

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia. Esityksen mukaan lakiin lisätäisiin säännös valtion valvontaviranomaisten toimivallasta ryhtyä välttämättömiin toimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, jos pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle ja jos tarvittavien toimien suorittaminen ei kuuluisi pelastuslain nojalla pelastustoimintaan. Toimiin voitaisiin ryhtyä, jos toimien toteuttamista ei voitaisi varmistaa tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä tai jos toiminnasta vastaavaa tahoa ei saataisi selvälle.

Esityksellä varmistettaisiin, että vakavissa terveyteen tai ympäristöön kohdistuvissa vaaratilanteissa esimerkiksi toiminnasta vastaavan tahon maksukyvyttömyys tai vastuukysymyksiin liittyvät epäselvyydet eivät estäisi tai hidastaisi välttämättömien pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimien toteuttamista. Viranomaistoimista aiheutuneet kustannukset perittäisiin mahdollisuuksien mukaan jälkikäteen takaisin siltä, jonka velvollisuus toimiin ryhtyminen olisi ollut. Esitys on osa toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämisen kokonaisuutta.

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö.....	3
2.2 Käytäntö.....	6
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	8
2.3.1 Lainsäädäntö eräissä maissa.....	8
2.3.2 EU:n lainsäädäntö.....	11
2.4 Nykytilan arviointi.....	11
3 KESKEISET EHDOTUKSET.....	13
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	16
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	16
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	16
4.3 Ympäristövaikutukset.....	17
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	17
5 ASIAN VALMISTELU.....	18
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	20
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	20
2 VOIMAANTULO.....	22
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	22
LAKIEHDOTUS.....	24
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	24

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Ihmisten terveyttä ja ympäristöä uhkaavissa vakavissa ympäristön pilaantumisen vaaratilanteissa voi olla välttämätöntä ryhtyä varsinaista pelastustoimintaa laajempiin pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimiin terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Pilaantumisvaara voi tällöin olla hallittavissa esimerkiksi erilaisin operatiivisin toimin, kuten sähkön ja lämmön toimittamisella kiinteistölle, alueen vartioinnilla tai aitaamisella taikka vaarallisten jätteiden tai kemikaalien jätehuollon järjestämisellä. Pääsääntönä on, että valvontaviranomainen kehottaa ja tarvittaessa velvoittaa toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon täyttämään velvollisuutensa pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämishallinnalla. Eräissä tilanteissa toimien toteuttamista ei kuitenkaan voida varmistaa tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä. Kyse voi olla esimerkiksi toiminnasta vastaavan tahon maksukyvyttömyydestä tai vastuukysymyksiin liittyvistä epäselvyyksistä.

Viranomaisten ryhtyminen toimiin pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi toiminnasta vastaavan tahon sijasta edellyttää selkeää lakiin perustuvaa toimivaltaperustetta. Pelastuslain (379/2011) nojalla toteutettavat toimet rajoittuvat akuutteihin vahingon torjuntaa koskeviin toimiin, joissa vahingon uhka on välitön. Ympäristönsuojelulaki (527/2014) mahdollistaa välittömänä hallintopakkokeinona toiminnan keskeyttämisen, mutta esimerkiksi konkurssitilanteissa tai silloin, kun toiminnasta vastaava taho ei ole selvillä, toiminta on usein jo keskeytynyt tai keskeytymässä. Uhkaavan vaaran ehkäiseminen tai rajoittaminen teettämishallinnon kautta puolestaan edellyttää asianosaisen oikeudellista ja tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa päävelvoitetta. Esimerkiksi konkurssitilanteissa toiminnasta vastaavalla taholla ei aina ole tätä mahdollisuutta tai toiminnasta vastaava taho ei aina ole selvillä. Pelastustoimintaa laajemmat terveyden ja ympäristön suojelemisen kannalta välttämättömät toimet on näin ollen eräissä käytännön tilanteissa jouduttu toteuttamaan tapauskohtaisin järjestelyin esimerkiksi sopimalla toimien toteuttamisesta julkisselvitykseen siirretyn konkurssipesän kanssa. Toimet on tarvittaessa kustannettu valtion lisätalousarviomenettelyn kautta varatuilla varoilla. Eräissä tilanteissa viranomaiset ovat voineet toteuttaa välttämättömiä toimia eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetun lain (383/2009, jäljempänä *ympäristövastuulaki*) nojalla, mutta vain rajatusti.

Esityksen tavoitteena on tehostaa viranomaisten toimivaltuuksia ryhtyä varsinaista pelastustoimintaa laajempiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimiin tilanteissa, joissa pilaantumisesta aiheutuu vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Kyse olisi välittömien hallintopakkokeinojen käyttöalan laajentamisesta voimassa olevaan lakiin verrattuna. Vakavissa vaaratilanteissa esimerkiksi toiminnasta vastaavan tahon maksukyvyttömyyden tai vastuukysymyksiin liittyvien epäselvyyksien ei tulisi estää tai hidastaa terveyden tai ympäristön suojelun kannalta välttämättömiksi arvioitujen ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimien toteuttamista. Viranomaisten toimivalta toteuttaa tarvittavat toimet rajattaisiin koskemaan tilanteita, joissa toimien toteuttamista ei voitaisi varmistaa tavanomaisessa välilliseen hallintopakkoon perustuvassa menettelyssä tai joissa toimien toteuttamisesta vastaavaa taho ei viivytyksettä saataisi selville. Esitys on osa toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämisen kokonaisuutta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen on puututtava erilaisin jälkivalvonnallisin keinoin mahdollisiin toiminnanharjoittajan toiminnassa tai toiminnan päättyessä ilme-

neviin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin. Valvontaviranomainen voi kieltää toiminnan jatkamisen tai toistamisen taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa. Valvontaviranomainen voi myös määrätä tämän palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta. Toiminnanharjoittaja voidaan määrätä riittävässä määrin selvittämään toiminnan ympäristövaikutukset, jos on perusteltua aihetta epäillä toiminnasta aiheutuvan ympäristönsuojelulain vastaista ympäristön pilaantumista (YSL 175 §). Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on toimivaltainen antamaan toimittamansa tarkastuksen nojalla ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräys ei voi koskea luvanvaraista toimintaa eikä rekisteröitävää toimintaa (YSL 180 §). Jo aiheutuneen ympäristön pilaantumisen seurauksena toiminnanharjoittajalle voidaan antaa määräys vesistön merkittävän pilaantumisen ja luontovahingon korjaamiseksi (176 §). Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulain 14 luvussa.

Ympäristönsuojelulain mukaisen päätöksen tehnyt viranomainen voi tietyissä tilanteissa määrätä päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta (YSL 200 §). Viranomaisen ympäristönsuojelulain nojalla antamaa määräystä tai kieltä on myös tarvittaessa tehostettava uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämishallalla (184 §). Uhkasakko, teettämis- tai keskeyttämishukka voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (uhkasakkolaki (1113/1990) 7 ja 14 §). Oikeudellisella mahdollisuudella noudattaa päävelvoitetta tarkoitetaan esimerkiksi sen kiinteistön hallintaa, johon päävelvoite on kohdistettu. Tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta tarkoittaa muun muassa sitä, että velvoitettu ei ole sairauden, asevelvollisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi tilanteessa, jossa velvoitteen noudattaminen on mahdotonta (Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

Viranomaisten välitön puuttuminen toimintaan, josta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai josta uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, on mahdollista ympäristönsuojelulain toiminnan keskeyttämistä koskevan säännöksen perusteella (YSL 181 §). Pykälän mukaan valvontaviranomaisen on keskeytettävä toiminta siltä osin kuin se on välttämätöntä terveyden tai ympäristön suojelemiseksi, jos toiminnanharjoittaja ei itse ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin. Ympäristön pilaantumisen tai terveyden vaara johtaa siis keskeyttämiseen, jos odotettavissa oleva seuraus on välitön tai vakava. Toiminnan lainvastaisuus ei ole pykälän soveltamisen edellytyksenä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan myös sitä, että toiminnan keskeyttäminen on poikkeuksellinen toimenpide, joka tulee kysymykseen vain harvoin. Perusteluissa viitataan suhteellisuusperiaatteeseen, joka on otettava huomioon toimenpiteen laajuutta määritettäessä. Toisaalta viranomaisen ei tarvitse jäädä odottamaan toiminnanharjoittajan toimenpiteitä, jos terveystai tai ympäristön pilaantumisen uhka on niin välitön ja vakava, että viivytys on yleisen edun vastainen (HE 214/2013 vp).

Jätehuollon järjestämisestä säädetään jätelaissa (JL, 646/2011). Jätehuollosta vastaa jätteen haltija ja toissijaisesti kiinteistön haltija (JL 6 §:n 1 mom. 5 kohta ja 28 §, konkurssipesä jätteen haltijana ks. KHO 2003:51, KHO:2017:53), ellei kyse ole kunnan järjestämän jätehuollon tai tuottajavastuun piiriin kuuluvasta asiasta. Jätehuollon järjestämisen laiminlyöntitilanteissa viranomaisilla on käytettävissään rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaisemista koskevat jätelain valvontakeinot uhkasakolla, teettämis- ja keskeyttämishallalla tehostettuna (126 §, 129 §). Teettämishallan kohteena olevan irtaimen omaisuuden myynti on mahdollista jätelain 130 §:n nojalla. Jätteen käsittelytoiminnan vakuudesta asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi säädetään ympäristönsuojelulain 59—61 §:ssä. Vakuus turvaa lain- ja luvannukaisten velvoitteiden täyttämisen esimerkiksi toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteissa.

Tietyissä tilanteissa viranomaiset voivat ryhtyä ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimiin ympäristövastuulain nojalla. Lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (jäljempänä *ympäristövastuudirektiivi*). Ympäristövastuulakia sovelletaan luontovahingon, ympäristönsuojelulain 137 §:n 2 momentissa tarkoitetun pohjaveden merkittävän pilaantumisen tai 176 §:ssä tarkoitetun vesistön merkittävän pilaantumisen sekä vesilain (587/2011) 14 luvun 6 §:ssä tarkoitetun vesistön tai pohjaveden huomattavan haitallisen muutoksen korjaamiseen. Soveltamisalasta on rajattu eräät, esimerkiksi poikkeuksellisiin luonnonilmiöihin tai luonnonmullistuksiin liittyvät tilanteet. Ympäristövastuulain soveltamisalaa rajaa laissa käytetty käsite *vahinko*. Tällä tarkoitetaan suoraan tai välillisesti tapahtuvaa mitattavissa olevaa luonnonvarojen haitallista muutosta tai luonnonvarapalvelun huonontumista. *Luonnonvaralla* tarkoitetaan a) luonnonsuojelulain (1096/1996) 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja luontotyyppisiä ja lajien elinympäristöjä samoin kuin lajeja sekä niiden esiintymis-, lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, b) vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua vesistöä ja 7 kohdassa tarkoitettua pohjavettä, c) Suomen aluevesien rajoista annetussa laissa (463/1956) tarkoitettua alueveettä, sekä d) Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitettua talousvyöhykettä. Luonnonvarapalvelulla tarkoitetaan luonnonvaran hyödyllistä vaikutusta toiselle luonnonvaralle tai ihmisille (ympäristövastuulaki 3 § 1—3 kohdat).

