillepano-oikeus, jonka nojalla myös yksityishenkilö voi saada puhdistamisasian vireille ympäristöviranomaisessa.

Pakkokeinomenettelyn yhteydessä valvontaviranomaisen on arvioitava, onko toiminnanharjoittaja menetellyt ”huolimattomasti tai varomattomas-

ti”, kuten kemikaalilain 15.2 §:n soveltaminen edellyttää. Viranomaisen kanalta tämä edellytys on ongelmallinen, koska se merkitsee, että viranomaisen on selvítettävä ympäristön pilaantumisen lisäksi se, onko vastuullisen menettely ollut huolimaton. Ympäristöviranomaisella on asiantuntemus selvittää, onko ympäristö pilaantunut, joten se voitaneen useimmiten tehdä ilman erimielisyyttä. Sen sijaan hallintoviranomaisen on vaikea arvioida toiminnanharjoittajan menettelyn huolellisuutta. Tuottamus on selkeää, jos menettely on ollut yksiselitteisesti säännösten tai lupapäätösten vastaista tai toiminnanharjoittaja myöntää menetelleensä huolimattomasti. Muissa tilanteissa on vaikea näyttää tuottamusta toteen, sillä se edellyttää, että on selvítettävä vastuullisen suhtautumistapa lainsäädännön velvoitteisiin, tuotantoprosessien hoitamiseen tai esimerkiksi kemikaalilain mukaiseen velvollisuuteen olla selvillä kemikaalin vaikutuksista. Vastuun perustuminen laissa tuottamuvastuuseen ankaran vastuun sijasta ei ole edellä mainituista syistä paras mahdollinen ratkaisu.²⁹⁹

Pakkokeinojen edellytysten harkintaan vaikuttavia uusia tietoja voi ilmetä vielä siinä vaiheessa, kun valvontaviranomainen varaa toiminnan harjoittajalle tilaisuuden tulla kuulluksi asian käsittelyn yhteydessä. Silloin kun puhdistamisvastuu perustuu huolimattomuuteen, viranomainen voi ehkä vasta pakkokeinomenettelyn aikana saatujen tietojen perusteella todeta, ettei edellytyksiä velvoitteen asettamiselle ole. Asian jatkokäsittelystä on siinä tapauksessa luovuttava.

8.2.4 Puhdistamisvastuun kohdentuminen

Kemikaalilain 15.2 §:n mukaan puhdistamisvastuussa on ”toiminnanharjoittaja tai muu saastumisen aiheuttaja”. Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan kemikaalilain 14 §:n mukaan sitä, joka valmistaa, tuo maahan, luovuttaa markkinoille, vie maasta, varastoi, pakkaa, jakelee, luovuttaa, pitää hallussaan, säilyttää, käyttää tai muulla kemikaalilaissa tarkoitettulla tavalla käsittelee kemikaalia. Käsitelä on ollut tarpeen määritellä, koska laissa asetetut yleiset velvollisuudet kohdistuvat toiminnanharjoittajaan.³⁰⁰

Tulkinnanvaraista sen sijaan on, mitä kemikaalilain vastuusäännöksessä tarkoitetaan ”muulla saastumisen aiheuttajalla”, sillä 15 §:ää koskevassa lain-

²⁹⁹ Ekroos 1990, s. 44–45.

³⁰⁰ HE 84/1999, s. 20.

valmisteluaineistossa viitataan vain vastuun kohdentamiseen toiminnanharjoittajaan. Muita vastuullisia tahoja ei hallituksen esityksessä mainita, vaan todetaan, että epäselvyyksien välttämiseksi saneerausvelvollisuus säädetään ”selkeästi saastumisen aiheuttaneelle toiminnanharjoittajalle”.³⁰¹ Säännöksen sanamuotoa laajasti tulkiten puhdistamisvastuu ulottuisi kaikkiin mahdollisiin kemikaaleilla aiheutettuihin pilaantumisiin. Tämä ei kuitenkaan ilmeisesti ole lain tarkoitus, vaan valitulla ilmaisulla on täydennetty säännöstä ja sisällytetty lakiin myös toiminnanharjoittajaan rinnastettavat tahot, mutta tarkoituksena ei ole ollut säätää yleistä puhdistamisvastuusäännöstä. Tätä käsitystä tukee sekin, että 15.2 §:n mukainen puhdistamisvelvollisuus täydentää 1 momentin mukaista huolehtimisvelvollisuutta, joka kohdistuu yksinomaan toiminnanharjoittajaan.

Pilaantuneen alueen tai rakennelman omistajanvaihdos ei vaikuta vastuuseen, vaan puhdistamisvelvollisuus pysyy alun perin vastuullisella toiminnanharjoittajalla. Myös hallinnolliset pakkokeinot puhdistamisen laiminlyönnin johdosta kohdistetaan alkuperäiseen vastuulliseen, eikä uuteen omistajaan. Jos alueen luovutus on sen sijaan osa esimerkiksi yrityskauppaa tai fuusiota, vastuu voi siirtyä aiemman toiminnanharjoittajan tilalle muodostuneelle uudelle oikeushenkilölle edellyttäen, että siihen on sopimusoikeuden ja yhtiöoikeudellisten perusteella edellytyksiä. Kemikaalilain mukaista aiheuttajan puhdistamisvastuuta ei ole rajoitettu kohtuulliseen enimmäismäärään tai muulla tavoin. Vastuu on siten täysimääräistä, kuten muidenkin ympäristölakien mukainen vastuu.

8.3 KEMIKAALITURVALLISUUSLAKI

8.3.1 Lain pääsisältö ja suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön

Kemikaaliturvallisuuslain tarkoituksena on edistää yleistä turvallisuutta. Sen soveltamisalaan kuuluvat vaaralliset kemikaalit ja räjähteet, joten se täydentää kemikaalilakia. Kemikaaliturvallisuuslaki korvasi räjähdysvaarallisista aineista annetun lain (263/1953), mutta edelleen on voimassa sen nojalla annettu vaarallisten kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia koskeva asetus (59/1999). Tässä ns. teollisuuskemikaaliasetuksessa on yksityiskoh-

³⁰¹ HE 93/1988, s. 21.

taisia säännöksiä turvallisuusvaatimuksista, lupa ja ilmoitusvelvollisuudesta, menettelystä ja valvonnasta. Teollisuuskemikaaliasetuksessa toistetaan monia kemikaalilain säännöksiä sellaisenaan tai hieman muutettuna.

Kemikaaliturvallisuuslain 9 §:ssä on säädetty toiminnanharjoittajan velvollisuudesta puhdistaa äkillisessä onnettomuustapauksessa pilaantunut alue. Teollisuuskemikaaliasetuksessa on yksityiskohtaisesti säännelty toiminnan harjoittamisen aikana tapahtuviin teollisuusonnettomuuksiin varautumisesta ja niistä ilmoittamisesta (ks. 8 ja 9 luvut). Useissa asetuksen pykälissä edellytetään puhdistamistoimia (ks. esim. 8 § ja 22 §). Tässä yhteydessä tärkeä säännös on kemikaaliturvallisuuslain 133 §, jonka mukaan toiminnan lopettamisesta tai keskeyttämisestä on ilmoitettava valvontaviranomaiselle (133.2 §) ja alue on tarvittaessa puhdistettava (133.1 §):

Jos tuotantolaitoksen toiminta lopetetaan kokonaan tai tuotantolaitoksen jokin osa poistetaan käytöstä, toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, että toiminnan lopettamisen jälkeen tuotantolaitoksen ja sen käytöstä poistettavan osan rakenteet ja alueet tarvittaessa puhdistetaan ja huolehditaan vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä niin, ettei niistä aiheudu henkilö-, ympäristö- eikä omaisuusvahinkoja.

8.3.2 Puhdistamisvastuu ja puhdistamisen tarve

Kemikaaliturvallisuuslain vastuusäännökset ovat 9 §:ssä ja 133 §:ssä. Niissä tarkoitettu puhdistamisvastuu on oikeudelliselta luonteeltaan tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa vastuuta. Vastuullisen menettelyn huolellisuus ei vaikuta vastuun syntymiseen tai laajuuteen, vaan edellytyksenä puhdistamisvelvollisuudelle on ympäristön tilan haitallinen muuttuminen. Säännökset poikkeavat tässä suhteessa kemikaalilain yleisestä puhdistamisvastuusta, joka edellyttää toiminnanharjoittajan toimineen tuottamuksellisesti, jotta puhdistamisvastuu syntyisi.

Laitoksen rakenteet ja alueet on puhdistettava tuotantolaitoksen toiminnan lopettamisen jälkeen. Kemikaaliturvallisuuslain 133 §:n mukaan puhdistaminen on tehtävä, jos kemikaaleista tai räjähteistä voi aiheutua henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja. Sen täsmällinen arviointi, mitkä toimenpiteet ovat tarpeellisia, voi 133 §:n perusteella olla vaikeaa. Toimenpiteiden tarve on yksiselitteistä, jos alueella on lammikko tai kasa vaarallista kemikaalia, mutta tulkintaongelmia syntyy, jos kyse on vain vähäisistä kemikaalipitoisuuksista alueen maaperässä.

Samansisältöinen säännös kuin 133 §:ssä oli aiemmin teollisuuskemikaaliasetuksessa (59/1999), joka perustui räjähdysvaarallisista aineista annetun lain valtuutussäännökseen. Mainitussa laissa tai sen esitöissä ei ollut selostettu, mitä tarkoitettiin ympäristön pilaantumisella tai ympäristövahingon vaaralla, eikä myöskään yksilöity ympäristön puhdistamistarpeen syntymistä. Laissa tai asetuksessa ei ollut raja-arvoja tai muita täsmentäviä ohjeita pilaantumisen määrittämisestä. Sen sijaan kemikaalilain nojalla on annettu muita alemmanasteisia säännöksiä, joita voidaan edelleen käyttää apuna pilaantuneisuuden määrittelyssä.

Kemikaaliturvallisuuslain mukainen puhdistamisvelvollisuus kattaa kaikki ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta rakenteisiin tai ympäristöön päässeet kemikaalit eivät aiheuttaisi henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkoja. Puhdistamistarve on tosin liitetty konkreettisen vahingon syntymiseen, ei esimerkiksi ”vaaran aiheutumiseen” tai muuhun vahingon syntymisriskin lisääntymiseen. Periaatteessa laissa käytetty ilmaisu voi supistaa toimenpidevelvoitteiden laajuutta ainakin silloin, jos yksittäisessä tapauksessa kyse on vain vähäisten saastepitoisuuksien aiheuttamasta tilastollisesta lisäyksestä vahingon syntymämahdollisuuksiin. Kuitenkaan pelkästä sanamuodosta ei ole syytä tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaan on otettava huomioon myös säännöksen yleiset tavoitteet. Vastuulliselta edellytettäviä puhdistamistoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi rakenteiden poistaminen, rakenteiden puhdistaminen ja alueen maamassojen käsittely. Puhdistamisvastuuta on rajattu siten, että se koskee vain alueita ja rakenteita, jotka ovat tuotantolaitoksen omistajan omistuksessa tai haltijan hallinnassa. Säännöksen nojalla ei siis ole velvollisuutta puhdistaa esimerkiksi naapureiden omistamia alueita tai niillä olevia rakenteita.

8.4 ALUEEN HALTIJAN TOISSIJAINEN VASTUU, VASTUUN JAKAMINEN JA OMISTAJANVAIHDOSTILANTEET

Kemikaalilaissa ja kemikaaliturvallisuuslaissa on säädetty ensisijainen puhdistamisvastuu toiminnanharjoittajalle tai muulle saastumisen aiheuttajalle. Kemikaalilaissa ei ole lainkaan säädetty toiminnan lopettamisvaiheen puhdistamisvastuusta. Kemikaaliturvallisuuslaissa on säädetty toiminnanharjoittajalle vastuu puhdistamisesta, kun toiminta lopetetaan. Kummassakaan laissa ei ole säädetty toissijaista puhdistamisvastuuta kiinteistönomistajalle tai

-haltijalle, joten heille ei synny vastuuta alueen omistamisen johdosta. Vastuu voi syntyä alueen omistajalle vain, jos hän on osallistunut pilaavan toiminnan harjoittamiseen.

Kummassakaan laissa ei ole säännöksiä sen varalta, että pilaavaa toimintaa on harjoitettu vuokratiloissa ja toiminnanharjoittaja on maksukyvytön. Viranomainen ei voi velvoittaa laitoksen omistajaa kemikaalilainsäädännön nojalla puhdistamaan rakennelmia. Omistaja voidaan mahdollisesti velvoittaa puhdistamiseen muun lainsäädännön nojalla, esimerkiksi maaperän puhdistamiseen YSL:n nojalla.

Kummassakaan laissa ei ole säännöksiä vastuun jakamisesta niissä tilanteissa, joissa on ollut useita vastuullisia toiminnanharjoittajia. Vastuu on käytännön tilanteissa kuitenkin jaettava, sillä yksi vastuullinen ei voi olla vastuussa muiden toiminnasta. Vastuun jakamisen lähtökohtana voidaan pitää YSL:a ja vesilainsäädäntöä koskevan oikeuskäytännön periaatteita, jotka edellyttävät vastuun jakamista usean vastuullisen kesken kunkin aiheuttamisosuuden mukaisesti. Pilaantuneen alueen omistajanvaihdon vaikutuksesta vastuuseen ei ole kummassakaan laissa säännöksiä. Kun puhdistamisvastuu perustuu tarpeeseen poistaa akuutti pilaantumishaitta, on johdonmukaista, että vastuussa on vaatimuksen esittämisen ajankohdan omistaja tai haltija, vaikka hän ei olisi pilaantumisen aiheuttaja.

Kemikaalilakiin tai kemikaaliturvallisuuslakiin perustuvaa oikeuskäytäntöä vastuusta ja sen kohdentumisesta ei ole julkaistu KHO:n ennakkopäätöksiä, eikä tiettävästi muitakaan tuomioistuinratkaisuja ole.

8.5 PUHDISTAMISVASTUU VANHOISSA PILAANTUMISTILANTEISSA

Kemikaalilaissa ei ole säädetty, voidaanko sen puhdistamisvastuusäännöksiä soveltaa ennen lain voimaantuloa (1.9.1990) tapahtuneeseen pilaantumiseen. Kemikaalilaissa tai sen esitöissä ei ole viittausta siihen, että laille olisi tarkoitettu antaa aiheuttajan vastuun kannalta taannehtivaa vaikutusta. Jo aiemmin pilaantuneet alueet jäivät muun lainsäädännön varaan. Kemikaalilakia säädettyä jätettiin eräissä suhteissa myrkkylakiin (309/1969) liittyvä sääntely voimaan (ks. kemikaalilain 63 § ja 64 §). Myrkkylakiin ei kuitenkaan sisältynyt säännöksiä puhdistamisvelvollisuudesta, joten lain perusteella ei voida määrätä vanhan pilaantumisen puhdistamiseen. Kemikaaliturvallisuuslain siirtymäsäännöksissä ei ole säädetty, sovelletaanko sitä taan-

nehtivasti myös sellaiseen pilaantumisen puhdistamiseen, joka on tapahtunut ennen lain voimaantuloa 1.7.2005. Pilaantumiseen, joka tapahtui vuosien 1999–2005 välisenä ajanjaksona, sovellettiin teollisuuskemikaaliasetuksen (59/1999) vastuusäännöksiä. Nämä asetuksen säännökset siirrettiin lähes sellaisenaan kemikaaliturvallisuuslakiin.