Ympäristövastuulain 9 §:ssä säädetään viranomaisen oikeudesta tehdä tai teettää välttämättömät vahingon ehkäisemistä tai rajoittamista koskevat toimenpiteet taikka korjaavat toimenpiteet vahingoittuneella alueella esimerkiksi pelastusviranomaisen välitöntä vahingon torjuntaa koskevien toimenpiteiden jälkeen (HE 2008/228 vp). Pykälällä on pantu täytäntöön ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan 3. d) kohta ja 6 artiklan 2. e) kohta. Toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, jos asia on kiireellinen eikä laissa tarkoitettua luonnonsuojelulaissa, ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja geeniteknikkalaissa (377/1995) säädettyä menettelyä voida odottaa vahingon olennaisesti laajentumatta. Toimenpiteisiin voidaan ryhtyä myös silloin, jos vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja ei vaikeudetta saada selville. Menettely ympäristövastuulaisissa tarkoitetuista korjaavista toimenpiteistä määräämiseksi siten, kuin mainituissa laeissa säädetään, on pantava vireille viipymättä toimenpiteiden jälkeen tai kun vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja on saatu selville. Vaikka viranomaisen tekee tai teettää ympäristövastuulain 9 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet valtion kustannuksella, lähtökohtana on, että valtio perii kustannukset takaisin vahingon aiheuttaneelta toiminnanharjoittajalta jälkikäteen (ympäristövastuulaki 14 §).

Pelastustoimen viranomaiset hoitavat kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia (pelastuslaki 2 § 2 mom. 2 kohta). Pelastuslain 32 §:ssä täsmennetään, mitä pelastustoimintaan kuuluu ja kuinka laajalle pelastustoiminta ulottuu. Siihen kuuluu 1) hälytysten vastaanottaminen, 2) väestön varoittaminen, 3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen, 4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, 5) tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen sekä 6) 1—5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot. Pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi (32 § 2 mom.). Jos eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi on tarpeen, pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta nimenomainen päätös (34 §:n 3 mom.). Pelastuslain 50 §:n virka-apusäännöksellä on pyritty varmistamaan pelastusviranomaisten mahdollisuus avustaa muita viranomaisia varsinaiseen pelastustoimintaan kuulumattomissa tilanteissa. Yhteistyöstä

HE 116/2018 vp

pelastustoiminnassa säädetään pelastuslain 46 §:ssä, jonka mukaan ympäristöviranomaiset ja maa- ja metsätalousviranomaiset sekä hallinnonalojen laitokset huolehtivat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta, ympäristönsuojelusta, tulvasuojelusta, tulvantorjunnasta ja patoturvallisuudesta.

Vesilain nojalla valvontaviranomainen voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin haitan tai vaaran poistamiseksi, jos vesilain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen toimenpide tai laiminlyönti aiheuttaa välitöntä haittaa tai vaaraa turvallisuudelle, terveydelle tai muulle tärkeälle yleiselle edulle taikka huomattavaa vaaraa toisen omaisuudelle (vesilain 14:10). Säännöksen tarkoittamia toimenpiteitä ei ole yksilöity, vaan nämä riippuvat toimenpiteen tai laiminlyönnin luonteesta. Tällainen toimi voi olla esimerkiksi vaarallisen tulvan vaaran aiheuttavan patoamistyön keskeyttäminen tai murtuneen padon aiheuttaman vahingollisen juoksutuksen pysäyttäminen väliaikaisilla rakenteilla. Valvontaviranomaisen on toimenpiteen jälkeen viivytyksettä pantava vireille hallintopakkoa koskeva asia, jollei tämä ole tarpeetonta. Pääsääntönä lainvastaisen tilan oikaisemiseksi on siis varsinainen hallintopakkomennettely. Eräissä tilanteissa uhkaavan vaaran välttäminen saattaa kuitenkin edellyttää joutuisampaa tai suorastaan välitöntä puuttumista toimintaan haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi (HE 277/2009 vp).

Toiminnasta johtuvan terveyshaitan ilmenemisen varalta terveydensuojelulain (763/1994) 51 §:ssä säädetään sellaisen terveydensuojelua koskevan kiellon ja määräyksen antamisesta, joka on välttämätön terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi. Jos terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto toimialueellaan voi antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi (terveydensuojelulain 52 §). Kieltoa tai määräystä tehostavan uhkasakon sekä teettämisen ja keskeyttämisen asettamisesta säädetään terveydensuojelulain 53 §:ssä.

2.2 Käytäntö

Viimeisen viiden vuoden aikana on ilmennyt viisi ihmisten terveyttä ja ympäristöä uhkaavaa vakavaa ympäristön pilaantumisen vaaratilannetta, joissa on ollut välttämätöntä ryhtyä pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimiin, mutta joissa ympäristö- ja kemikaaliturvallisuudesta vastaava taho on osoittautunut maksukyvyttömäksi. Konkurssitilanteesta johtuen tilanteen hallitsemiseksi vaadittaviin viranomaistoimiin ryhtyminen ympäristönsuojelulain nojalla esimerkiksi teettämisen täytäntöönpanon kautta ei ole ollut tehokasta tai mahdollista. Viranomaisten pelastuslain nojalla toteuttamat toimet ovat rajoittuneet akuutteihin vahingon torjuntaa koskeviin toimiin, kun vahingon uhka on ollut välitön. Esimerkiksi vakavan kemikaalivuodon uhka on tällöin ollut ilmeinen tai kemikaalivuoto jo aiheutunut. Sen sijaan epäasiallisesti varastoitujen vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuollon järjestäminen ei kuulu pelastustoiminnan piiriin, elleivät pelastuslaissa pelastustoiminnalle asetetut edellytykset täyty. Pilaantumisvaara on voinut yksittäisissä tapauksissa olla hallittavissa erilaisin operatiivisin toimin, kuten sähkön ja lämmön toimittamisella kiinteistölle, mitä on voitu pitää pelastustoimintana vain rajatusti pelastuslaissa säädetyin edellytyksin. Mahdollinen jätteen käsittelytoiminnan vakuus turvaa lain- ja luvanmukaiset toimet asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi esimerkiksi toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteissa, mutta vakuudella katettavissa olevat toimet ja vakuuden määrä ovat usein riittämättömiä vaaran torjumiseksi.

Edellä kuvatun kaltaiset, pelastustoimintaa laajemmat terveyden ja ympäristön suojelemisen kannalta välttämättömät ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimet on viranomaisten puutteellisten toimivaltasäännösten johdosta jouduttu eräissä tilanteissa toteuttamaan tapauskohtaisin poikkeusjärjestelyin. Viidestä alla kuvatusta tapauksesta neljässä toimet on toteutettu yhteistyössä julkisselvitykseen siirretyn konkurssipesän kanssa ja toimet on rahoitettu

HE 116/2018 vp

pääosin lisätalousarviomenettelyssä varatuilla valtion varoilla. Julkisselvitys on konkurssiasiamiehen erityisessä valvonnassa ja varoilla tapahtuva konkurssimenettely, johon siirtymisestä päättää tuomioistuin konkurssiasiamiehen esityksestä. Konkurssia jatketaan julkisselvityksenä, jos sitä voidaan pitää perusteltuna pesän varojen vähäisyyden taikka velalliseen tai konkurssipesään kohdistuvien selvitystarpeiden tai muun erityisen syyn vuoksi (konkurssilaki (120/2004) 11:1). Yhdessä tapauksessa toimet todettiin välttämättömiksi ympäristövastuulaisissa tarkoitettujen vahingon ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Toimet olivat näin ollen toteutettavissa ympäristövastuulain nojalla. Käytännössä kyse oli muun muassa sähkön toimittamisesta, välttämättömien polttoaineiden toimittamisesta, vesikierron ja vedenkäsittelyn hallinnasta, ympäristötarkkailusta ja raportoinnista sekä patojen tarkkailusta kaivosalueella (POPE-LY/4321/2015). Toimista johtuvat kustannukset on katettu pääosin lisätalousarviomenettelyssä varatulla määrärahalta.

Vuoden 2013 ensimmäisessä lisätalousarviossa valtio varautui teollisuuskuituja tuottaneen yrityksen konkurssin johdosta räjähdysriskin rikkihiilivaraston hävittämiseen. Konkurssipesä oli vähävarainen, ja se ohjattiin julkisselvitykseen. Tehdaskiinteistöissä sijaitsevan rikkihiilen varastointiin, poiskuljettamiseen, hävittämiseen sekä muihin aineen vaarattomaksi tekemiseen liittyvät kokonaiskustannukset ylsivät noin viiteen miljoonaan euroon. Valtiolla on ennakoitu palautuvan arviolta noin miljoona euroa.

Vuonna 2013 konkurssiin asetetussa pintakäsittelylaitoksessa valtio joutui varsinaisen vastuutahon puuttuessa ottamaan vastuun alueen ympäristö- ja kemikaaliturvallisuuden turvaamisesta. Konkurssi oli raueta varojen puutteeseen ja se siirrettiin julkisselvitykseen. Myöskään konkurssiin asetettu erillinen kiinteistöosakeyhtiö ei ollut kyennyt huolehtimaan alueen jätehuollosta. Akuuttina tarpeena oli turvata lämmön ja sähkön toimitus sekä päivittäisen valvonnan järjestäminen kiinteistölle ennen kuin ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavien jätteiden ja kemikaalien käsittely saatiin järjestettyä. Kevään 2014 ensimmäisessä lisätalousarviossa valtio varasi 300 000 euroa alueen turvallisuusriskien poistamiseen. Konkurssipesän jakokelpoisten varojen määräksi on karkeasti arvioitu noin 0,1 miljoonaa euroa.

Vuosina 2013—2015 valtio rahoitti lisätalousarviomenettelyn kautta noin 2,3 miljoonalla eurolla konkurssin tehneen teollisuuskemikaalijätteiden käsittelyä harjoittaneen yrityksen jälkeensä jättämien jätteiden jätehuollon turvalliseen järjestämiseen liittyviä kuluja. Kiinteistöllä oli jo ilmenneiden ja uhkaavien kemikaalivuotojen johdosta välitön ympäristön pilaantumisen vaara ja yleisemmin suuronnettomuusvaara. Yhtiön konkurssi oli rauennut varojen puutteeseen, ja vastuu jätteistä siirtynyt kiinteistön haltijalle. Myös kiinteistön haltija oli asetettu konkurssiin ja konkurssipesä ohjattu julkisselvitykseen. Tarvittavat toimenpiteet toteutettiin julkisselvitystilassa olevan konkurssipesän toimesta valtion rahoituksella. Lisäksi valtiolle aiheutui muun muassa pesän hallinnon ja rikosprosessin hoitamista koskevia julkisselvityskustannuksia. Takaisinperinnässä valtiolle on arvioitu palautuvan varoja mahdollisesti noin 0,25 miljoonan euron verran.

Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssin yhteydessä valtio on rahoittanut merkittäväillä summilla ympäristöturvallisuuden kannalta välttämättömiä toimia. Alueelle varastoitujen vesien, jätevesien ja kierrätysliuoksen asianmukaisen käsittelyn turvaaminen ja ympäristövahinkojen estäminen valtion varoin katsottiin konkurssilain 11 luvun 1 §:n mukaiseksi erityiseksi syyksi siirtyä konkurssissa julkisselvitykseen loppuvuodesta 2014. Valtiolla elokuuhun 2017 mennessä aiheutuneet kokonaiskustannukset nousivat noin 120 miljoonaan euroon, josta noin 90 prosenttia liittyi ympäristövahinkojen torjumiseen. Valtiolla oli tuohon mennessä palautunut varoja noin 20 miljoonaa euroa.