Kummankin lain nojalla voitaneen edellyttää puhdistamista pilaantumisen tapahtumisaikankohdasta riippumatta, koska säännöksissä on kyse julkisoikeudellisesta velvoitteesta, joka perustuu puhdistamisvaatimuksen esittämisajankohtana vallitsevaan alueen pilaantuneeseen tilaan. Tätä mielipidettä tukee ympäristönsuojelulain ja jätehuoltolain soveltamista koskeva KHO:n käytäntö, jota voitaneen analogisesti soveltaa kemikaaliasioissa. Oikeuskäytännön mukaan ennen jätehuoltolain voimaantuloa pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamista voidaan edelleen menestyksellisesti vaatia nykyiseltä alueen haltijalta. Edellä tarkoitetuissa JHL:n soveltamista koskevissa tapauksissa on ollut kyse nimenomaisesti alueen haltijan vastuusta, mutta KHO ei ole hyväksynyt pilaantumisen aiheuttajan taannehtivaa vastuuta. Johdonmukaista olisikin katsoa oikeuskäytännön nojalla, että pilaantumisen aiheuttajalla ei ole kemikaalilainsäädännön nojalla taannehtivaa vastuuta ainakaan, jos pilaava toiminta on päättynyt ennen sovellettavan lain voimaantuloa. Sen sijaan kemikaalilainsäädännön mukainen toiminnanharjoittaja voitaneen rinnastaa vastuun kannalta JHL:n mukaiseen alueen haltijaan. Vastuu on silloin taannehtivaa, joten toiminnanharjoittaja vastaa pilaantumisesta, joka on aiheutunut ennen kyseisen kemikaalisäädöksen voimaantuloa.

III

HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT

9 Yhteenvetoa havainnoista

9.1 LÄHTÖKOHDAT JA TOTEUTUS

Aiheena on ympäristön julkisoikeudellinen puhdistamisvastuu, ja painopiste on ollut vanhoissa pilaantuneita maa-alueissa. Tarkastelun kohteena on sääntely neljässä vastuutilanteessa, jotka ovat maaperän ja pohjaveden pilaantuminen (luku 5), jätehuollon järjestäminen (luku 6), roskaantuneiden alueiden puhdistaminen (luku 7) ja saastuneiden rakennelmien puhdistaminen (luku 8).

Ensimmäisessä vaiheessa laadittiin kriteerit ympäristön puhdistamisvastuun sääntelyn arviointia varten (luku 3). Kriteereillä mitataan sääntelyn kykyä ratkaista ympäristöongelma, oikeudenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta. Sääntelyn tulee kattaa ne pilaantumistilanteet, jotka aiempien vahinkotilanteiden ja kokemusten perusteella ovat todennäköisiä. Lisäksi tulee säännellä, miten vastuullinen tunnistetaan, missä menettelyssä vastuu asetetaan ja miten vastuullisen maksukyky vaikuttaa vastuun määrään. Omistajanvaihdoistilanteet, eri ajankohtina tapahtunut pilaantuminen ja erilaiset maankäyttötarkoitukset on otettava huomioon. Vastuusääntelyn lähtökohtana on aiheuttajan vastuu. Sääntelyn sisältöä rajoittavat oikeudelliset periaatteet, joista tärkeimpiä ovat aiheuttamis- ja kohtuullisuusperiaatteet, suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate.

Toisessa vaiheessa arvioitiin (luvut 5–8) kohteena olevia säädöksiä ja samalla analysoitiin lainsäädännön sisältöä lainopillisilla menetelmillä. Vastuun kannalta merkityksellistä on KHO:n ja hallinto-oikeuksien oikeuskäytäntö, sillä se antaa aineellisen sisällön vanhojen pilaantumistapausten vastuun sääntelylle.

9.2 PUHDISTAMISVASTUUN SÄÄNTELYN YLEISET LÄHTÖKOHDAT

Ympäristön pilaantumisasioissa yhteiskunnalla on merkittäviä etuja valvottavana, sillä esimerkiksi pohjavedessä olevat haitalliset kemikaalit voivat aiheuttaa välittömiä terveyshaittoja monille ihmisille. Pilaantunutta ympäristöä koskeva lainsäädäntö voi olla joko julkisoikeudellista tai yksityisoi-

keudellista. Julkisoikeudellisia säännöksiä tarvitaan välttämättä, sillä yksityisoikeudellinen vahingonkorvauslainsäädäntö ei riitä yleisten etujen turvaamiseen. Puhdistamisvastuun julkisoikeudellisella sääntelyllä varmistetaan, että pilaantunut ympäristö todella puhdistetaan yhteiskunnan edun niin vaatiessa.

Tärkein osa julkisoikeudellista vastuusääntelyä on *ympäristönsuojelulaki*. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan uusiin maaperän ja pohjaveden pilaamistapauksiin ja lisäksi sen menettelysäännöksiä sovelletaan vanhoissa pilaamistapauksissa. Toinen käytännössä tärkeä säädös on *jätehuoltolaki*. Sen säännöksiin edelleen tosiasiaassa perustuu vastuu vanhoissa maaperän pilaantumistapauksissa, vaikka laki on pääosin kumottu. Jätehuoltolain edelleen jatkuva soveltaminen on oikeusturvanäkökulmasta ongelmallista. Muita keskeisiä säädöksiä ovat *vesilaki*, *kemikaalilaki* ja *jätelaki*. Vesilakia sovelletaan vanhoihin pohjaveden pilaantumistapauksiin ja kemikaalilakia teollisuuslaitosten saastuneisiin rakennelmiin. Jätelain perusteella määräytyy roskaantuneen ympäristön puhdistamisvastuu ja jätehuollon järjestämisvelvollisuus. Puhdistaminen on ympäristönsuojelulain systematiikassa laaja-alainen käsite, joka tarkoittaa kaikkea pilaantumisen aiheuttamien riskien hallinnan järjestämistä. Puhdistaminen voidaan – yleiskielestä poiketen – toteuttaa esimerkiksi poistamalla haitalliset kemikaalit maaperästä, rajoittamalla alueen käyttöä tai muulla tavoin.

Kaikissa vastuusäädöksissä on yhteisiä piirteitä. Niissä on asetettu – muodossa tai toisessa – velvollisuus tutkia pilaantunut kohde, selvittää puhdistamistarve ja puhdistaa kohde. Vastuun aineellisen sisällön yksityiskohdat vaihtelevat eri säädöksissä. Puhdistamistarve harkitaan haitallisten aineiden aiheuttamien ympäristö- ja terveystarkistusten perusteella. Päätös puhdistamisvastuusta perustuu luonnontieteelliseen tietoon, taloudellisiin näkökohtiin, juridiseen tarkasteluun ja riskien suuruuden arviointiin. Arviointi tehdään tapauskohtaisesti ja soveltaen varsin väljäsisältöisiä normeja. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 77 §:ssä on säädetty suuntaviivat (muutos 252/2005) puhdistamistarpeen arviointia varten, mutta ne on ilmaistu yleisessä muodossa. Hallintokäytännössä on sovellettu ohjeluontoisia numeerisia raja-arvoja, joiden käytölle ei tosin ole ollut juridista perustetta. Tähän on tulossa muutos, sillä valmisteilla on valtioneuvoston asetus maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistamistarpeen arvioinnista, joka sisältää yksityiskohtaista ohjausta tavoitteena olevista puhtaustasoista. Asetuksen tarkoituksena on korostaa tapauskohtaisen riskinarvioinnin ensisijaisuutta verrattuna yleisten numeeristen pitoisuusarvojen kaavamaiseen käyttöön.

9.3 YMPÄRISTÖONGELMAN RATKAISEMINEN

9.3.1 Onko vastuullinen nimetty kaikkien tilanteiden varalta?

Pilaantumistapausten erityispiirteet on otettava sääntelyssä huomioon, sillä ympäristön pilaantuminen on monimuotoinen ongelma. Pilaantumisvaikutuksen kohteena voi olla esimerkiksi maaperä, pohjavesi, rakennukset, maisema tai useampi näistä yhdessä. Myös pilaantuneiden kohteiden tai alueiden laajuus, koko, omistussuhteet ja pilaantumisen vakavuusaste vaihtelevat. Alueet voivat olla käyttötarkoitukseltaan erilaisia: ne voivat olla kaavoitettuja tai kaavoittamattomia, rakennettuja tai rakentamattomia taikka kaupunki- tai metsäalueita. Toisinaan alueen nykyinen käyttötarkoitus ei edellytä puhdistamista, mutta käyttötarkoituksen myöhempi muutos saattaa edellyttää alueen puhdistamista. Sääntelyn tulee koskea sekä uusia että vanhoja pilaantumistapauksia.

Nykyinen puhdistamisvastuuta koskeva lainsäädäntö perustuu julkisoidelliseen sääntelyyn, ja vastuusäädökset sijoittuvat ympäristöoikeuden alalle. Puhdistamisvastuun laajuus on lainsäädännössä yksilöity maaperän, pohjavesien, rakennelmien ja roskaantumisen suhteen yleisesti ottaen riittävästi. Sen sijaan ympäristön pilaantumiseen liittyvä elollisen luonnon ennallistamisvastuu on säännelty ylimalkaisesti.

Puhdistamisvastuun sääntelyssä on eroja sen mukaan, onko kyse uudesta äkillisestä päästöstä vai muusta pilaantumistilanteesta. Erot koskevat sovellettavia säännöksiä ja viranomaisten toimivaltaa. Äkillisessä onnettomuustilanteessa toimintavelvollisuus ympäristön puhdistamisessa on ensin pelastusviranomaisella, kiireellisten ensitoimien jälkeen asia siirtyy ympäristöviranomaiselle ja syntyvien jätteiden käsittelytavasta ja sijoittamisesta päättävät jätehuoltoviranomaiset. Vanhojen alueiden puhdistamisvastuun kannalta ei lainsäädännössä tehdä eroa siinä, onko pilaantuminen aiheutunut äkillisessä vahinkotilanteesta vai pitkäaikaisen maaperää kuormittaneen toiminnan johdosta. Molemmissa tilanteissa aiheuttaja on periaatteessa vastuussa, mutta vastuun toteuttamismahdollisuuksissa on eroja, sillä pitkäaikaisessa kuormituksessa aiheuttajia voi olla monia ja niitä voi olla vaikea nimetä.

Puhdistamisvastuun konkreettinen laajuus ja sisältö voivat vaihdella samalla alueella eri ajankohtina. Pilaantuneen alueen käyttötarkoitus vaikuttaa puhdistamisvastuun syntymiseen ja laajuuteen, sillä alueen käyttötarkoitus ratkaisee hyväksyttävän kunnostustason. Jos käyttötarkoitus muuttuu myöhemmin, on alue kenties puhdistettava kokonaan uudestaan, jotta alueen

uudelle käyttömuodolle ei aiheudu haittoja. Nykyisessä vastuulainsäädännössä ei ole selkeästi otettu kantaa käyttötarkoituksen vaikutukseen, vaan lähdetään yleisesti siitä, että alue puhdistetaan kulloisenkin käyttötarkoituksen edellyttämään tasoon.

9.3.2 Vastuullisen nimeäminen

Yhteistä Suomen vastuusäädöksille on, että niissä aiheuttajan puhdistamisvastuu on luonteeltaan ankaraa vastuuta. Ainoastaan kemikaalilaissa perusteena on tuottamuvastuu. Ympäristönsuojelulain mukainen kiinteistön haltijan toissijainen vastuu on periaatteessa ankaraa, mutta siihen vaikuttavat kohtuusseikat ja se, onko haltija riittävän huolellisesti selvittänyt pilaantumisen. Myös Ruotsissa ja Saksassa puhdistamisvastuu on luonteeltaan ankaraa vastuuta.

Lainsäädännössä ei ole määritelty miten ja millä kriteereillä vastuu jaetaan useiden vastuullisten tahojen kesken. Oletuksena näyttää säädöksissä olevan, että vastuussa on yksi juridinen henkilö, vaikka pilaantumisen aiheuttajia voi käytännössä olla useita. Heidän kuormitusosuutensa voivat vaihdella, sillä joko yksi taho voi aiheuttaa pääosan pilaantumisesta tai useiden tahojen kuormitusosuudet voivat olla yhtä suuret. Esimerkiksi Ruotsissa vastuu useiden vastuullisten kesken on yhteisvastuuta ja vastuu tai siitä aiheutuvat kustannukset jaetaan kunkin aiheuttamisosuuden perusteella. Toiminnanharjoittaja vastaa vain omasta osuudestaan, jos sen osuus on niin vähäinen, että se ei yksin ole aiheuttanut pilaantumista (*Miljöbalken* 10:6). Tanskassa viranomainen määrää kaikki pilaantumisen aiheuttajat puhdistamaan alueen, jos aiheuttajia on useita. Pilaajien vastuuosuus perustuu siihen, mikä on kunkin osuus pilaantumisesta. Osuuden arvioinnissa otetaan huomioon, kuinka pitkän ajan pilaavaa toimintaa on harjoitettu. Jos aiheuttajien osuuksia ei voida arvioida, määrätään kunkin osuus yhtä suureksi (*Jordforureningslov* 43 §).

Vastuulainsäädännössä ei ole järjestetty puhdistamisvastuun kohdentumista konsernin tai organisaation sisällä eri tahoihin, vaan siitä on säädetty yhtiöoikeudellisissa säädöksissä. Ympäristölainsäädännön kannalta voitaneen lähteä siitä, että vastuun yleinen kohdentaminen toiminnanharjoittajaan riittää ja että yksityiskohtainen sääntely voidaan jättää yhtiöoikeudellisen sääntelyn varaan.

Vastuulainsäädännössä ei ole säädetty, miten todistustaakka ja näyttövelvollisuus jaetaan epävarmuustilanteissa ja miten viranomaisten harkinta vas-

tuun jakamisessa määräytyy. Toisinaan on mahdotonta selvittää täydellä varmuudella, onko pilaantumisvaikutuksen aiheutumisen ja pilaajan harjoittaman toiminnan välillä syy-yhteyttä. Viranomaisen on silti päätettävä puhdistamistarpeesta ja vastuun kohdentamisesta. Harkinnan lähtökohtana ovat nykyiset tiedot puhdistamistarpeesta eikä pilaantumisajankohdan tietotaso. Näissä tilanteissa voi ympäristöoikeudellinen varovaisuusperiaate antaa suuntaviivoja, mihin suuntaan harkintaa on epävarmuustilanteessa painotettava.

9.3.3 Varautuminen vastuullisen maksukyvyttömyyteen

Vastuullinen taho voi kuitenkin olla maksukyvytön tai vastuu voi olla kohuttoman suuri. Vastuusääntelyn tulee siksi olla siten moniportainen, että on useita mahdollisia vastuullisia. Aiheuttajan lisäksi tarvitaan muita vastuutahoja, kuten esimerkiksi alueen uusi haltija. Toisinaan edes alueen haltijaa ei ole mahdollista saada vastuuseen. Näiden vastuutahojen puuttumisen varalta tarvitaan viimekätinen vastuutaho, joka voi olla yhteiskunta, tietyn toimialan sisäinen rahoitusjärjestelmä tai puhdistamisesta hyötyvä taho. Omistajanvaihdostilanteissa on varauduttava vastuun välttelyyn siten, että myös yritystoiminnan uusi omistaja voidaan saattaa vastuuseen.