Vuoden 2017 ensimmäisessä lisätalousarviossa varattiin 5 miljoonaa euroa konkurssiin asetetusta nikkeli-kaivoksesta johtuvien ympäristövahinkojen torjuntaan ja kaivoksen sulkemiseen. Rahoitustarve kaivoksen sulkemiskustannusten kattamiseksi on alustavan arvion mukaan yh-

teensä noin 15—20 miljoonaa euroa seuraavan 9—14 vuoden aikana. Kaivoksen sulkemisen II-vaiheen suunnittelusta ja lupavalmistelusta sekä pakollisista I-vaiheen lisätöistä aiheutuviin kustannuksiin on myöhemmin osoitettu 1,3 miljoonan euron määräraha.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.3.1 Lainsäädäntö eräissä maissa

Ruotsi

Ruotsissa ympäristönsuojelua koskevat säännökset sisältyvät ympäristökaareen (Miljöbalk 1998:808) ja sen nojalla annettuihin asetuksiin. Ympäristökaaren mukaisina valvontaviranomaisina toimivat muun muassa Valtion luonnonsuojeluvirasto (Naturvårdsverket), lääninhallitukset (länsstyrelse) ja kunnalliset viranomaiset. Viranomaisten toimivaltaa koskevat säännökset sisältyvät lain 26 lukuun.

Jos toiminnanharjoittaja, kiinteistönomistaja, konkurssipesä tai muu vastuuvollinen ei ole oma-aloitteisesti ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, valvontaviranomainen antaa ensisijaisesti kehotuksen. Tarvittaessa voidaan käynnistää hallintopakkomenettely. Ympäristökaaren 26 luvun 17 §:n mukaan valvontaviranomainen voi hakea päätöksen täytäntöönpanoa kruununvoudinvirastolta (kronofogdemyndighet), jos viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä ei noudateta. Täytäntöönpanossa noudatetaan tällöin hallintopäätöstä koskevia ulosottokaaren (Utsökningsbalk 1981:774) säännöksiä. Jos toiminnanharjoittaja tai muu taho on syyllistynyt ympäristökaaren 29 luvun nojalla rangaistavaan tekoon, voi kruununvoudinvirasto myöntää valvontaviranomaiselle erityistä virka-apua (särskild handräckning) tilanteen korjaamiseksi.

Valvontaviranomaiset ovat myös toimivaltaisia tekemään päätöksen toimenpiteisiin ryhtymisestä toiminnanharjoittajan kustannuksella. Ympäristökaaren 26 luvun 18 §:n 1 momentin säännöstä voidaan soveltaa tilanteisiin, joissa asian nopea käsittely on tarpeen terveys- tai ympäristöriskien välttämiseksi. Lisäksi säännöstä voidaan soveltaa vähäisiin tilanteisiin, joissa korjaavat toimenpiteet voidaan toteuttaa yksinkertaisella tavalla viranomaisten toimesta. Ympäristökaarta koskevan hallituksen esityksen (Prop. 1997/98:45) mukaan täytäntöönpanon hakeminen kruununvoudinvirastolta tulee kuitenkin olla pääsääntöinen toimintatapa tilanteessa, jossa viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä ei noudateta. Päätös välittömiin toimenpiteisiin ryhtymisestä toiminnanharjoittajan kustannuksella voidaan tietyissä tilanteissa tehdä ilman edeltäviä kieltoja tai määräyksiä. Tällöin on aihetta olettaa, ettei viranomaisen antamaa määräystä tai kieltoa noudatettaisi, sitä ei noudatettaisi riittävän nopeasti tai se ei johtaisi tehokkaasti toivottuun lopputulokseen. Lain 26 luvun 18 §:n 2 momentin säännöstä sovelletaan pääsääntöisesti vakavien terveys- tai ympäristöriskien välttämiseksi.

Naturvårdsverket voi myöntää lääninhallitukselle avustusta isännättömien tai laajojen pilaantuneiden alueiden jälkikäsittelyyn pilaantumisvahinkojen korjaamisesta annetun asetuksen (Förordning om avhjälpande av föreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande 2004:100) mukaisesti erityisten määrärahojen puitteissa. Avustusta voidaan myöntää pilaantumisvahingon jälkikäsittelytoimia edeltävään selvittämiseen, terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vahingon tai haitan torjunta-, ehkäisemis- ja korjaamistoimiin sekä jälkikäsittelytoimien seurantaan ja arviointiin. Edellytyksenä tuen myöntämiselle on, että toiminnanharjoittaja ei voida vaatia maksamaan kustannuksia tai tämä on velvollinen maksamaan ne vain osittain. Avustusta voidaan myöntää myös silloin, kun vastuuvollinen on maksukyvytön tai avustuksen myöntämiselle on olemassa muita erityisiä syitä.

Tanska

HE 116/2018 vp

Tanskassa ympäristövastuuta koskevat säännökset sisältyvät ympäristövahinkolakiin (Lov om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader 2008) ja muihin ympäristönsuojelun eri osa-alueita koskeviin lakeihin. Ympäristövahinkolakia sovelletaan ympäristövahinkoon tai välittömän ympäristövahingon uhkaan. Lain tarkoituksena on varmistaa, että ympäristövahingon aiheuttaja ryhtyy toimenpiteisiin estääkseen tai rajoittaakseen toiminnastaan aiheutuva vaaraa tai kustantaa tarvittavat toimenpiteet. Käytännössä myös viranomaisilla on muun ympäristölainsäädännön mukaan toimivalta ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin terveydelle tai ympäristölle aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi.

Ympäristönsuojelua koskeva yleislaki on 1 päivänä tammikuuta 1992 voimaan tullut lov om miljøbeskyttelse, jota täydentävät ympäristöhallinnon määräykset. Viranomaisten toimivaltaa koskevat säännökset sisältyvät valvontaa koskevaan 9 lukuun. Valvontaviranomaisena toimivat kunnanvaltuustot (kommunalbestyrelsen) sekä ympäristö- ja elintarvikeministeri (Miljø- og fødevareministeren). Valvontaviranomaisella on velvollisuus puuttua laittomaan, pilaantumista tai pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan. Lain 69 §:n mukaan valvontaviranomainen voi antaa toiminnanharjoittajalle kehotuksen tai kieltää toiminnan jatkamisen ja vaatia toiminnanharjoittajaa palauttamaan aikaisemman tilan. Viranomaisilla on myös toimivalta ryhtyä tarvittaviin ehkäiseviin ja korjaaviin toimenpiteisiin toiminnanharjoittajan kustannuksella, jos tämä ei ole ryhtynyt vaadittuihin toimenpiteisiin tietyn ajan kuluessa. Päätös toimenpiteisiin ryhtymisestä annetaan toiminnanharjoittajalle kirjallisesti pääsääntöisesti 14 päivää ennen toimenpiteiden aloittamista. Tiedoksianto-aika voi olla lyhyempi, jos on välttämätöntä aloittaa toimenpiteet aikaisemmin.

Valvontaviranomainen voi ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin toiminnanharjoittajan kustannuksella ja ilman ennakkoon annettavaa päätöstä tilanteissa, joissa toiminnasta uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle. Lain 70 §:n 1 momentin säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, jos vastuussa oleva yritys on edelleen toiminnassa tai jos tarvittavat toimenpiteet voidaan toteuttaa muun lainsäädännön nojalla. Pykälän 2 momentin nojalla valvontaviranomainen voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, kun yritys on lopettanut toimintansa tai on esimerkiksi mennyt konkurssiin. Toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, vaikka konkreettista terveys- tai ympäristöhaittaa ei ole aiheutunut, jos on todennäköistä, että kyseinen haitta ilmenee lähitulevaisuudessa. Viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, täyttyvätkö 70 §:n 1 momentin edellytykset käynnissä olevan tai loppuneen toiminnan osalta.

Itävalta

Itävallassa viranomaisten toimivalta perustuu eri ympäristönsuojelun osa-alueita koskeviin säädöksiin. Säädöksiä annetaan liittovaltion (Bund) tasolla, minkä lisäksi myös osavaltioilla (Länder) on esimerkiksi omaa ympäristövastuuta koskevaa sääntelyä.

Itävallan ympäristövastuulaki (Bundes-Umwelthaftungsgesetz, B-UHG 55/2009) sisältää säännökset toimenpiteistä vesistöjen ja maaperän pilaantumista aiheuttavien ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Jos toiminnanharjoittaja ei ole ympäristövahingon vaaran havaitessaan ryhtynyt tarpeellisiin ehkäiseviin toimenpiteisiin, on viranomaisella toimivalta puuttua asiaan. Ympäristövastuulain 5 §:n mukaan viranomainen voi määrätä toiminnanharjoittajan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet. Tarvittaessa viranomainen voi ryhtyä ehkäiseviin toimenpiteisiin myös itse. Sama pätee lain 6 §:ssä säänneltyihin korjaaviin toimenpiteisiin. Jos toiminnanharjoittaja ei ole aktiivinen, toimii liian myöhään tai toteutetut toimenpiteet ovat riittämättömiä ja pilaantuminen on jo tapahtunut, on viranomaisen ryhdyttävä toimiin ja määrättävä tai välittömästi tehtävä tarvittavat toimenpiteet ja veloitettava toiminnanharjoittaja korvaamaan aiheutuneet kustannukset. Toimivaltainen viranomainen on piirin hallinnollinen viranomainen (Bezirksverwaltungsbehörde).

HE 116/2018 vp

Ympäristövastuulain on pantu täytäntöön ympäristövastuudirektiivi, ja sitä sovelletaan vain sen voimaantulon eli 20 päivänä kesäkuuta 2009 jälkeen tapahtuneisiin ympäristövahinkoihin. Ympäristövastuulain sijaan sovellettavaksi voivat tulla myös muun ympäristölainsäädännön, kuten jätelain (Abfallwirtschaftsgesetz, AWG 2002) tai vesilain (Wasserrechtsgesetz, WRG 1959) säännökset. Kyseiset säädökset ovat keskeisiä muun muassa pilaantuneiden alueiden kunnostamisessa. Viranomaisen on tarvittaessa selvítettävä, onko toiminta aiheuttanut vesistön tai maaperän pilaantumista ja määrättävä tarvittavista toimenpiteistä.

Alankomaat

Alankomaiden ympäristönsuojelua koskevat aineelliset säännökset sisältyvät erillisiin säädöksiin, kuten ympäristönsuojelulakiin (Wet milieubeheer), maaperänsuojelulakiin (Wet bodembescherming) ja vesilakiin (Waterwet). Ympäristönsuojelua koskevien säännösten lähtökohta on, että toiminnanharjoittaja on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin ympäristön pilaantumisen estämiseksi. Myös viranomaisilla on toimivalta tarvittaessa suorittaa ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä. Alankomaiden ympäristöasioiden hallintojärjestelmään kuuluvat kunnat, provinssit sekä ministeriöt. Vesitalousasioille on lisäksi omat erityisviranomaiset (waterschappen).