Nykyisessä vastuulainsäädännössä on yleensä varauduttu aiheuttajan maksukyvyttömyyteen. Tämä koskee erityisesti maaperän pilaantumistilanteita, jotka ovat yhteiskunnan kannalta tärkein osa-alue. Sen sijaan vastuusääntelyn järjestelmässä on aukko siinä, ettei haltijan maksukyvyttömyyteen ole varauduttu öljyvahinkoja lukuun ottamatta, vaikka maksukyvyttömyys on erityisesti vanhoissa pilaantumistapauksissa mahdollista. Myöskään pohjaveden ja elollisen luonnon puhdistamisvastuussa ei kaikissa tilanteissa ole aiheuttajan lisäksi toissijaista vastuullista.

Maa-alueiden omistajanvaihdostilanteet ovat ongelmallisia puhdistamisvastuun kannalta, sillä ne tarjoavat mahdollisuuden häivyttää vastuu. Nykyisen lainsäädännön mukaan on mahdollista myydä pilaantunut alue varattomalle omistajalle ja samalla myyjä voi päästä eroon haltijan vastuista. Sen sijaan Ruotsissa ja Saksassa on vastaavien tilanteiden varalta säännös, jonka mukaan aiempikin omistaja- tai haltijataho voi joutua toissijaisesti vastuuseen. Myös Suomessa on vahingonkorvausoikeudellisen vastuun sääntelyssä varauduttu estämään vastuun välttely. Korvausvastuu kohdistuu toiminnanharjoittajaan, mutta myös tähän rinnastettavaan tahoon. Näin on estetty bulvaanien käyttö vastuun välttelemisessä säätämällä, mitkä tahot voidaan

rinnastaa vastuun kannalta toiminnanharjoittajaan. Ympäristönsuojelulaissa ei ole vastaavaa säännöstä, vaikka haltijan puhdistamisvastuun kiertämisen estäminen saattaisi olla aivan yhtä tarpeen kuin korvausvastuun yhteydessä. Suomessa vastuun toimeenpanon ongelmat liittyvät useimmiten vanhoihin pilaantumistapauksiin, joiden sääntely on jäänyt JHL:n puutteellisten säännösten varaan.

9.4 SÄÄNTELYN OIKEUDENMUKAISUUS

9.4.1 Lähtökohtana aiheuttajan vastuu

Aiheuttajan vastuu on yleinen lähtökohta Suomen ympäristölainsäädännössä, kuten myös kansainvälisissä sopimuksissa ja muiden maiden lainsäädännössä. Suomessa kaikkien puhdistamisvastuuseen liittyvien julkisoikeudellisten säädösten perusrakenteeseen kuuluu, että ensisijainen vastuu kohdennetaan puhdistamistarpeen aiheuttajaan ja toissijaisesti muuhun tahoon. Vastuun kanavointi aiheuttajaan tukee ympäristötavoitteiden toteutumista, sillä yleensä yritykset toimivat siten, että puhdistamiskustannusten syntymistä vältellään, ja näin vastuu ohjaa toimintaa. Pilaantuneen alueen puhdistaminen on mahdollista vain, jos joku maksaa kaikki puhdistamiskustannukset. Puhdistamishankkeen rahoittaminen edellyttää siis joko vastuullisen täyttäkustannusvastuuta tai sitä, että jokin muu taho rahoittaa puhdistamista. Aiheuttajan vastuu kattaa vastuun kaikista pilaamisen kustannuksista, joten sen piiriin kuuluvat laajasti kustannukset tutkimisesta, kunnostamisesta ja seurannasta. Uusissa tapauksissa aiheuttajan vastuu toimii, sillä aiheuttaja voidaan yleensä tunnistaa, tavoittaa ja velvoittaa puhdistamiseen. Vanhoissa tapauksissa tilanne voi olla täysin vastakkainen, sillä aiheuttajaa ei yleensä saada vastuuseen, vaan tarvitaan muita vastuullisia. Aiheuttajan taannehtiva vastuu on oikeusturvan kannalta ongelmallinen, joten sen käyttö ei ole laajamittaisesti mahdollista.

9.4.2 Vastuun kohtuullisuus

Puhdistaminen voidaan tehdä vapaaehtoisesti tai viranomaisen velvoittaa puhdistamiseen. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisten toiminta mitoitetaan oikein. Oikeana laajuutena voidaan pitää kohtuullisuutta velvoit-

teiden sisällössä: hallinnolliset pakkokeinot on mitoitettava kohtuullisiksi suhteessa vastuullisen laiminlyöntiin. Kohtuullisuuden arvioinnissa on olennainen merkitys tavoitteilla, joihin pakkokeinon käytöllä pyritään. Suhteellisuusperiaate vaikuttaa puhdistamisvastuun asettamisen kannalta ainakin siten, että puhdistamisvelvollisuuden tulee olla rasituksena järkevässä suhteessa pilaantumiseen aiheutuviin riskeihin.

Nykyisessä lainsäädännössä on otettu huomioon tarve haltijan vastuun kohtuullistamiselle. Tämä koskee maaperän puhdistamisvastuuta, jota on rajoitettu uuden haltijan eduksi, jos hän on *bona fide*. Vanhoihin tapauksiin sovellettavasta jätehuoltolaista puuttuu vastaava nimenomainen säännös, jonka vuoksi vanhoissa pilaantumistapauksissa vastuun kohtuullistaminen ei nähtävästi ole mahdollista. Nykyisessä vastuulainsäädännössä ei ole sen sijaan lainkaan säädetty mahdollisuutta kohtuullistaa aiheuttajan vastuuta, vaan se on jätetty yleisten hallinnollisten periaatteiden ja säännösten varaan. Voidaan perustellusti kysyä miksi, sillä puhdistamisvastuu on asiallisesti verrattavissa vahingonkorvausvastuuseen, jota on mahdollista kohtuullistaa. Kohtuullistamisesta ei ole ainakaan vielä syntynyt oikeuskäytännössä ennakkoratkaisuja. Kohtuusnäkökulman soveltaminen voi myös olla ristiriidassa julkisoikeudellisen puhdistamisintressin kanssa, sillä alue voi jäädä puhdistamatta, jos vastuu todetaan kohtuuttomaksi vastuullisen kannalta.

Vastuun kohtuullisuudella on merkitystä aiheuttajan, kiinteistönhaltijan ja kunnan vastuun kannalta. Erityisesti yksityishenkilölle taloudellinen vastuu puhdistamiskustannuksista voi olla kohtuuttoman suuri verrattuna hänen maksukykyynsä. Lainsäädännössä tulisi järjestää, miten hallintoviranomainen voi ottaa kohtuuden huomioon tehdessään ratkaisua vastuun asettamisesta. Kohtuusratkaisut edellyttävät selkeitä soveltamiskriteerejä, sillä muuten käytännön soveltamisen yhtenäisyys vaarantuu.

Kohtuullisuusnäkökohta tulisi erityisesti ottaa huomioon, jos joku muu kuin alueen haltija puhdistaa alueen. Haltijan tulisi tällöin joutua vastaamaan puhdistamiskustannuksista samassa suhteessa kuin puhdistaminen kasvattaa alueen käypää arvoa. Puhdistamiskustannukset voivat tosin ylittää alueen käyvän arvon erityisesti taajamien ulkopuolella. Esimerkiksi Ruotsissa on kohtuusnäkökulmaa koskeva säännös. Saksassa on vastaava säännös, jota on lisäksi täydennetty siten, että korvattavien kustannusten määrä on enintään puhdistamiseen käytettyjen julkisten varojen määrä.

9.5 SÄÄNTELYN OIKEUSVARMUUS JA JOHDONMUKAISUUS

9.5.1 Sääntelyn toteutuminen lainsäädännön tasolla

Puhdistamisvelvoitteiden ja niiden muutosten on perustuttava lainsäädäntöön. Taustalla ovat hallinto-oikeudelliset periaatteet ja perustuslain 80 §. Puhdistamisvastuun sisällön aineellinen kehittäminen on järjestettävä lainsäädäntömuutoksilla eikä muuttamalla valvontaviranomaisten laintulkintakäytäntöjä. Tavoitteena on, että vastuullisilla on mahdollisuus ennakoida taloudellisia ja muita velvollisuuksiaan. Vesi- ja ympäristölainsäädännössä on tosin ollut yleistä, että erityisesti päästöjen rajoittamisessa on muuttanut ympäristöpolitiikkaa pantu toimeen säädösten tulkintakäytäntöjä muuttamalla.