Ympäristönsuojelulain 17 luku sisältää säännökset toimenpiteistä erityisissä olosuhteissa. Säännöksiä sovelletaan muun muassa jätteiden käsittelyyn. Jos toiminnasta jätteidenkäsittelylaitoksella uhkaa aiheutua vaaraa ympäristölle, toimivaltainen viranomainen voi lain 17.5 c §:n mukaan antaa ohjeita tarvittavista toimenpiteistä, joita toiminnanharjoittajan on noudatettava. Viranomainen voi myös itse ryhtyä ehkäiseviin tai korjaaviin toimenpiteisiin tai antaa niiden täytäntöönpanon kolmannelle osapuolelle. Lain 17 luku sisältää myös ympäristövahinkoja koskevat säännökset, joilla ympäristövastuudirektiivi on pantu täytäntöön. Jos viranomaisen harjoittama toiminta aiheuttaa ympäristövahingon, tulee viranomaisen tiedottaa asiasta ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin 17.10 §:n mukaisesti. Viranomainen on oikeutettu rajoittamaan, poistamaan tai muutoin millä tahansa mahdollisella keinolla kontrolloimaan vahinkoa estääkseen ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan haitan. Jos ympäristövahinko tai sen uhka aiheutuu muun tahon toiminnasta, tulee viranomaisen pääsääntöisesti velvoittaa toiminnanharjoittaja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin. Jos toiminnanharjoittaja ei ole tiedossa eikä sitä ole mahdollista saada selville, viranomaisen on tehtävä päätös toimenpiteisiin ryhtymisestä. Jos samaan aikaan ilmenee useita ympäristövahinkoja, eikä tarpeellisia korjaavia toimenpiteitä voida toteuttaa samanaikaisesti, toimivaltainen viranomainen päättää, mitkä vahingot korjataan ensin.

Lähtökohtaisesti toiminnanharjoittaja on vastuussa ympäristön pilaantumisesta aiheutuvista kustannuksista. Jos toimivaltainen viranomainen itse ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin tai antaa täytäntöönpanon kolmannelle osapuolelle, se saa periä kustannukset toiminnanharjoittajalta. Toimivaltainen viranomainen päättää perittävien kustannusten suuruudesta. Kustannukset voidaan jättää perimättä, mikäli takaisinperintäkustannukset ovat suuremmat kuin takaisin perittävä määrä tai toiminnanharjoittajaa ei saada selville. Viranomainen voi jättää kustannukset joko kokonaan tai osittain perimättä myös silloin, jos vahinko ei ole aiheutunut toiminnanharjoittajan laiminlyönnistä.

Vuoden 2019 alusta alkaen Alankomaissa tulee voimaan uusi ympäristö- ja suunnittelulaki (Omgevingswet), jonka tarkoituksena on yhdistää ja yksinkertaistaa Alankomaiden ympäristöoikeudellista sääntelyä ja menettelyä. Uusi laki korvaa 26 voimassa olevaa ympäristölakia, mukaan lukien ympäristönsuojelulain, maaperänsuojelulain ja vesilain, ja sen soveltamisala kattaa erilaiset ympäristöä muuttavat toimenpiteet, luonnonvarojen käytön sekä ympäristön pilaantumista ja ympäristöriskejä mahdollisesti aiheuttavat toiminnot. Lakia täydennetään neljällä asetuksella. Uusi ympäristö- ja suunnittelulaki ei tuo muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin.

2.3.2 EU:n lainsäädäntö

EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteet sisältyvät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklaan. Tavoitteena on muun muassa ympäristönladun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen sekä ihmisten terveyden suojeleminen. Ympäristöpolitiikalla pyritään suojelemaan korkeaan tasoon. EU:n ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä aiheuttamisperiaatteelle, jonka mukaan toiminnanharjoittaja, joka aiheuttaa ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, vastaa pääsääntöisesti tarvittavien ehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden kustannuksista.

Ympäristön pilaantumista ja siitä aiheutuvia terveystarpeita on EU-tasolla pyritty ehkäisemään ympäristövastuudirektiivin sisältämällä sääntelyllä. Ympäristövastuudirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita säätämään toimenpiteistä, joilla maaperälle, vesistöille ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat merkittävät vahingot ehkäistään ja korjataan. Suomessa direktiivi on saatettu kansallisesti voimaan ympäristövastuulailla.

Ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan mukaan toimivaltainen viranomainen voi milloin tahansa toteuttaa itse tarpeelliset toimenpiteet direktiivissä tarkoitetun ympäristövahingon ehkäisemiseksi, jos toiminnanharjoittaja ei noudata veloitettua oma-aloitteisesti tai viranomaisen vaatimuksesta. Viranomaisella on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin myös silloin, jos toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa tai jos toiminnanharjoittajaa ei voida vaatia vastaamaan toimenpiteiden kustannuksista, koska ympäristövahinko tai sen välitön uhka on johtunut esimerkiksi toiminnanharjoittajasta riippumattomista syistä. Samoin 6 artiklasta ilmenevin edellytyksin toimivaltainen viranomainen voi viimeisenä keinonaan toteuttaa myös tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

2.4 Nykytilan arviointi

Ympäristölupavelvollisuuteen perustuva pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ennakkovalvonta täydennettynä ympäristönsuojelulain mukaisilla jälkivalvontakeinoilla yleensä riittää toiminnasta johtuvien haitallisten vaikutusten ja mahdollisten vaaratilanteiden hallitsemiseen. Käytännössä kuitenkin osoittanut, että ympäristönsuojelulain mukaiset hallintopakkeet ja niiden tehosteena käytettäviin uhkasakkoon, teettämisen- tai keskeyttämishuokkaan nojautuvat viranomaisten toimivaltuudet toimia ovat riittämättömiä turvaamaan välttämättömien terveyden- ja ympäristönsuojelutoimien toteuttamisen vakavissa vaaratilanteissa erityisesti silloin, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

Maksukyvyttömällekin vastuutaholle voidaan antaa ympäristönsuojelulain 175 §:ssä tarkoitettu määräys rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseksi. Tämä määräys on pantavissa nopeasti täytäntöön tilanteen niin vaatiessa (YSL 200 §). Välitön täytäntöönpano on mahdollinen myös esimerkiksi terveydensuojelulain terveyshaittaa koskevan kiellon tai määräyksen yhteydessä. Määräyksen tehostaminen esimerkiksi teettämishuokalla on kuitenkin mahdollista vain, jos toimista vastaavalla taholla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa velvollisuuksiaan (uhkasakkolain 7 ja 14 §). Maksukyvyttömyystilanteissa toimista vastaavalla taholla ei yleensä ole tätä mahdollisuutta. Esimerkiksi konkurssitilanteissa myös vastuun kohdentumisesta, ja siten hallintopakon oikeasta kohdentamisesta, voi olla epäselvyyttä. Vastuukysymysten selvittely voi olla vaikeaa ja aikaa vievää, mikä voi estää tai hidastaa terveyden tai ympäristön suojelemisen kannalta välttämättömien toimien toteuttamisen vastaavalla tavalla kuin silloin, kun toiminnasta vastaava taho on tuntematon tai tavoittamattomissa. Vaaratilanteen hallitseminen voi vaatia toimiin ryhtymistä ennen kuin toimista vastaava taho on selvillä.

Viranomaisten välitön puuttuminen toimintaan, josta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai josta uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, on

mahdollista ympäristönsuojelulain toiminnan keskeyttämistä koskevan säännöksen perusteella (YSL 181 §). Maksukyvyttömyystilanteissa ja silloin, kun vastuutaho on tuntematon tai tavoittamattomissa, toiminta on kuitenkin käytännössä usein jo keskeytynyt tai keskeytyessä, jolloin ympäristön ja terveyden suojele voi edellyttää keskeyttämisen sijasta muita konkreettisia vaarantorjuntatoimia. Pelastusviranomaiset huolehtivat pelastuslaissa säädetyin edellytyksin ympäristön pilaantumisen ja siitä seuraavien vahinkojen välitöntä torjuntaa tarkoittavista toimista, mutta tätä laajemmat ja akuutin vaaratilanteen torjuntaa pidemmälle menevät toimet, kuten sähkön ja lämmön toimittaminen sekä vartioinnin järjestäminen kiinteistölle tai esimerkiksi vaarallisten jätteiden jätehuollon järjestäminen, saattavat olla välttämättömiä pilaantumisvaaran ja siitä terveydelle tai ympäristölle kohdistuvan uhan poistamiseksi. Viranomaisilla ei ole ympäristönsuojelulakiin perustuvaa toimivaltaa ryhtyä näihin ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimiin itse muun kuin tavanomaisen hallintopakkomenettelyn kautta. Toimien toteuttamista ei edellä kuvatulla tavalla voida kaikissa tilanteissa varmistaa tässä menettelyssä.

Ympäristövastuulain soveltamistilanteissa on kyse luonnonsuojelulain 5 a §:ssä tarkoitetun luontovahingon, ympäristönsuojelulain 137 §:n 2 momentissa tarkoitetun pohjaveden merkittävän pilaantumisen tai 176 §:ssä tarkoitetun vesistön merkittävän pilaantumisen taikka vesilain 14 luvun 6 §:ssä tarkoitetun vesistön tai pohjaveden huomattavan haitallisen muutoksen korjaamisesta, ehkäisemisestä tai rajoittamisesta. Tarve viranomaisten toimivaltuuksille puuttua vakaviin ympäristön pilaantumisen vaaratilanteisiin koskee ympäristövastuulain 9 §:n tapaisesti toimia, joihin viranomainen voisi ryhtyä esimerkiksi pelastusviranomaisten välitöntä vahingon torjuntaa koskevien toimenpiteiden jälkeen. Ympäristövastuulain mukaisesti viranomaistoimiin voidaan ryhtyä tavanomaisesta hallintopakkomenettelystä poiketen silloin, kun ilmenee tarve tehdä tai teettää välttämättömiä näiden vahinkojen ehkäisemistä tai rajoittamista koskevia toimenpiteitä taikka korjaavia toimenpiteitä vahingoittuneella alueella. Edellytyksenä on, että asia on kiireellinen eikä luonnonsuojelulaissa, ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa tai geeniteknikkalaissa säädettyä menettelyä voida odottaa vahingon olennaisesti laajentumatta. Toimenpiteisiin voidaan ryhtyä myös silloin, kun vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja ei vaikeudetta saada selville. Ympäristövastuulakia on sovellettu esimerkiksi edellä mainitussa nikkeli- ja kromivahingon johtuvien ympäristövahinkojen torjuntaan (POPELY/4321/2015).

Viranomaisten toimivaltaa puuttua ympäristön vakavaan pilaantumiseen tai sen uhkaan ei voida perustaa ympäristövastuulakiin esimerkiksi silloin, kun vaarallisten jätteiden tai kemikaalien epäasiallinen varastointi aiheuttaa maaperän pilaantumisvaaraa ja terveysvaaraa ilman vaaraa vesistön tai pohjaveden merkittävästä pilaantumisesta tai kun uhkaavan jätekemikaalin päästö aiheuttaa välitöntä terveysvaaraa tai -haittaa ilmateitse. Ympäristövastuulaki ei myöskään sovellu esimerkiksi tilanteeseen, jossa tuotantolaitoksen vakaa alasajo edellyttää sähkön- tai lämmönsaannin varmistamista sekä vaarallisten jätteiden jätehuollon järjestämistä, mutta jossa mahdollisesta hallitsemattomasta alasajosta seuraavat haitalliset ympäristö- ja terveysvaikutukset ilmenisivät muuna kuin luonnonsuojelulain 5 a §:ssä tarkoitetun merkittävyyskynnyksen ylittävänä luontovahingona taikka vesistön tai pohjaveden merkittävänä pilaantumisena. Ympäristövastuulaki ei näin ollen kaikissa tilanteissa turvaa viranomaisten mahdollisuutta ryhtyä välttämättömiin toimiin vakavan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi.

Viranomaisten puutteellisten toimivaltasäännösten johdosta välttämättömiksi arvoituja vakavan ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimia on eräissä käytännön tapauksissa jouduttu toteuttamaan tapauskohtaisin järjestelyin. Julkisselvitys on eräissä tilanteissa mahdollistanut terveyden ja ympäristön suojele kannalta välttämättömien toimien toteuttamisen valtion varoin konkurssi-asiamiehen valvonnassa, kun muilla viranomaisilla ei ole ollut välitöntä toimivaltaa huolehtia näistä toimista. Toimien toteuttamiseksi tarvittava rahoitus on järjestetty valtion lisätalousarviomenettelyn kautta. Julkisselvityksen käyttöalaa ehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa rajoittaa kuitenkin se, että julkisselvitys on käytettävissä vain silloin,

kun toiminnasta vastaava taho on asetettu konkurssiin. Tarve pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimille voi ilmetä tilanteissa, joissa kukaan ei hae toiminnasta vastaavaa taho konkurssiin, vaikka tämä on konkurssilain tarkoittamalla tavalla maksukyvytön eli muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä (konkurssilain 2:1). Konkurssimenettely ja julkisselvitys ei myöskään ole käytettävissä, kun toiminnasta vastaava taho ei saada selville. Julkisselvitykseen valtion talousarviossa osoitetuista varoista (vuonna 2015 noin 600 000 euroa) ei myöskään ole osoitettavissa riittäviä varoja ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen ja rajoittamiseen tähtävien toimien toteuttamiseen. Julkisselvitystä ei näin ollen voida pitää lähtökohtana ympäristöriskien hallitsemiseksi esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa.

Käytännössä ilmenneiden tapausten harvalukuisuudesta huolimatta edellä kuvattu on johtanut tarpeeseen arvioida viranomaisten toimivaltasäännösten täydentämistä viranomaisten toimintakyvyn turvaamiseksi. Toimintatapojen vakiinnuttaminen ja asiasta säätäminen lailla on tarpeen ympäristön ja terveyden suojelemiseksi tilanteissa, joissa toimimatta jättäminen johtaisi mahdollisiin vakaviin ja laajakantoisiin vahingollisiin seurauksiin. Toimiiin ryhtymisen ei tulisi olla tapauskohtaisten harkinnan ja toimintatapojen varassa. Lailla säätämisen vaatimusta perustelee myös perustuslain (731/1999) laillisuusperiaatetta ilmentävä 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

3 Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa välttämättömien ja pelastustoimintaa laajempien ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimien toteuttaminen tilanteissa, joissa pilaantumisesta aiheutuu vakavaa vaaraa terveydelle ja ympäristölle, mutta joissa toimien toteuttamista ei voida varmistaa tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä. Näissä tilanteissa vastuutaholla ei ole oikeudellista tai tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa viranomaisen esimerkiksi teettämishallalla tehostamaa määräystä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi maksukyvyttömyyden tai muun synn vuoksi. Kyse voi myös olla siitä, että vastuutahoa ei saada selville. Tavoitteen toteuttaminen ja tapauskohtaisten ratkaisumallien välttäminen edellyttää viranomaisten lakiin perustuvien toimivaltuuksien tehostamista.

Ehdotettavan viranomaisten lakiin perustuvien toimivaltuuksien tehostamisen vaihtoehtona voidaan arvioida sitä, voitaisiinko esityksessä tarkoitettut tilanteet välttää nykyistä tehokkaammalla ennakovalvonnalla. Toiminnanharjoittajien taloudellisen tilan seuranta voisi mahdollistaa ennakovalvonnan voimavarojen tehokkaamman kohdentamisen esimerkiksi maksukyvyttömyyden kannalta riskialttiisiin toimintoihin. Lisäksi esimerkiksi ympäristöluvanvaraisten toimintojen valvontaan ohjattavat voimavarat vaikuttavat siihen, kuinka tiiviisti toiminnanharjoittajien toimintaa voidaan käytännössä seurata esimerkiksi valvontakäynneillä konkurssi- tai muun riskin havaitsemiseksi. Samoin viranomaismääräyksen tehosteeksi asetettavan uhkasakon sijaan käytettävän teettämishallan tehokkuus esimerkiksi jätehuoltovelvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi edellyttää sitä, että viranomaisella on tosiasiasa käytettävissään riittävät varat teettämisen toteuttamiseen.

Ennakovalvonnan tehostamisella ja esimerkiksi valvonnan voimavarojen lisäämisellä ei kuitenkaan kyetä varautumaan kaikkiin tilanteisiin, jotka voivat johtaa esityksessä tarkoitettuihin vaaratapauksiin. Lain- ja luvantumukaiseen toimintaan puuttuminen edellyttää kaikissa tilanteissa lakiin perustuvaa selkeää toimivaltaperustetta. Välilliseen hallintopakkoon perustuvat toimet ovat tehottomia siinä vaiheessa, kun toiminnasta vastaavalla taholla ei enää ole oikeudellista tai tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa velvollisuuksiaan. Kyse voi olla myös esimerkiksi suunnitelmallisesta ja tarkoituksellisesta ympäristövelvoitteiden laiminlyönnistä tai yllättäen ilmenevästä häiriötilanteesta. Esimerkiksi vaarallisten jätteiden jätehuollon laiminlyönti tai päästörajojen ylitykset eivät välttämättä käy ilmi ennen kuin siinä vaiheessa, kun toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset jo ilmenevät. Onnettomuustilanteet voivat puolestaan

olla vaikeasti ennakoitavissa. Maksukyvyttömyystilanteisiin sekä ympäristöluvassa täsmennettyihin jätehuoltotoimiin voidaan varautua ympäristönsuojelulain mukaisella jätévakuudella, mutta tämä vakuus ei kata ennakoimattomia tai lainvastaisesta toiminnasta johtuvia tilanteita. Vakuuksilla on vaikea tai mahdoton varautua kustannuseriin, joiden suuruutta tai ilmenemisen todennäköisyyttä ei kyetä täsmällisesti arvioimaan.

Esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulain valvontaa ja hallintopakkoa koskevaa lukua 18 täydennettäväksi uudella 182 a §:llä, jossa säädettäisiin valtion valvontaviranomaisten toimivallasta ryhtyä ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimiin, kun näiden toimien toteuttamista ei voida varmistaa tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä tai kun toimista vastaavaa tahoa ei viivytyksettä saada selville. Viranomaisen ryhtyisi ehdotuksessa tarkoitettuihin toimiin vain silloin, kun tämä olisi välttämätöntä ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi. Toimivalta ei yltäisi toimiin, jotka pelastuslain nojalla kuuluvat pelastustoimintaan. Esityksellä varmistettaisiin, että vakavissa terveyteen tai ympäristöön kohdistuvissa vaaratilanteissa toiminnasta vastaavan tahon maksukyvyttömyys tai vastuukysymyksiin liittyvät epäselvyydet eivät estäisi tai hidastaisi terveyden tai ympäristön suojelun kannalta välttämättömiksi arvioitujen ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimien toteuttamista.

Esitys selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa ja viranomaisten toimivaltuuksia ryhtyä toimiin toissijaisissa vastuutilanteissa. Ehdotettavan säännöksen soveltamistilanteissa on otettava huomioon, että vaaratilanteessa voi olla useampi eri hallinnonalan lainsäädäntöön toimivaltansa perustava toimivaltainen viranomaisen esimerkiksi silloin, kun vaaran aiheuttajana on kaivos tai vaarallisia kemikaaleja käsittelevä teollisuuslaitos. Näissä tilanteissa korostuu eri viranomais-tahojen toimiva yhteistyö vaaratilanteen hallitsemiseksi. Esityksessä tarkoitettun valtion valvontaviranomaisen yhteistyö kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa korostuu tilanteissa, joissa vaaraa aiheuttavaa toimintaa valvoo kunta.

Viranomaistoimiin ryhtyminen ehdotettavan säännöksen nojalla olisi poikkeuksellista ja säännös tulisi sovellettavaksi todennäköisesti vain harvoin. Pääsääntönä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen jälkivalvonnassa olisi jatkossakin se, että valvontaviranomaisen, ympäristönsuojelulain voimassa olevien säännösten mukaisesti, kehottaisi ja tarvittaessa velvoittaisi toiminnanharjoittajan tai muun vastuutahon täyttämään velvollisuutensa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Jos tämä laiminlöisi velvollisuuksiaan, määräystä voitaisiin tehostaa uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämishallalla. Viranomaisten toimivaltuuksien täydentämistarve koskee näin ollen tilanteita, joissa vastuutaho itse ei ryhdy toimiin ja joissa toimien toteuttamista ei voida varmistaa tässä tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä. Pykälässä tarkoitettun välittömän hallintopakon käyttäminen rajoitettaisiin sellaisiin tilanteisiin, joissa muita mahdollisuuksia laillisen tilanteen palauttamiseen ei olisi. Kyse on yleensä konkurssitilanteesta tai siitä, että vastuutaho on muuten maksukyvytön taikka tuntematon tai tavoittamattomissa. Toiminta on tällöin usein keskeytynyt tai lopetettu, jolloin vaaran poistaminen vaatii ympäristönsuojelulain voimassa olevien säännösten mahdollistaman keskeyttämisen (181 §) sijaan muita konkreettisia vaarantorjuntatoimia. Toiminnan keskeyttämisen edellytykset eroavat esityksen mukaisten toimien toteuttamisen edellytyksistä ja keskeyttämisessä toimivaltainen viranomaisen voi olla myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen. Ehdotettavaa säännöstä ei näin ollen ole sisällytetty keskeyttämistä koskevaan ympäristönsuojelulain 181 §:ään.

Ehdotettavan säännöksen tehokas toimeenpano edellyttää viranomaisille järjestettävää koulutusta ja tarvittavaa muuta ohjeistusta sekä sen selventämistä, miten viranomaistoimista johtuvat kustannukset katetaan. Ympäristöministeriön hallinnonalan momentin 35.10.20 käyttötarkoitus ympäristövahinkojen torjumiseksi, ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi mahdollistaa momentin varojen käytön esityksessä tarkoitetuissa vaaratilanteissa. Momentilta olisi mahdollista rahoittaa kiireellisiä toimia ja muita ensi vaiheen toimia vaaratilanteen hallitsemiseksi momentille varatun määrärahan puitteissa. Valtion viranomaisten voimavarojen mahdollinen lisäämi-

nen esimerkiksi laajoissa ja hankalissa ympäristövahinkotilanteissa käsiteltäisiin erikseen valtion talousarviomenettelyssä. Lisätalousarviomenettely korostaisi sitä, että viranomaisten ryhtyminen toimiin olisi poikkeuksellista ja edellyttäisi laajaa harkintaa. Viranomaistoimien teettämisessä ja esimerkiksi mahdollisissa ulkopuolisten palveluiden hankinnassa olisi tarkasteltava tapauskohtaisesti julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamista.

Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti viranomaisille aiheutuneet kustannukset perittäisiin mahdollisuuksien mukaan takaisin siltä, jonka velvollisuutena toimien toteuttaminen olisi ollut. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että kustannukset valvottaisiin mahdollisessa konkurssimenettelyssä konkurssilain mukaisesti. Kustannusten takaisinperintä on tärkeä lähtökohta tilanteissa, joissa julkisia varoja käytetään yksityisten toimijoiden aiheuttamien ympäristöriskien hallintaan. Käytännössä takaisinperintää voi asian luonteen vuoksi olla vaikea toteuttaa onnistuneesti. Näissä tilanteissa kustannukset jäisivät valtion kannettaviksi, jollei niitä korvattaisi toissijaisesta ympäristövastuujärjestelmästä.