Nykyisin oikeusturvanäkökohdat on otettu huomioon uudessa maaperän ja pohjaveden pilaantumisasioita koskevassa ympäristönsuojelulaissa. Myös muuta pilaantumista koskeva vastuulainsäädäntö on asianmukaista. Vanhoja maaperän pilaantumistapauksia koskeva sääntely ei kuitenkaan täytä vaatimuksia hallintotoiminnan lainalaisuudesta. Vanhoihin pilaamistapauksiin sovellettava jätehuoltolaki on erittäin puutteellinen. Sen aineellinen sisältö on kehittynyt vähitellen, kun hallinto on soveltanut muihin tarkoituksiin tehdyn jätehuoltolain säännöksiä luovasti. Oikeuslaitos on päätnyt suorastaan lainsäätäjän asemaan, sillä vastuu perustuu kaikilta keskeisiltä osin oikeuskäytännön linjauksiin. Tosin on korostettava, että oikeuskäytäntö koostuu yksittäisistä ratkaisuksista yksittäisissä valitustapauksissa. Tuomioistuimien ei kehitä vastuusääntelyä kokonaisuutena, vaan se vastaa valittajien vaatimukseen kyseisessä prosessuaalisessa tilanteessa, joten lainsäädännön veroista ennakoitavuutta päätöksiltä puuttuu.

9.5.2 Sääntelyn toimeenpanon johdonmukaisuus

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää hallinnon toiminnalta, että viranomaiset eivät saa perusteetta asettaa ketään eriarvoiseen asemaan, vaan kohtelun on oltava tasapuolista. Eri viranomaisten on noudatettava samanlaisissa asioissa samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Ympäristön pilaamisesta aiheutuvan vastuun kohdentamisessa tulee siis menetellä tasapuolisesti ja eri tahojen vastuun tulisi olla samanlainen. Esimerkiksi aiheut-

tajan organisaatiomuoto tai koko ei saa vaikuttaa vastuuseen epäasianmukaisella tavalla. Nykyisessä puhdistamisvastuuta koskevassa sääntelyssä ei ole sellaisia merkittäviä rakenteellisia puutteita, jotka saattaisivat vastuulliset eriarvoiseen asemaan. Sen sijaan puhdistamisen tavoitetason määrittely on perustunut epäviralliseen ohjaukseen, mikä on voinut aiheuttaa alueellista epäyhtenäisyyttä hallintokäytännöissä.

10 Johtopäätökset sääntelyn muutostarpeista

10.1 PUHDISTAMISVASTUUN SÄÄNTELYN LÄHTÖKOHDAT

Aiheutuneiden pilaantumisten puhdistamisvastuu on osa ympäristönsuojelun oikeudellis-hallinnollista ohjausta. Lähtökohtana on, että vastuusääntely kuuluu osana julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön. Suomessa pilaantuneen ympäristön puhdistamisvastuuta on säännelty useissa yhteyksissä. Nykyinen lainsäädäntö koostuu ympäristönsuojelun, jätehuollon, kemikaalien käytön, terveydensuojelun ja rakentamisen ohjauksesta. Tästä seuraa lakien soveltamisalojen päällekkäisyyttä ja tarpeettomia ristiriitaisuuksia. Näiden ongelmien poistaminen on mahdollista säätämällä yhtenäinen laki puhdistamisvastuusta, joka voisi kattaa kaikki keskeiset puhdistamistilanteet.

Puhdistamisvastuun kohdentaminen perustuu aiheuttajan vastuun periaatteeseen. Aiheuttajan vastuuta täydentää toissijainen vastuu. Puhdistamisvastuu on oikeudelliselta luonteeltaan ankaraa eli tuottamuksesta riippumaton vastuu. Sääntelyn tulee toimia ohjauksen osana siten, että asetetut ympäristöpoliittiset tavoitteet saavutetaan ja pilaantuneet alueet puhdistetaan. Lisäksi sääntelyn tulee täyttää yleiset oikeusturvavaatimukset ja saavuttaa yleinen hyväksyntä.

10.2 VASTUULAINSÄÄDÄNNÖN RAKENTEEN YHTENÄISTÄMINEN

Puhdistamisvastuu on Suomen lainsäädännössä osin päällekkäistä, ristiriitaista ja hajanaista. Ulkomaiden esimerkit osoittavat, että yhtenäisempi sääntely on mahdollista. Säädöstasolla puhdistamisvastuu voidaan sijoittaa ympäristön pilaamisen torjuntaa koskevaan lakiin, tai säätää erillinen maaperänsuojelulaki tai pilaantuneiden alueiden puhdistamista koskeva laki. Esimerkiksi Ruotsin *Miljöbalken* (1998:808) on yleislaki, joka sääntelee kaikkia ympäristövaikutuksia. Siinä on erillinen luku pilaantuneiden alueiden puhdistamisvastuusta. Vastuusääntely ulottuu pilaantuneeseen pinta- ja poh-

javeteen, sedimentteihin, maaperään sekä kemikaalien saastuttamiin rakennuksiin ja laitoksiin (*Miljöbalken* 10:1). Ruotsin yhtenäinen sääntely poikkeaa suomalaisesta järjestelmästä, jossa puhdistamisen edellytykset ja toimivaltaiset viranomaiset määräytyvät yksittäisten lakien perusteella. Saksassa on erityinen maaperänsuojelulaki (*Bodenschutzgesetz* 24.3.1998 S502). Se sisältää säännöksiä sekä pilaantumisen ehkäisemisestä että uusien ja vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamisesta. Laissa on laaja määritelmä pilaantuneelle alueelle (*Altlasten*). Siinä pilaantunut alue tarkoittaa myös toimintansa lopettaneita kaatopaikkoja ja hylättyjä teollisuusalueita, jotka aiheuttavat haitallisia muutoksia maaperässä tai vahinkoa yksityiselle tai yleiselle edulle. Tanskassa on erityislaki pilaantuneiden alueiden kunnostamisesta (*Lov om forurenede jord* 370/1999), johon on koottu puhdistamisvastuuta käsittävä sääntely. Lain soveltamisalaan kuuluu kaikenlainen maaperän saastuminen sen syntymisajankohdasta ja saastuttavasta aineesta riippumatta.

Suomessa lainsäädännön rakennetta tulisi yhtenäistää kokoamalla puhdistamisvastuun sääntely yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tämä kokonaisuus kattaisi sekä uudet että vanhat pilaantumiset, maaperän ja pohjaveden, vesistöjen pohjasedimenttien, vanhojen kaatopaikkojen sekä maaperän ja rakennelmien puhdistamisen. Sen sijaan vähäistä roskaantumista koskeva sääntely voitaisiin säilyttää osana jätesääntelyä. Ehdotetunlainen säädös sisältäisi myös hallintomenettelysäännökset vastuuasioiden käsittelyssä. Tämä uusi sääntely voisi olla osa ympäristönsuojelulakia tai sisältyä erilliseen uuteen lakiin.

10.3 LAINSÄÄDÄNNÖN AINEELLISEN SISÄLLÖN YHTENÄISTÄMINEN JA TÄYDENTÄMINEN

Puhdistamisvastuun sääntelyn sisällön muuttamiselle on tarvetta riippumatta siitä, säädetäänkö kokonaan uusi laki vai ei ja siitä, millaiseen säädösympäristöön muutokset sijoittuvat. Muutoksia tarvitaan säännöksiin vastuun vanhentumisesta ja oikeudellisesta luonteesta, toissijaisista vastuullisista, vanhojen/uusien tapausten vastuusta, usean vastuullisen keskinäisen vastuunjaon periaatteista, aiheuttajan vastuun kohtuullistamisesta ja kiinteistönomistajan vastuun määrittelemisestä puhdistamisesta saatavan hyödyn osalta.