Takaisinperintä on pääsääntönä myös ympäristövastuulaisissa niiltä osin kuin kyse on valtiolle aiheutuneista kustannuksista välttämättömien vahingon ehkäisemistä tai rajoittamista koskevien toimenpiteiden taikka korjaavien toimenpiteiden tekemisestä tai teettämisestä. Kyse on tämän ehdotuksen kaltaisista tilanteista, joissa viranomaiset ryhtyvät toimiin varsinaisen vastuutahon sijasta. Ympäristövastuulain soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös tässä ehdotuksessa tarkoitettuja ympäristön- ja terveydensuojelutoimia ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista ympäristövastuulain erityispiirteiden vuoksi. Ympäristövastuulain soveltamisala kytkeytyy ympäristövastuudirektiiviin ja on rajattu koskemaan luontovahinkojen sekä pohjaveden merkittävän pilaantumisen tai vesistön merkittävän pilaantumisen taikka vesistön tai pohjaveden huomattavan haitallisen muutoksen korjaamista. Mahdolliset ympäristövastuulain nojalla toteutettavat ehkäisemis- ja rajoittamistoimet koskevat näitä vahinkoja. Nyt ehdotettavan säännöksen soveltamisala olisi tätä laajempi kattaen viranomaisten ehkäisemis- ja rajoittamistoimet kaikissa ympäristön vakavissa pilaantumistilanteissa, joissa on välttämätöntä ryhtyä toimiin terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Säännös täydentäisi pilaantumisen torjuntaa koskevaan yleislakiin eli ympäristönsuojelulakiin sisältyviä hallintopakkosäännöksiä. Mahdolliset ennallistamiskysymykset ratkaistaisiin erikseen voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti.

Esityksessä tarkoitetut viranomaistoimet ovat tyypillisesti tarpeen konkurssitilanteissa. Kustannusten takaisinperintää koskevat kysymykset ratkaistaisiin tapauskohtaisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltaen ja oikeuskäytännössä tehdyt linjaukset huomioon ottaen. Kustannusten takaisinperintä edellyttää sen täsmentämistä, mikä kustannusten asema on mahdollisessa käynnissä olevassa konkurssimenettelyssä eli ovatko kustannukset konkurssilaisissa tarkoitettua massa- vai konkurssisaatavaa. Konkurssilain 16 luvun 2 §:n mukaan massavelalla tarkoitetaan velkaa, joka johtuu konkurssimenettelystä tai joka perustuu konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen sekä sellaista velkaa, josta konkurssipesä on konkurssilain tai muun lain mukaan vastuussa. Konkurssisaatava on sellainen konkurssivelalliselta oleva saatava, jota koskeva velallinen sitoumus tai muu oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista. Lisäksi konkurssisaatavia ovat panttisaatavat sekä saatavat, joiden peruste tai määrä on ehdollinen tai riitainen taikka muusta syystä epäselvä. Konkurssisaataville voidaan maksaa jako-osuutta vasta siitä netto-omaisuudesta, joka konkurssipesässä on jäljellä massavelkojen suorittamisen jälkeen. Käytännössä jako-osuus konkurssisaatavan asemassa oleville saataville on usein pieni. Pesät ovat usein vähävaraisia tai raukeavat jo konkurssimenettelyn alkuvaiheessa varojen puutteeseen. Tällä hetkellä noin 70 prosenttia alkaneista konkurseista raukeaa varojen vähäisyyden vuoksi.

Ympäristövastuiden asemaa konkurssitilanteissa pyritään selkiyttämään oikeusministeriön konkurssilainsäädäntöä uudistavan työryhmätyön yhteydessä (OM 25/41/2015). Konkurssi-työryhmän mietintö hallituksen esityksen muodossa on valmistunut ja ollut lausunnolla huhti-

ja toukokuun 2018 aikana. Esitykseen sisältyy ehdotus konkurssilain uudeksi 16 a luvuksi, jossa säädettäisiin konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Vaikka viranomaisille aiheutuneet kustannukset ehdotettavan säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ovat olleet merkittäviä ja vaihdelleet huomattavasti muutamista sadoista tuhansista miljooniin euroihin, tapauksia on ilmennyt erittäin harvoin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen kokonaismäärään suhteutettuna. Tapausten määrän ei arvioida kasvavan merkittävästi nykyisestä, vaikka viranomaisten toimivaltuuksien tarkistaminen voi johtaa siihen, että viranomainen ryhtyy tarvittaviin toimiin nykyistä useammin ja varhaisemmassa vaiheessa raskaiden jälkihoitotoimenpiteiden ja lisäkustannusten välttämiseksi. Tätä voidaan pitää ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun sekä myös mahdollisen kustannusriskin kannalta tarkoituksenmukaisena. Ympäristölle riskialtista toimintaa harjoittaneiden konkurssien määrän voidaan joka tapauksessa arvioida olevan vähäinen. Tilastotietoa esimerkiksi siitä, kuinka monessa konkurssissa on vuoden aikavälillä maksettu konkurssipesän varoista ympäristölainsäädännöstä johtuvia saatavia tai kuinka moni ympäristöluvanvarainen yritys on mennyt vuoden aikana konkurssiin, ei kuitenkaan ole. Tapausmäärien ei ennakoida kasvavan myöskään muissa ehdotettavan säännöksen soveltamistilanteissa kuin niissä, joissa on kyse maksukyvyttömyydestä. Pääsääntöisesti ympäristön pilaantumista aiheuttavasta toiminnasta vastaava taho tunnetaan, ja voimassa olevat hallintopakkokeinot ovat riittäviä esityksessä tarkoitettujen tilanteiden hallitsemiseksi.

Ehdotettavan säännöksen soveltamisalaan kuuluvat tilanteet ilmenevät sattumanvaraisesti ja ovat vaikeasti ennakoitavia riippuen muun muassa vaaraa aiheuttaneen toiminnan laadusta ja laajuudesta sekä sijainnista, toimintaan liittyneiden ympäristöriskitekijöiden vakavuusasteesta, mahdollisten ympäristövahinkojen ilmenemisestä sekä siitä, kuinka varhaisessa vaiheessa tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään. Viranomaiskustannuksia aiheutuu paitsi toimien tekemisestä tai teettämisestä, myös toimenpiteitä koskevan päätöksen tekemisestä ja toimista johtuvien kustannusten takaisinperinnästä. Näiden toimien odotetaan olevan pääsääntöisesti rahoitettavissa ympäristöministeriön ympäristövahinkojen ehkäisemistä, rajoittamista ja torjuntaa koskevan momentin 35.10.20 määrärahasta. Viranomaisten voimavarojen turvaaminen, tarvittaessa voimavaroja lisäten, on esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa välttämätöntä terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Takaisinperintämenettelyn toimivuus pienentää julkista taloutta rasittavien kustannusten määrää, mutta tapausten luonteesta johtuen todennäköisesti vain vähäisesti. Toimenpiteistä vastaava taho on yleensä joko maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia yrityksiin. Esityksellä ei lisätä tai muuteta yritysten velvollisuuksia siitä, mitä ne voimassaolevan lainsäädännön mukaan nykyisellään ovat.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden vähäisinä. Esitys ei vaikuttaisi viranomaisten nykyisiin tehtäviin ja keinoihin valvoa lain ja lupamääräysten noudattamista. Esityksellä selkeytettäisiin vallitsevaa oikeustilaa ja tehostettaisiin viranomaisten toimivaltuuksia toimia ehdotettavan säännöksen tarkoituksissa tilanteissa. Säännös tulisi sovellettavaksi todennäköisesti harvoin. Viranomaisille säädettäisiin oikeus, ei velvollisuus, ryhtyä tarvittaviin toimiin. Käytännössä vakavassa vaaratilanteessa toimia ei kuitenkaan voitaisi jättää toteuttamatta. Ehdotettava säännös edellyttäisi

viranomaisilta uudenlaista osaamista sekä uusien menettelytapojen omaksumista ja käytäntöjen kehittämistä säännöksessä tarkoitettuja tilanteita varten.

Esitys ei vaikuttaisi viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin, mutta edellyttäisi yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Käytännön tilanteissa olisi ratkaistava esimerkiksi se, kuuluuko yksittäisen toimen suorittaminen pelastusviranomaisten vastuulle pelastuslain nojalla vai valtion valvontaviranomaisen vastuulle ympäristönsuojelulain nojalla. Lisäksi esimerkiksi maksukyvyttömään teollisuuslaitokseen tai kaivokseen liittyvässä vaaratilanteessa eri viranomaiset voivat olla tilanteessa toimivaltaisia toteuttamaan terveyden ja ympäristön suojelutoimia samanaikaisesti joko ympäristönsuojelulain tai esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvien vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) tai kaivoslain (621/2011) nojalla. Käytännön tilanteissa tehtäisiin tarvittaessa kiinteää yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

4.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotettavan säännöksen soveltamistilanteissa olisi kyse välittömästä hallintopakosta lakiin perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Toimien toteuttaminen olisi terveyden ja ympäristön suojelun kannalta välttämätöntä vakavassa ympäristöriskitilanteessa. Esitys ei tiukentaisi voimassa olevia ympäristönsuojeluväahtimuksia. Esityksellä varmistettaisiin toimien toteuttaminen ilman tarvetta turvautua tapauskohtaisiin julkisselvitykseen tai muuhun menettelyyn pohjautuviin järjestelyihin. Viranomaisten mahdollisuus toimia viivytyksettä ehdotuksessa tarkoitetuissa, todennäköisesti harvoin ilmenevissä vakavissa vaaratilanteissa voisi yksittäisissä tapauksissa nopeuttaa vaaratilanteiden hallintaa ja rajata mahdollisia haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Viranomaistoimista aiheutuneet kustannukset perittäisiin vastuutaholta mahdollisuuksien mukaan takaisin toimien toteuttamisen jälkeen, mikä toteuttaisi ympäristövastuulainsäädännön lähtökohdaksi olevaa aiheuttamisperiaatetta. Käytännössä kustannusten periminen takaisin esimerkiksi maksukyvyttömältä vastuutaholta voi osoittautua vaikeaksi. Kyse on silti tärkeästä lähtökohdasta sääntelyn toteuttamisessa. Takaisinperinnällä pyrittäisiin varmistamaan kustannusvastuun oikea kohdentuminen ja se, ettei säännös johtaisi toimijoiden riskinoton lisääntymiseen ja ansiottoman hyödyn tavoitteluun. Toimijalla ei siis tulisi olla mahdollisuutta hyötyä velvollisuuksiensa täyttämättä jättämisestä.

Sitä, voidaanko ehdotetun säännöksen katsoa joissain tilanteissa johtavan toimijoiden riskinoton lisääntymiseen, ei voida kuitenkaan kokonaan poissulkea. Viranomaisille aiheutuvien kustannusten takaisinperintä on tärkeässä asemassa pyrittäessä välttämään negatiivista ohjausvaikutusta esimerkiksi konkurssialttiiden yritysten toimintaan. Konkurssitilanteessa se, onko viranomaisen saatava massa- vai konkurssivelan asemassa, vaikuttaa takaisinperinnän toteutumiseen, jos konkurssipesässä on varoja. Mahdolliset epäselvyydet velallisen taloudellisessa toiminnassa tulevat arvioitavaksi myös osana konkurssimenettelyä. Vastuu yritystoiminnassa aiheutetusta ympäristön pilaantumisesta sekä sen ehkäisemis- ja rajoittamiskustannuksista rajautuu yhtiöön ja sen toimielimiin sekä mahdollisesti johtohenkilöihin ympäristövastuulainsäädännön sekä yhtiö- ja rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.

Riski ympäristön pilaantumisesta johtuviin vaaratilanteisiin vaihtelee toimialoittain ja taloudellisista suhdanteista riippuen. Ehdotuksen voidaan arvioida jossain määrin lisäävän viranomaisten tietoon tulevien vaaratilanteiden määrää ja tarvetta puuttua niihin. Toimintaa tai toiminta-aluetta koskevaa määräysvaltaa käyttävän tahon, kuten kiinteistönomistajan tai konkurssipesän, edun mukaista voi kuitenkin olla ryhtyä tarvittaviin toimiin viipymättä itse esimerkiksi kiinteistön uhkaavan arvonalentumisen johdosta, jos varsinainen vastuutaho ei näihin

toimiin ryhdy. Sen sijaan esitys saattaa jossain määrin vähentää yksityisten toimijoiden intressiä selvittää vaaratilanteita toimijoiden keskinäisillä järjestelyillä, kuten sopimalla ympäristövelvoitteista ja niiden siirtymisestä kiinteistökaupan yhteydessä.

5 Asian valmistelu

Tarve täydentää viranomaisten toimivaltuuksia esityksessä tarkoitetulla tavalla tunnistettiin toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä kehittävän työryhmän mietinnössä (YMra 23/2014). Työryhmä ei voinut toimeksiantonsa ja aikataulunsa puitteissa arvioida yksityiskohtaisesti tähän liittyviä sääntelytarpeita, mutta totesi, että toimivaltasäännösten täydentämistä tulisi harkita riippumatta siitä, millaisin ratkaisuin toissijaisten ympäristövastuutilanteiden rahoitus jatkossa järjestetään. Mietinnön johtopäätöksissä kuvattiin yleisellä tasolla toimivaltakysymyksen ratkaisussa huomioitavia tekijöitä. Toimivaltakysymyksen tärkeys ja tarve viranomaisten toimivaltuuksien täsmentämiseksi korostui mietinnöstä annetussa lausuntopalautteessa.

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella 3.7—14.8.2015. Yhteensä 25 tahoa lausui asiasta (oikeusministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Metsäteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Korkein hallinto-oikeus, Suomen ympäristökeskus, Suomen Kuntaliitto, Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Natur och Miljö rf, Öljy- ja biopolttoaineala ry, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Kemianteollisuus ry, Ympäristövakuutuskeskus, Konkursiasiamiehen toimisto, Suomen asianajajaliitto, Suomen palopäällystöliitto ja Onnettomuustutkintakeskus).

Esitys sai lausuntokierroksella laajaa kannatusta. Esityksen nähtiin muun muassa selkiyttävän viranomaisten toimintaedellytyksiä ja varmistavan kiireellisten toimien toteuttamisen vakavissa vaaratilanteissa sekä parantavan viranomaisten reagointikykyä. Viranomaisten voimavarojen turvaamista ja osaamisen vahvistamista esityksessä tarkoitettujen tilanteiden varalta pidettiin tärkeänä sääntelyn toteuttamisessa. Viranomaistoimista aiheutuvien kustannusten takaisinperintää pidettiin tärkeänä lähtökohtana, vaikka takaisinperinnän käytännön toteutuminen olisi epävarmaan esityksessä tarkoitetuissa olosuhteissa. Eräiltä osin esityksen ja siinä esitetyn lainsäädäntöratkaisun katsottiin kaipaavan uudelleentarkastelua. Kehittämistarpeina tuotiin esiin muun muassa tarve selventää esityksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön sekä viranomaisten keskinäisiä rooleja ja tehtävien rajapintoja. Lisäksi korostettiin maksukyvyttömyyden määrittelyn haasteellisuutta sekä niin sanottua moral hazard -riskiä viranomaisten tehdessä toimia varsinaisen vastuutahon sijasta. Viranomaistoimista aiheutuvien kustannusten asemaan eri perintätilanteissa, kuten saatavan asemaan konkurssipesän massa- tai konkurssivelkana, tulisi kiinnittää huomiota. Myös esityksen suhdetta toissijaiseen ympäristövastuujärjestelmään tulisi täsmentää. Keskeinen viranomaistoimien turvaamista koskeva kysymys on toimiin tarvittavan rahoituksen järjestäminen akuutissa vaaratilanteessa. Lausuntopalautteessa esitettiin myös harkittavaksi viranomaisten toimivallan täsmentämistä hallinnollisissa viranomaissäädöksissä ympäristönsuojelulain sijasta.

Lausuntopalautteessa esiin nostetut huomiot on otettu huomioon esitysluonnoksen jatkovalmistelussa muun muassa selkiyttämällä esityksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön, erityisesti voimassaolevan ympäristönsuojelulain mukaisen välillisen hallintopakon käyttämiseen ja ympäristövastuulakiin, sekä täsmentämällä viranomaistoimiin ryhtymisen edellytyksiä ja toimien käytännön toteuttamista. Säännös täydentäisi pilaantumisen torjuntaa koskevaan yleislakiin eli ympäristönsuojelulakiin sisältyviä hallintopakkosäännöksiä, joiden soveltamisessa olisi tarvittaessa tehtävä kiinteää yhteistyötä eri tilanteessa toimivaltaisten viranomaistahojen kesken. Viranomaistoimista johtuvien kustannusten takaisinperinnällä pyrittäisiin estämään sääntelystä johtuva toimijoiden riskinoton lisääntyminen ja ansiottoman hyödyn tavoittelu. Kustannusten

takaisinperintää koskevat kysymykset eri perintätilanteissa tulevat ratkaistavaksi tapauskohtaisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltaen ja oikeuskäytännössä tehdyt linjaukset huomioon ottaen. Viranomaistoimista aiheutuvien kustannusten takaisinperintään vaikuttaa kustannusten asema massa- tai konkurssisaatavana mahdollisessa käynnissä olevassa konkurssinnettelyssä. Tämän odotetaan täsmentyvän oikeusministeriössä käynnissä olevan ympäristövastuiden asemaa konkurssitilanteissa selkeyttävän työn edetessä (OM 25/41/2015).

6 Riippuvuus muista esityksistä

Oikeusministeriön konkurssilainsäädäntöä uudistavan työryhmän (OM 25/41/2015) mietintö hallituksen esityksen muodossa on valmistunut ja ollut lausunnoilla huhti- ja toukokuun 2018 aikana. Esitykseen sisältyy ehdotus konkurssilain uudeksi 16 a luvuksi, jossa säädettäisiin konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Säädosmuutos selventäisi konkurssipesän toimimisvelvollisuutta ja vastuuta kustannuksista tilanteissa, joissa ympäristön pilaantumisesta tai ympäristön haitallisesta muuttumisesta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Konkurssipesän velvollisuuksien täsmentäminen konkurssilaissa ja niiden toimeenpano voi edellyttää viranomaisten ympäristönsuojelulakiin perustuvien toimivaltuuksien tarkistamista.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

182 a §. *Viranomaisen toimivalta eräissä tilanteissa.* Pykälässä säädettäisiin valtion valvontaviranomaisen toimivallasta ryhtyä välttämättömiin toimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, kun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta määritellään ympäristönsuojelulain 5 § 1 momentin 3 kohdassa laitoksen perustamiseksi tai käyttämiseksi sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyväksi toiminnaksi taikka alueen käyttämiseksi tai toiminnan järjestämiseksi siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.

Viranomainen voisi ryhtyä pykälässä tarkoitettuihin toimiin tilanteissa, joissa ympäristönsuojelulain 175 §:n mukaiset keinot eivät olisi tehokkaasti käytettävissä pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi. Toiminnasta vastaava taho olisi tällöin esimerkiksi maksukyvytön tai tuntematon. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta olisi tyypillisesti keskeytynyt tai keskeytyneenä, joten toiminnan keskeyttäminen ympäristönsuojelulain 181 §:n nojalla ei olisi myöskään yksittäisenä toimenpiteenä riittävä terveyden ja ympäristöön kohdistuvan vakavan vaaran torjumiseksi.

Pykälässä tarkoitettu toimivalta keskitettäisiin ympäristönsuojelulain mukaiselle valtion valvontaviranomaiselle toimiin liittyvän merkittävän harkintavallan ja toimien poikkeusluontoisuuden vuoksi. Viranomainen voisi suorittaa tarvittavat toimet joko itse, teettää ne ulkopuolisella taholla ostopalveluna tai sopia toimien toteuttamisesta esimerkiksi konkurssipesän kanssa. Valtion valvontaviranomainen olisi toimivaltainen viranomainen myös niissä pykälän soveltamistilanteissa, joissa ympäristönsuojelulain nojalla toimintaa valvova viranomainen olisi kunta. Ehdotettava säännös edellyttäisi viranomaisilta yhteistyötä vaaratilanteiden tehokkaaksi hallitsemiseksi.

Pykälässä tarkoitettuja toimia toteutettaisiin tyypillisesti pelastusviranomaisen välitöntä vahingon torjuntaa koskevien toimien jälkeen. Olisi myös mahdollista, että alueella toteutettaisiin pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimia samanaikaisesti tai vuorotellen pelastustoiminnan tai muun viranomaistoiminnan kanssa. Viranomaiset käyttäisivät omaan lainsäädäntöönsä perustuvaa harkintavaltaa itsenäisesti ja päättäisivät itse omien toimiensa aloittamisesta ja lopettamisesta riippumatta toisen viranomaisen päätöksistä tai toimista. Pelastustoiminnan ja ehdotettavan säännöksen nojalla toteutettavissa olevien viranomaistoimien välisen rajanvedon selkeyttämiseksi 1 momentissa täsmennettäisiin, että valtion valvontaviranomainen voisi ryhtyä vain niihin toimiin, jotka eivät pelastuslain 32 §:n nojalla kuuluisi pelastustoimintaan. Tarvittaessa valtion valvontaviranomaisen tulisi olla yhteydessä pelastuslain nojalla toimivaltaisiin viranomaisiin sen täsmentämiseksi, mitä pelastustoimintaan kuuluu. Pelastuslain 34 §:ssä säädetään, että jos eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi on tarpeen, pelastustoiminnan johtaja tekee päätöksen pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta. Pelastustoiminnan päätyttyä se voi alkaa myöhemmin uudelleen, jos tilanne sitä vaatii.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaistoimiin ryhtymisen edellytyksistä. Edellytyksiä olisi useita ja niiden tulisi kaikkien täytyä. Edellytysten täyttymisen arviointi olisi tapauskohtaista ja olosuhdesidonnaista. Pääasiallinen syy sille, että viranomaiset ryhtyisivät pykälässä tarkoitettuihin toimiin, olisi terveyden tai ympäristöön kohdistuvan vaaran tai haitan vakavuus. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että epäasiallisesti varastoidut vaarallisen jätteen säiliöt uhkaisivat rikkoontua tai vuotaa aiheuttaen vakavaa terveys- tai ympäristövaaraa. Kyse voisi olla myös esimerkiksi siitä, että uhkaava vaarallisten kemikaalien päästö johtaisi ilmanlaadun merkittävään heikkenemiseen lähiympäristössä ja siitä johtuviin haitallisiin terveysvaikutuk-

siin. Vaarallisista jätteistä tai vaarallisista kemikaaleista johtuvaa räjähdys- tai tulipalovaaraa pidettäisiin aina vakavana. Kaikissa tapauksissa pilaantumisen vaaran pitäisi olla siinä määrin konkreettinen, että ympäristön pilaantumisen ja siitä seuraavien haitallisten vaikutusten arvioitaisiin olevan todennäköisiä, jollei viranomaistoimiin ryhdyttäisi. Sitä, mitä todennäköisyyden astetta edellytettäisiin, olisi harkittava suhteessa seurauksen arvioituun vakavuuteen. Ympäristön pilaantumisen seurauksena saattaisi olla esimerkiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994) nojalla korvattava henkilövahinko. Viranomaisten toimivalta ryhtyä pykälässä tarkoitettuihin toimiin ei koskisi tilanteita, joissa olisi kyse vain omaisuuden tai sen käytön kannalta merkittävästä vahingon tai haitan vaarasta.