Puhdistamisvastuun vanhentumista koskeva ajallinen takaraja puuttuu. Sen säätäminen selventäisi vastuullisten asemaa. Toisaalta vastuun vanhentumi-

nen ei voi olla yhtä lyhyt kuin vahingonkorvausten. Esimerkiksi Ruotsissa tästä on nimenomainen säännös (*Miljöbalken* 10:4.2). Tanskassa on säädetty vastuulle vanhentumisaika, joka tosin on pitkä. Vastuullista ei voida määrätä puhdistamaan aluetta, jos pilaavan toiminnan lopettamisesta on kulunut yli 30 vuotta (*Lov om forurenede jord* 41 §). Myös EU:n uusi ympäristövuodirektiivi mahdollistaa 30 vuoden vanhentumisaajan käyttämisen.

Vanhoiden pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamisvastuusta tarvitaan säännökset, joilla järjestetään vastuun kohdentuminen ja sisältö. Useimmissa säädöksissä on säädetty toissijaisesta puhdistamisvastuusta. Pilaantuneiden rakennelmien puhdistamisvastuuta koskevassa kemikaalilaissa toissijaisesta vastuusta ei ole säädetty, joten sen lisääminen kemikaalilakiin olisi aiheellista. Puhdistamisvastuun oikeudellinen luonne on kemikaalilaissa perustunut tuottamusvastuulle. Lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta se tulisi muuttaa ankaraksi vastuuksi. Uuteen sääntelyyn tulisi kuitenkin lisätä myös poikkeamismahdollisuus aiheuttajan ankarasta vastuusta: aiheuttajan vastuun kohtuullistamista koskevat säännökset tulee lisätä vastuulainsäädäntöön, sillä puhdistamisvastuun tulisi olla verrattavissa korvausvastuuseen. Julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun kohtuullistaminen ei nykyisessä lainsäädännössä ole mahdollista, ja yksityisen puhdistamisvastuun saattaa usein osoittautua kohtuuttomaksi. Voidaan lisäksi todeta, että yksilöllinen puhdistamisvastuu ei vanhoissa pilaantumistapauksissa riitä. Aiheuttajalle sitä ei edes voida taannehtivasti asettaa, eikä haltijaa aina voida velvoittaa puhdistamiseen. Yksilöidyn vastuusääntelyn rinnalle tarvitaan hallinnollinen tai viranomaisjohtoinen järjestelmä, joka perustuu yhteiskunnan rahoitukseen.

Puhdistamisvastuusta aiheutuvien kustannusten jakamiseen tulisi uudessa sääntelyssä kiinnittää yksityiskohtaisempaa huomiota. Usean puhdistamisesta vastuullisen keskinäinen vastuunjako tulee määritellä lainsäädännössä. Vastuu voidaan jakaa useiden tahojen kesken siten, että he maksavat kustannukset kukin oman suhteellisen kuormitusosuutensa perusteella. Jos aiheuttajien osuuksia ei voida arvioida, määrätään kunkin osuus yhtä suureksi. Tämän järjestelmän täydennyksenä tarvitaan vastuun minimiosuuden määrittely, sillä jos yksittäisen toimijan osuus on vähäinen, ei ole kustannustehokasta nimetä myös tällaista toimijaa vastuulliseksi, sillä perimiskustannukset voivat ylittää hyödyn.

Puhdistamisvastuun kustannusten jakamisesta on kyse myös tilanteessa, jossa kiinteistön nykyinen omistaja voi saada puhdistamisesta taloudellista hyötyä, jos puhdistamisen rahoittaa muu taho ja alueen arvo sen johdosta nousee. Alueella on aiemmin voinut toimia vuokralainen tai muu taho, joka

on pilannut maaperän ja joka myöhemmin maksaa kaikki puhdistamisen kustannukset aiheuttajan ensisijaisen vastuun perusteella. Kohtuullista olisi, että omistaja voisi joutua vastaamaan puhdistamiskustannuksista samassa suhteessa kuin puhdistaminen kasvattaa alueen käypää arvoa. Toinen tilanne, jossa kustannusten jakautuminen voi ensivaiheessa olla kohtuutonta, on se, jos alueen omistaja puhdistaa vapaaehtoisesti alueensa kiireen johdosta omalla kustannuksellaan, vaikka vastuullinen pilaaja on olemassa. Näiden molempien tilanteiden varalta olisi tarpeen olla nimenomainen säännös kustannusten perimisestä vastuulliselta. Aiempi pilaantuneen alueen omistaja tai haltija tulee olla mahdollista saada vastuuseen, sillä muuten vastuuta voidaan vältellä luovuttamalla alue maksukyvyttömälle uudelle haltijalle.

Puhdistamishankkeiden lisäämiseksi tulisi lainsäädäntöön sisältyä taloudellisia ”porkkanoita” eli kannusteita, jotka lisääisivät vapaaehtoisia puhdistamishankkeita. Usein sekä alueen haltijan etu että yleinen ympäristöetu edellyttävät, että pilaantunut alue puhdistetaan. Näitä vapaaehtoisia hankkeita tulisi voida edistää suoralla taloudellisella tuella tai myöntämällä alueelle lisää rakennusoikeutta puhdistamisen johdosta.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

- KHO 16.2.1984 taltio 646: 184
 KHO 8.9.1985 taltio 2385: 91, 164
 KHO 27.12.1985 taltio 5978 (1985 II 153): 191, 224
 KHO 1986 taltio 4533 (1986: II 94): 196
 KHO 14.11.1986 taltio 4533 (1986 II 94): 167, 172, 174
 KHO 30.5.1989 taltio 1828 (ATK): 169, 174, 186, 197
 KHO 15.12.1989 taltio 4659: 187
 KHO 30.8.1990 taltio 2772: 180
 KHO 20.3.1991 taltio 966: 182
 KHO 15.7.1991 taltio 2381: 222, 224
 KHO 18.9.1991 taltio 3149: 170
 KHO 22.5.1992 taltio 1925 (1992 A 98): 206
 KHO 10.6.1992 taltio 2255: 167
 KHO 10.6.1992 taltio 2256: 183
 KHO 2.7.1992 taltio 2542: 140, 197
 KHO 12.10.1992 taltio 3600: 173, 198
 KHO 14.5.1993 taltio 1846: 170
 KHO 24.5.1993 taltio 1974: 184, 191, 224, 227
 KHO 18.8.1993 taltio 2848: 211
 KHO 31.8.1993 taltio 3081: 175
 KHO 3.11.1993 taltio 4332: 169, 222
 KHO 3.11.1993 taltio 4333: 184, 187
 KHO 22.11.1993 taltio 4641: 232
 KHO 30.11.1993 taltio 4810 (1993 A 56): 206
 KHO 30.12.1993 taltio 5376: 202
 KHO 14.1.1994 taltio 110: 184
 KHO 18.2.1994 taltio 602: 187
 KHO 23.5.1994 taltio 2304: 201
 KHO 2.9.1994 taltio 3863: 198
 KHO 22.11.1994 taltio 5740: 180, 222
 KHO 30.12.1994 taltio 6699: 222
 KHO 5.1.1996 taltio 35 (1996 A 29): 84, 153, 183, 206, 212
 KHO 20.8.1996 taltio 2528 (1996 A 23): 215
 KHO 19.5.1997 taltio 1199: 215
 KHO 11.11.1997 taltio 2858: 140, 147, 164
 KHO 25.3.1998 taltio 519: 184, 224
 KHO 18.6.1998 taltio 1157: 138, 168, 169
 KHO 23.6.1998 taltio 1162: 210
 KHO 8.9.1999 taltio 2384: 185
 KHO 8.9.1999 taltio 2385: 177
 KHO 3.3.2000 taltio 454: 146
 KHO 29.12.2000 taltio 3383: 141, 145
 KHO 12.6.2001 taltio 1414 (ATK): 191, 193, 194, 227
 KHO 30.5.2001 taltio 1329: 137, 146
 KHO 16.8.2001 taltio 1863: 123, 216
 KHO 5.12.2001 taltio 3036: 217, 228
 KHO 27.1.2003 taltio 175: 147, 197
 KHO 10.3.2003 taltio 492 (nro 2003:11): 112
 KHO 6.5.2003 taltio 1106: 133
 KHO 16.3.2004 taltio 589: 193
 KHO 2.4.2004 taltio 736: 125, 148
 KHO 12.7.2004 taltio 1699: 132, 134, 135, 194, 196
 KHO 6.9.2004 taltio 2183: 103
 KHO 4.2.2005 taltio 2005: 84, 154, 212
 KHO 26.10.2005 taltio 2684: 205
 KHO 13.12.2005 taltio 3312: 193
 KHO 30.12.2005 taltio 3636: 185
 KHO 24.5.2006 taltio 1361 (KHO 2006:30): 29, 165, 179, 185, 197, 206
 KHO 2.6.2006 taltio 1434: 161
 KKO 14.6.1995 taltio 2312 (KKO 1995:108): 69
 Helsingin hallinto-oikeus 16.11.1999: 171
 Helsingin hallinto-oikeus 8.3.2001: 177

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 29.4.2005:
188

Turun hovioikeus 2.12.2002 (lainvoimainen): 74

Turun hovioikeus 19.10.2004 (ei lainvoimainen): 74

Vaasan hallinto-oikeus 20.6.2001: 141

Vaasan hallinto-oikeus 9.11.2001: 100

Vaasan hallinto-oikeus 15.5.2002: 133

Vaasan hallinto-oikeus 23.7.2002: 114

Vaasan hallinto-oikeus 14.10.2002: 142,
144

Vaasan hallinto-oikeus 11.11.2002: 129,
136, 141

Vaasan hallinto-oikeus 16.5.2003: 138

Vaasan hallinto-oikeus 9.6.2003: 143

Vaasan hallinto-oikeus 10.6.2003: 119, 144

Vaasan hallinto-oikeus 1.7.2003: 149, 232

Vaasan hallinto-oikeus 27.9.2005: 149

ASIAHAKEMISTO

- Aiheuttaja 66, 179
 Aiheuttamisperiaate taloustieteessä 54
 Aiheuttamisperiaate EY:n ympäristöpolitiikassa 57
 Altlasten 30, 112, 254
 Ankara vastuu ks. objektiivinen vastuu
 Arvonnousu 75, 140, 146, 181, 255

 BAT (Best Available Technology) 98, 141, 144, 149
 BEP (Best Environmental Practice) 18, 98, 144, 146
 Brownfields-alueet 149

 Elollinen luonto 33, 87, 118, 156, 233
 Ennallistaminen 31, 45, 47, 57, 105, 136, 156, 233
 Erityisen haitalliset aineet 33, 39, 40, 90, 145, 174, 244
 Esine 24, 90, 164, 207, 214, 223

 Haittojen minimoinnin periaate 63, 114
 Hallintopakko 39, 41, 92, 163
 Haltijan vastuu 169, 194, 197, 210
 Historiallinen pilaantuminen 30, 37, 83, 87, 144, 195
 Huolellisuus 53, 98, 147, 234
 Huoltoasemat 103, 113, 122, 132, 141, 145, 152, 171, 177
 Hyvä hallinto 76, 77

 Ilmoitusmenettely 149, 158, 160, 175
 IPPC-direktiivi 18, 95, 117, 144, 150

 Jälkitarkkailuvelvoite 42

 Kaatopaikka 42, 88, 91, 146, 182, 200, 221
 Kaavoittaminen 41, 75, 103, 222
 Kauppahinta 104, 153

 Kehittämisaalueet 103
 Kiinteistön kauppa, -luovutus 51, 153, 192, 199
 Kohtuullistaminen 54, 61, 66, 73, 249
 Kunnan vastuu 74, 78, 103, 184, 191, 229
 Käyttötarkoituksen muutos 39, 83

 Luontainen puhtaustaso 83, 135, 136
 Luvanhakuvollisuus 160, 185, 205, 237
 Läjittäminen 125, 147, 185

 Maaperä jätteenä 173, 183
 Maaperän pilaamiskielto 90, 99, 120, 124, 129
 Maaperän suojele 29, 30
 Maaperän suojele EU:ssa 105, 106, 120

 Natural attenuation 42, 108

 Objektiivinen vastuu 73, 75, 107, 186, 237
 Ohjearvo 35, 46, 107, 140, 145, 163, 174, 188
 Oikeusperiaatteet 26, 28, 49, 52, 60, 66, 179
 Omistajanvaihdos ks. myös kiinteistö 236
 Onnettomuus 37, 56, 90, 94, 98, 107, 175, 237, 245

 Pankin vastuu (ks. luotonantajan vastuu) 51, 65
 Paras käyttökelpoinen tekniikka ks. BAT
 PCB 174, 177, 196
 Perusteltu vilpitiön mieli 80
 Pilaantuminen ja yritystoiminta 39, 51, 58, 80, 85, 134, 219, 231, 236, 247
 Pilaantuneet sedimentit ks. myös ruoppausmassat
 Pohjavesi 101, 126, 129, 133, 141, 155, 182, 200

Poikkeukselliset tilanteet 163, 177
 Polluter Pays Principle 56, 60
 Puhdistamisesta määrääminen (YSL) 182, 200
 Puhdistusmenetelmät 41, 42 108, 145, 149
 Puhdistustavoite 107, 119, 126, 135, 145, 188, 233

Raja-arvo 29, 137, 139, 142, 159, 244
 Rakennuspaikan soveltaminen 103, 147
 Riski 30, 79, 108, 127, 183
 Riskinarviointi 46, 64, 108, 137, 149, 186
 Ruoppausmassa 103, 185

Saastuminen ks. myös pilaantuminen 29, 167, 182
 Saha 37, 38, 170, 173, 184, 193, 198, 206
 SAMASE-projekti 29, 35, 139, 185
 Selonottovelvollisuus 75
 Selvitysvollisuus 97, 133, 185, 198
 Sopimussuhteiden vastuu 66, 73, 104, 170, 181, 236

Taaja-asutus 43, 156, 249
 Taannehtivuus 67, 86, 189, 195, 196
 Terveystaita 107, 115, 122, 130, 135
 Tiedonantovelvollisuus ks. selvitysvollisuus
 Toiminnanharjoittaja 129, 133, 150, 170, 180, 197, 206, 233, 235, 238

Toiminnan lopettaminen 197, 199, 201, 203, 228, 236, 255
 Toimivallan siirto kunnalle 92, 115
 Toimivaltainen lupaviranomainen 100, 114, 123, 142, 168, 216, 222
 Tuottamus 72, 94, 107, 132, 184, 206, 234, 246, 255

Uhkaava ympäristövahinko 31, 59, 87, 98, 121, 133

Vahingonkorvaus 24, 31, 46, 55, 63, 69, 72, 104, 128, 133, 180, 204
 Vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset 22, 102, 105, 114, 157, 253
 Vanhentuminen 183, 203, 204, 254, 255
 Vesialue 165, 184, 191, 193, 214
 Vesilain virka-apu 183, 185, 205, 206
 Valtion jätehuoltotyö 29, 40
 Välikönnön hallintopakko 73, 76, 130, 133, 152, 159, 162, 179, 203, 211
 Vuokralainen 75, 170, 197, 255
 Vuokrasopimus 51, 74, 104, 169, 171, 218

Yhdenvertaisuus 67, 76, 83, 142, 243
 Ympäristövastuudirektiivi 58, 72, 107, 120, 255

Öljyvahinko 22, 73, 101, 102, 114, 154, 198