Pykälässä tarkoitettujen viranomaistoimien rajaaminen vakaviin ympäristöön ja terveyteen kohdistuviin vaara- ja haittilanteisiin sekä vain välttämättömien toimien toteuttamiseen ko-rostaisi sitä, että säännöksen soveltaminen olisi poikkeuksellista. Toimet itsessään voisivat olla monenlaisia, kuten vaarallisten jäte- tai kemikaalisäiliöiden jätehuollon järjestämistä taikka sähkön, lämmön tai vartioinnin järjestämistä kiinteistölle, vaaratilanteen hallitsemiseksi vaadittavien teknisten välineiden hankkimista, mahdollisten suojarakenteiden vahvistamista, tai esimerkiksi ulkopuolisten alueelle pääsyn estämistä alueen aitaamisella. Viranomaistoimien laajuutta määritettäessä otettaisiin huomioon suhteellisuusperiaate. Viranomaisten toimivalta ei siten ulottuisi esimerkiksi ympäristölupavelvoitteen toteuttamiseen tavanomaisten lopettamisvelvoitteiden toteuttamiseen, elleivät nämä lopettamistoimet olisi esityksessä tarkoitetuissa olosuhteissa välttämättömiä terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Välttämättömiä toimia vakavan terveyden tai ympäristöön kohdistuvan uhan ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi olisi kuitenkin arvioitava kokonaisuutena ottaen huomioon se, mitä vaaran torjunta ja laillisen tilan palauttaminen tilanteessa edellyttäisi. Esimerkiksi vaarallisten jätteiden siirtäminen pois aiheuttamasta välitöntä vaaraa ei vielä yksittäisenä toimena olisi useinkaan riittävä, vaan jätteiden käsittely tulisi järjestää jätelain vaatimusten mukaisesti esimerkiksi toimittamalla jätteet asianmukaiseen loppukäsittelyyn.

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdissa täsmennettäisiin ne tilanteet, joissa valtion valvontaviranomainen voisi ryhtyä pykälässä tarkoitettuihin toimiin. Momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitettu toiminnasta vastaava taho olisi toiminnanharjoittaja tai muu toimien toteuttamisesta vastaava taho. Esimerkiksi pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta vastaa tietyin edellytyksin alueen haltija, jos aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka saada täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan. Viimesijassa kunta vastaa pilaantuneen maaperän puhdistamisesta (YSL 133 §). Myös muusta lainsäädännöstä saattaa seurata eri toimijoille velvollisuuksia ryhtyä pykälässä tarkoitettuihin ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimiin. Esimerkiksi jätelain mukaan jätehuollon järjestämisestä vastaa kiinteistön haltija, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle (jätelain 28 §). Oikeuskäytännössä konkurssipesän on katsottu vastaavan jätteen haltijana (jätelain 6 § 1 momentin 5 kohta) myös velallisen toiminnassa syntyneiden jätteiden jätehuollosta (KHO:2003:51, KHO:2017:53).

Ensimmäinen tilanne, jossa viranomainen voisi ryhtyä pykälässä tarkoitettuihin toimiin, koskisi 1 momentin 1 kohdan mukaisesti tapauksia, joissa toimien toteuttamista ei voitaisi toiminnasta vastaavan tahon tosiasiallisen toimintakyvyn puuttumisen vuoksi varmistaa 175 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä. Kyse olisi tyypillisesti toimista vastaavan tahon maksukyvyttömyydestä. Maksukyvyttömällekin vastuutaholle voidaan antaa ympäristönsuojelulain 175 §:ssä tarkoitettu määräys, mutta tämän määräyksen tehostaminen esimerkiksi teettämishallalla on mahdollista vain, jos asianosaisella on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (uhkasakkolaki 7 ja 14 §). Jos toimista vastaava taho on konkurssissa, tällä ei yleensä ole tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa viranomaisen määräystä ja konkurssipesä voi olla vähävarainen tai varaton.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisiin voisi ryhtyä pykälässä tarkoitettuihin toimiin silloin, kun toiminnasta vastaava tahoa ei viivytyksettä saataisi selville. Näissä tilanteissa vastuun kohdentumisesta olisi epäselvyyttä tai vastuutaho olisi tuntematon. Vakavissa terveyteen tai ympäristöön kohdistuvissa vaaratilanteissa vastuukysymyksiin liittyvien epäselvyyksien ei tulisi estää tai hidastaa välttämättömiksi arvioitujen ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimien toteuttamista. Vastuukysymysten selvittely voi olla aikaa vievää erityisesti konkurssitilanteissa tai esimerkiksi silloin, kun vastuun siirtyminen toiminnanharjoittajalta kiinteistön haltijalle edellyttää näyttöä kiinteistön haltijan toiminnanharjoittajan toimintaa ja sen vaikutuksia koskevasta tietoisuudesta ja hyväksynnästä. Vastuusuhteiden selkiytyttyä ympäristönsuojelulain 175 §:ään perustuvat hallintopakkokeinot saattaisivat olla riittäviä pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimien toteuttamiseksi. Arvioitaessa perusteita viranomaistoimien toteuttamiseksi ja toimiin ryhtymisen kiireellisyyttä on otettava huomioon se, että teettämishanke voidaan panna täytäntöön nopeastikin jo ennen kuin teettämishankkeen asettamista koskeva päätös on lainvoimainen (uhkasakkolaki 10 ja 15 §). Toimiin tulisi kuitenkin aina ryhtyä ehdotetun pykälän mukaisesti, jos vastuusuhteiden selvittelyä ei voida odottaa ilman, että odottamisesta uhkaisi seurata pykälässä tarkoitettu vakava vaara terveydelle tai ympäristölle.

Pykälän 2 momentissa edellytettäisiin, että toiminnasta vastaava tahoa kuultaisiin mahdollisuuksien mukaan ennen viranomaistoimiin ryhtymistä. Toimista laadittaisiin pöytäkirja ja toimista tehtäisiin päätös viivytyksettä. Päätöksessä yksilöitäisiin toiminnasta vastaava tahoa ja perusteltaisiin toimien välttämättömyys. Päätöksessä ilmoitettaisiin myös toimista aiheutuneet kustannukset tai arvio kustannuksista. Päätöstä voitaisiin täsmentää myöhemmin uudella päätöksellä. Päätökseen voitaisiin hakea muutosta siten kuin ympäristönsuojelulain 19 luvussa säädetään.

Pykälässä tarkoitetuista viranomaistoimista johtuvat kustannukset katettaisiin ensi vaiheessa valtion talousarviossa ympäristövahinkojen torjuntaan, ehkäisemiseen ja rajoittamiseen varustusta määrärahasta. Mahdollinen määrärahan lisääminen vaikutuksiltaan laajakantoisissa tai vaikeasti hallittavissa olevissa ympäristön pilaantumisen vaaratilanteissa käsiteltäisiin valtion lisätalousarviomenettelyssä. Menettely korostaisi sitä, että viranomaistoimiin ryhtyminen ja toimien rahoittaminen valtion varoista olisi kaikissa tilanteissa poikkeuksellista ja edellyttäisi laajaa harkintaa.

Pykälässä tarkoitetuista viranomaistoimista aiheutuneet kustannukset perittäisiin takaisin pykälässä tarkoitettulta toiminnasta vastaavalta taholta. Kustannusten perinnässä noudatettaisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia (706/2007). Käytännössä takaisinperintä voi asian luonteen vuoksi olla tuloksetonta.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotettavassa säännöksessä on kyse julkisen vallan käytöstä, jonka tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perusoikeussäännökset täsmentävät julkisen vallan käyttämiseksi asetettavia vaatimuksia (HE 1/1998 vp). Perusoikeussäännöksiin lukeutuvassa oikeusturva koskevassa 21 §:ssä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Lisäksi annetaan institutionaalista suojaa tärkeimmille hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueille (HE 309/1993 vp).

HE 116/2018 vp

Esitykseen liittyy keskeisesti vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, jossa säädetään luontoon ja sen monimuotoisuuteen, ympäristöön ja kulttuuriperintöön kohdistuvasta vastuusta. Tämä vastuu kuuluu kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp). Julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyysvaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyysvaatimukseen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyvyyden ulottuvuus (HE 309/1993 vp).

Perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 15 § 1 momentin yleislausekkeen perusteella arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräamisvallan erilaisia rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Perusoikeuksien mahdollisissa rajoittamisissa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan täsmentämällä tavalla (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) vaatimus lailla säätämisestä, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyyden, rajoituksen suhteellisuuden, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen toimien toteuttaminen voi tarkoittaa ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan omistajan käyttöoikeuden ja määräamisvallan rajoittamista ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi vakavalta vaaralta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useamman kerran käsitelty ympäristövastuusepäntönsuhteen suhdetta erityisesti omaisuuden suojaan ja katsottu, että se ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että toiseksi se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussääntönsuhteen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteissa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. PeVL 20/2010 vp., s. 2/II ja PeVL 21/1996 vp., s. 2/I).

Lakiehdotuksessa on kyse välitöntä hallintopakkoa koskevasta säännöksestä ympäristön pilaantumisesta tai sen uhasta johtuvan terveyden tai ympäristöön kohdistuvan vakavan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Säännös turvaisi terveyden ja ympäristön suojelemisen kannalta välttämättömien toimien toteuttamisen silloin, kun toimien toteuttamista ei voitaisi varmistaa tavanomaisessa välilliseen hallintopakeroon perustuvassa menettelyssä. Säännöstä sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa toimista vastaavaa tahoa ei saataisi selville. Ehdotuksessa täsmennettävä viranomainen voisi ryhtyä säännöksessä tarkoitettuihin toimiin, jos toimien toteuttaminen ei olisi osa pelastustoimintaa. Viranomaistoimiin ryhtymisen edellytykset rajattaisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Toimien sisältö määräytyisi tapauskohtaisesti. Viranomaistoimien laajuutta määritettäessä otettaisiin huomioon suhteellisuusperiaate. Toimien tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lakiehdotuksessa turvattaisiin toiminnasta vastaavan tahon oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös asiassa.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ympäristönsuojelulakiin (527/2014) uusi 182 a § seuraavasti:

182 a §

Viranomaisen toimivalta eräissä tilanteissa

Jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle, valtion valvontaviranomainen voi ryhtyä sellaisiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömiin toimiin, jotka eivät pelastuslain 32 §:n mukaan kuulu pelastustoimintaan. Edellytyksenä toimiin ryhtymiselle on lisäksi, että:

1) toimien toteuttamista ei voida toiminnasta vastaavan tahon tosiasiallisen toimintakyvyn puuttumisen vuoksi varmistaa tämän lain 175 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä; tai

2) toiminnasta vastaavaa tahoa ei viivytyksettä saada selville.

Toiminnasta vastaavaa tahoa on mahdollisuuksien mukaan kuultava ennen toimiin ryhtymistä. Toimista on laadittava pöytäkirja ja toimista on tehtävä päätös viivytyksettä.

Toimista viranomaiselle aiheutuneista kustannuksista vastaa toiminnasta vastaava taho. Viranomaiselle aiheutuneiden kustannusten perinnästä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 6 päivänä syyskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen