

Luonnos 18.6.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta. Laki olisi osa toissijaisen rahoituksen kokonaisuutta ja se on tarkoitettu harkinnanvaraista tukemista koskevaksi laiksi. Laissa säädettäisiin alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja pilaantuneen alueen puhdistamisen tukemisesta ympäristöministeriölle osoitetuista määrärahoista. Lain tarkoituksena olisi parantaa ympäristön tilaa poistamalla terveydelle tai ympäristölle aiheutuvaa vaaraa tai haittaa. Tukea voitaisiin myöntää julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä luonnollisille henkilöille edellytysten täytyessä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi valtionapuviranomaisena ja myöntäisi tukea pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämistoimia ja alueen puhdistamistoimia yleisen edun vuoksi. Ehdotuksen mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi myös järjestää pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen. Tältä osin ei olisi kyse valtionapuviranomaisen tehtävistä. Yleisen ympäristöedun vuoksi joissain tilanteissa olisi tarpeen, että valtio huolehtisi näistä toimista. Ehdotettu sääntely tukee osaltaan kestävien pilaantuneiden alueiden riskienhallintaratkaisujen kehittämistä, mikä on ollut pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamisen kokeiluhankkeen tavoite.

Laissa säädettäisiin ympäristöministeriön ja Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä. Laissa myös säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täytyessä tukeminen olisi mahdollista. Lakiin sisältyisivät myös säännökset avustuksen enimmäismäärästä, määräytymisen perusteista ja avustuskelpoisista kustannuksista.

Esityksen tarkoituksena on uudistaa voimassa oleva sääntely uuteen lakiin perustuslain edellyttämällä tavalla. Sääntelyssä huomioitaisiin myös vakiintunut soveltamiskäytäntö. Ehdotettu laki supistaisi soveltamisalaa hieman nykyiseen verrattuna, mikä olisi perusteltua julkisten varojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen näkökulmasta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan Valtion lupa- ja valvontaviraston toiminnan aloittamisajankohtana eli 1 päivänä tammikuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	19
Ruotsi.....	19
Itävalta.....	20
Alankomaat.....	22
EU:n lainsäädäntö.....	24
2.3 Nykytilan arviointi.....	25
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	26
3.1 Tavoitteet.....	26
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	27
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	28
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	28
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	28
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	30
4.3 Ympäristövaikutukset.....	31
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	32
5 ASIAN VALMISTELU.....	32
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	32
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	32
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	32
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	33
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	33
1.1 Laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta.....	33
1 luku Yleiset säännökset.....	33
2 luku Valtionavustus.....	36
3 luku Alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja alueen puhdistaminen.....	42
4 luku Voimaantulo.....	44
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	44
3 VOIMAANTULO.....	44
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	44
LAKIEHDOTUS.....	49
Laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta.....	49

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmä

Valtio tukee pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämistä ja alueiden puhdistamista valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta. Järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1989 alkaen. Järjestelmä on tarkoitettu tilanteisiin, joissa jätehuollon laiminlyöntejä ei saada muulla tavoin korjattua ja joissa yleinen etu edellyttää toimia. Näin voi olla silloin, kun vastuutaho on tuntematon, maksukyvytön tai tavoittamattomissa ja kun terveyden tai ympäristön suojelemiseksi on ollut tarve ryhtyä selvitys- ja kunnostustoimiin. Valtion jätehuoltotyöjärjestelmä osana toissijaisen rahoituksen kokonaisuutta.

Nykyisellä valtion jätehuoltotyöjärjestelmällä rahoitetaan lähinnä pilaantuneiden alueiden terveys- tai ympäristöriskin taikka haitan selvittämistä ja poistamista. Toimien lähtökohtana on alueen tutkiminen sekä pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arviointi. Arviointitulosten perusteella suunnitellaan tarvittavat puhdistustoimet, joilla terveys- ja ympäristöriskit saatetaan hyväksyttävälle tasolle. Aikaisempina vuosina on rahoitettu erityisesti kauan aikaa sitten suljettujen kaatopaikkojen sekä sahojen, kyllästämöiden ja ampumaratojen kunnostamista. Pilaantuneiden alueiden puhdistamisen lisäksi on rahoitettu irtainten jätteiden, kuten hylättyjen romualusten, poistamista ympäristöstä.

Vuodesta 1989 lähtien valtion jätehuoltotyöjärjestelmästä on rahoitettu yli 400 riskikohteen puhdistamista eli kyseessä on merkittävä pilaantuneiden alueiden puhdistamista edistänyt järjestelmä. Pilaantuneisuuden selvittämistä on tehty huomattavasti tätä useammassa kohteessa. Useiden tutkittujen kohteiden tila ei ole edellyttänyt jatkotoimia terveys- tai ympäristöriskien poistamiseksi. Ympäristöministeriö on osoittanut järjestelmän käyttöön viime vuosina 2,5–3 miljoonaa euroa, jonka avulla on aloitettu vuosittain 8–15 alueen puhdistustyöt. Rajalliset resurssit ovat edellyttäneet rahoituksen kohdistamista merkittävimpiin riskikohteisiin.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Jätehuoltotyöjärjestelmän toteuttamisen koordinoitua ja avustamista on hoidettu 1 päivänä huhtikuuta 2016 lähtien keskitetysti Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta. Keskittämistehtävistä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1392/2014, muutos 208/2016). Keskittämisen perusteena on Valtakunnallisessa pilaantuneiden maa-alueiden riskienhallintastrategiassa (Suomen ympäristö 10/2015) tunnistettu tarve kehittää ja tehostaa rahoitusjärjestelmää strategian päämäärän saavuttamiseksi. Strategia sisältää näkemyksen siitä, miten pilaantuneiden alueiden riskinhallinta ja kunnostus hoidetaan kustannustehokkaasti ja kestävästi ottaen huomioon terveyden- ja ympäristönsuojelu parhaalla mahdollisella tavalla. Päämääränä on saada pilaantuneiden maa-alueiden merkittävät riskit terveydelle ja ympäristölle hallintaan kestäväällä tavalla vuoteen 2040 mennessä. Tällaisten riskikohteiden tunnistaminen, tutkiminen ja kunnostaminen toteutetaan käynnistetyn Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden tutkimus- ja kunnostusohjelman (jäljempänä Maaperä kuntoon -ohjelma) kautta, jonka toteuttamista koordinoi Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Jätelain vuoden 2012 kokonaisuudistuksessa säädettiin uusi jätelaki (646/2011). Valtion jätehuoltotyöjärjestelmää koskeva sääntely jätettiin voimaan tämän uuden jätelain 148 §:n 3 momentin voimaantulosäännöksen nojalla.

Valtion jätehuoltotyöhön sovelletaan edelleen aikaisemman jätelain (1072/1993, *vuoden 1993 jätelaki*) yhtä pykälää (35 §, Valtion osallistuminen jätehuoltotyöhön) ja siihen liittyvän vanhan jäteasetuksen (1390/1993, *vanha jäteasetus*) lukua (luku 4, Jätehuoltotyöt, 15—16 §). Lisäksi sovelletaan ympäristöministeriön ohjekirjettä vuodelta 2004. Valtion jätehuoltotyöjärjestelmä on alun perin luotu jo 1980-luvun lopussa aikaisempaan jätelainsäädäntöön tehdyllä muutoksella.

Vuoden 1993 jätelain 35 § (muutos 1583/2009) sisältää perussäännöksen valtion osallistumisesta jätehuoltotyöhön. Sen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi tehdä tai teettää työn tai toimenpiteen taikka osallistua muuten edellä tarkoitettuihin kustannuksiin jätehuoltotyönä valtion talousarvion rajoissa. Sääntelyn soveltamisalaan kuuluvat ne tilanteet, joissa ympäristössä olevasta jätteestä tai muusta käytöstä poistetusta esineestä tai aineesta aiheutuu jätelain roskaamiskiellossa tai ympäristönsuojelulain maaperän pilaamiskiellossa tarkoitettu vaara, haitta tai muu seuraus ja tämän ehkäisemiseksi tai poistamiseksi tarpeellisesta työstä tai toimenpiteestä on aiheutunut tai voi aiheutua kunnan jätehuollolle kohtuuttomaksi katsottavat kustannukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tarvittaessa sovittava asiasta asianomaisen kunnan kanssa.

Voimassa olevassa järjestelmässä keskeinen toteuttamisen väline on sopimus. Jätehuoltotyötä koskevasta sopimisesta ja sopimuksen sisällöstä säädetään vanhan jäteasetuksen 15 §:ssä. Jätehuoltotyöstä valtion ja kunnan kesken tehtävässä sopimuksessa on yksilöitävä työn tarkoitus ja toteuttaminen, kustannukset ja niiden jakautuminen, työn valvonta ja valmistuminen, erimielisyyksien ratkaiseminen ja kustannusten mahdollinen takaisinperiminen sekä muut tarpeelliset seikat. Järjestelmän käyttöalaa laajennettiin asetuksen muutoksella vuonna 1997 siten, että jätehuoltotyösopimus voitiin tehdä kunnan lisäksi myös yksityisten toimijoiden kanssa ilman, että kunta on osapuolena hankkeessa. Jos kunta ei ole sopimuspuolena, on kunnalle varattava tilaisuus esittää näkökantansa jätehuoltotyön tekemisestä (muutos 775/1997), jotta se saa tiedon alueellaan toteutettavasta jätehuoltotyöhankkeesta (15 §:n 2 mom.)

Valtion jätehuoltotyöstä aiheutuneiden kustannusten takaisinperinnästä ja perinnästä luopumisen edellytyksistä säädetään vanhan jäteasetuksen 16 §:ssä. Säännös velvoittaa perimään takaisin jätehuoltotyöstä valtiolle aiheutuneet kustannukset. Kustannukset tulee periä siltä, joka vuoden 1993 jätelain mukaan on velvollinen puhdistamaan alueen. Kustannuksia ei kuitenkaan peritä silloin, jos periminen on kohtuutonta tai jos on todennäköistä, ettei varoja saada perityiksi, taikka jos periminen ei ole asianmukaista muusta näihin rinnastettavasta syystä. Työtä ei saa aloittaa, ellei alueen puhdistamisesta ole lainvoimaista hallintopakkopäätöstä taikka kustannusten maksamisesta ole sovittu sen kanssa, joka on velvollinen puhdistamaan alueen. Säännöstä sovelletaan silloin, kun ennen jätehuoltotyön aloittamista on ilmeistä, että kustannukset on perittävä takaisin. Työn saa kuitenkin aloittaa, jos kysymys on poikkeuksellisesta ja kiireellisestä tilanteesta.

Ympäristöministeriön ohjekirje

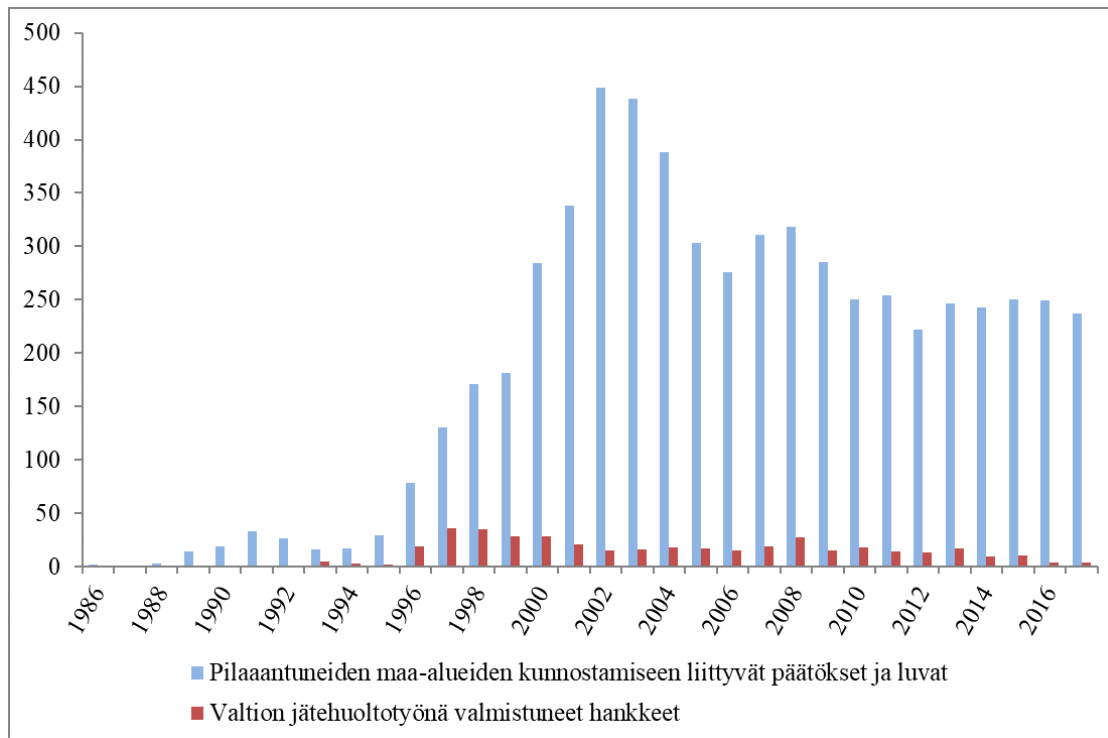
Velvoittavan sääntelyn lisäksi kokonaisuuteen kuuluu ympäristöministeriön ohjekirje alueellisille ympäristökeskuksille 30 päivänä marraskuuta 2004 (*ohjekirje*). Ohjekirje on keskeisessä

asemassa järjestelmässä ohjaten avustuksen myöntämistä. Ohjekirjeessä täsmennetään esimerkiksi rahoituksen ja hankkeiden priorisointia. Perusteet kohdistuvat sekä puhdistettavaan alueeseen että vastuutahoon tai sen puuttumiseen. Puhdistettavaan alueeseen liittyviä ohjekirjeen mukaisia perusteita ovat seuraavat: maaperän on täytettävä pilaantuneen maan kriteerit, vedenhankinnan kannalta merkittävä pohja- tai pintavesiesiintymä on pilaantumisvaarassa, pilaantuminen aiheuttaa nykyisen maankäytön kautta välittömän uhan terveydelle, pilaantunut maaperä aiheuttaa muulla tavalla uhan ihmisen terveydelle tai pilaantuminen uhkaa erityisessä suojelutarpeessa olevaa aluetta. Vastuutahoon tai sen puuttumiseen liittyvät ohjekirjeen perusteet pohjaavat siihen, että pilaajaa ei enää ole tai pilaajaa ei saada oikeudelliseen vastuuseen pilaamisesta tai kunnostusvastuu kohdistuu tahoon, johon kohdistuvia velvoitteita on pidettävä kohtuuttomina. Edellytyksenä avustuksen myöntämiselle ohjeen mukaan on myös se, että kunta tai yksityinen taho osallistuu hankkeen kustannuksiin tai valtion osallistuminen on perusteltua esimerkiksi kunnan vähäisen maksukyvyyn vuoksi eikä kunnan saama taloudellinen hyöty toimesta ole huomattava.

Yleistä tietoa pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistamisesta

Alueiden pilaantuneisuuden selvittämisessä ja puhdistamisessa on tehty työtä Suomessa noin 25 vuotta. Puhdistamistoimia ja muita riskinhallintatoimia käynnistetään Suomessa vuosittain noin 250—300 alueella. Kaikkiaan kunnostustoita on tehty jo yli 5.000 alueella. On arvioitu, että Suomessa tulisi selvittää karkeasti arvioiden vielä ainakin noin 10.000 alueen pilaantuneisuus. Osalla näistä alueista todetaan tehtyjen tutkimusten ja riskinarvioinnin perusteella puhdistustarve.

Puhdistamisessa keskeisiä toimijoita ovat yritykset ja yksityishenkilöt, jotka puhdistavat noin kaksi kolmasosaa pilaantuneista alueista. Vain noin yksi kolmasosa jää valtion ja kuntien vastuulle. Kaikkiaan tutkimus- ja puhdistamishankkeisiin käytetään vuosittain 50—100 miljoonaa euroa. Karkean arvion mukaan Suomessa pilaantuneiden alueiden tutkimisen ja kunnostamisen kokonaiskustannukset voidaan yleisellä tasolla arvioida neljäksi miljardiksi euroksi.



Kuva 1. Pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamiseen liittyvät viranomaispäätökset ja valtion jätehuoltotyönä valmistuneet hankkeet vuosittain.

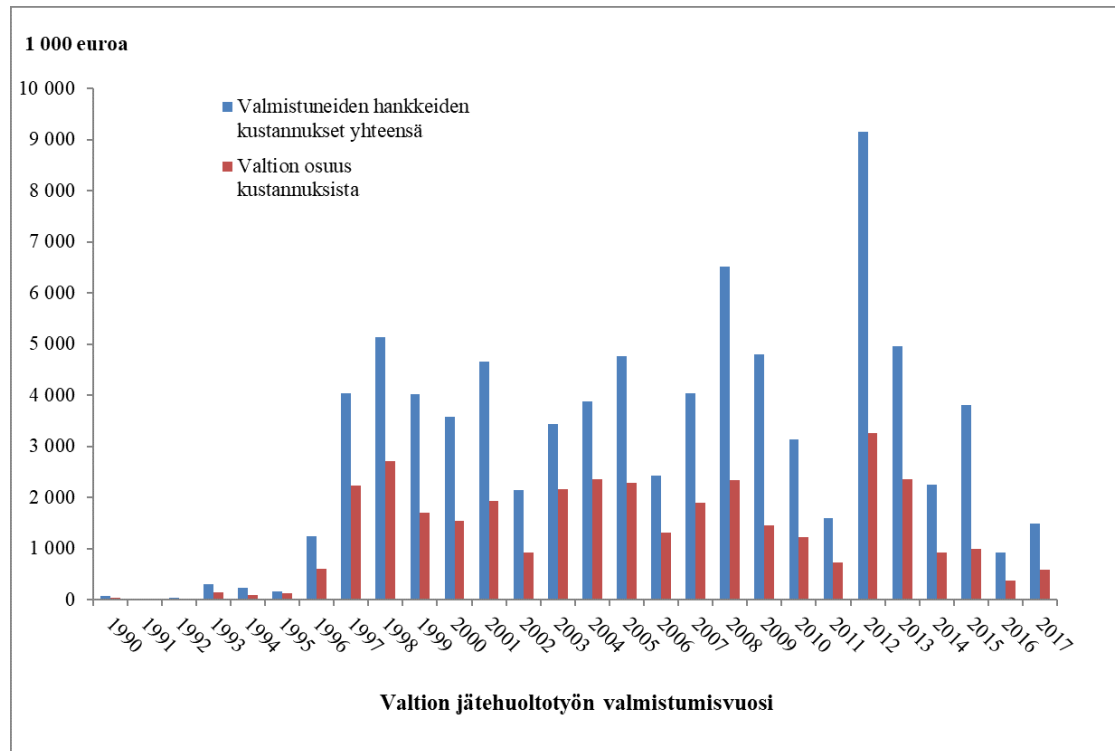
Ympäristöministeriölle osoitetuista määrärahoista tuetaan sellaisten pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamista, jotka todennäköisesti jäisivät muuten puhdistamatta ja joiden puhdistamista pidetään terveys- tai ympäristöriskin tai -haitan perusteella tarpeellisena. Tässä toiminnassa tärkeimpiä keinoja rahoittaa ja toteuttaa puhdistamista ovat jätelainsäädäntöön perustuva valtion jätehuoltotyöjärjestelmä ja öljysuojarahastosta annettuun lakiin perustuva budjetin ulkopuolinen öljysuojarahasto. Valtion laitokset kuten Liikennevirasto, Metsähallitus ja Puolustusvoimat puhdistavat hallinnassaan olevia alueita vastaavasti kuten muutkin alueiden omistajat.

Aikaisemmin valtiolla on ollut vuoteen 2004 asti ympäristönsuojeluavustus kokeilu- ja kehittämistoimintaan sekä investointi- ja kunnostushankkeisiin. Määrärahoilla tuettiin muiden hankkeiden ohella pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen liittyvää toimintaa (894/1996).

Tietoja alueiden määrästä ja niiden tutkimus- ja puhdistamiskustannuksista

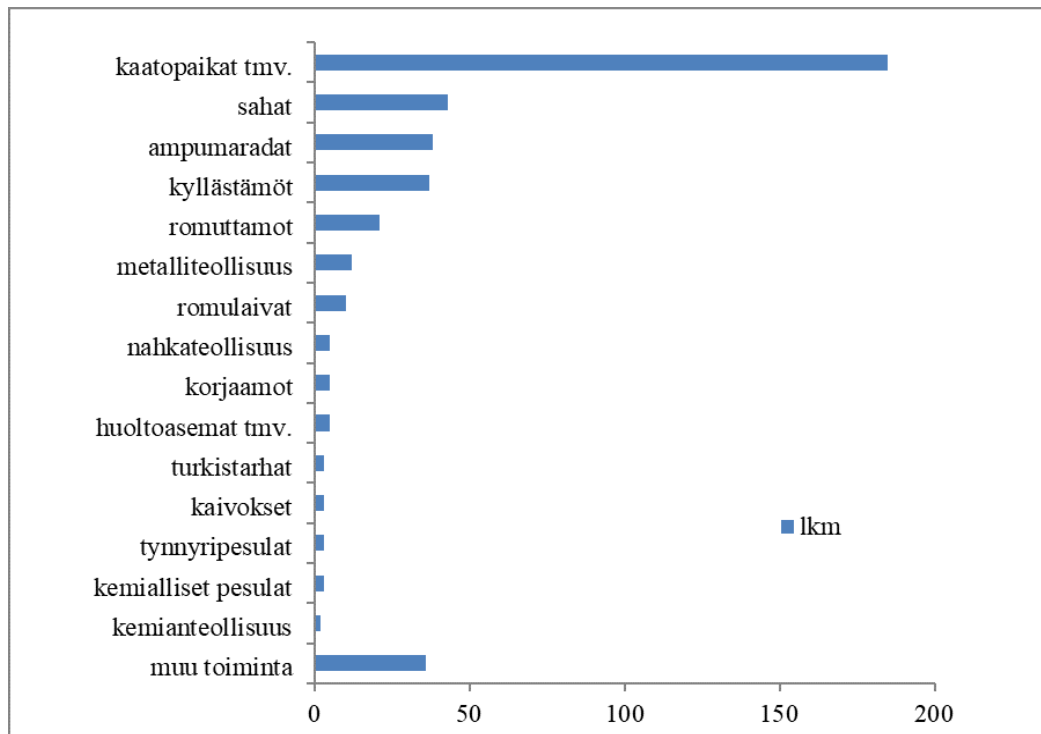
Valtion jätehuoltotyöjärjestelmästä on rahoitettu noin 420 riskikohteen puhdistamista, kuten edellä on todettu. Tutkimus- ja puhdistushankkeiden kokonaiskustannukset ovat olleet noin 77 miljoonaa euroa, josta valtion osuus on ollut noin 35 miljoonaa euroa. Vuosittain uusia puhdistamishankkeita on aloitettu noin 8—15. Hankkeiden lukumäärä on pieni verrattuna pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamishankkeiden kokonaismäärään (kuva 2). Niillä on kuitenkin osuutetaan suurempi merkitys, sillä puhdistamistoimet on pyritty kohdistamaan alueille, joiden on todettu aiheuttaneen merkittävää terveys- tai ympäristövaaraa nykyiselle alueen käytölle. Usein tavoitteena on ollut yhdyskuntien vedenhankinnan kannalta tärkeiden pohjavesialueiden veden

laadun turvaaminen. Muiden alueiden kunnostamisessa on pääsääntöisesti ollut kyse alueen kehittämisestä ja rakentamisesta, jolloin puhdistustoimilla on ennalta ehkäisty lähinnä tulevien terveyshaittojen syntymistä.



Kuva 2. Valtion jätehuoltotöinä valmistuneiden hankkeiden kokonaiskustannukset ja valtion osuus kustannuksista vuosina 1990—2017. Lähde: SYKE 2017.

Puhdistetuista kohteista lähes puolet on ollut vanhoja, kauan sitten toimintansa lopettaneita, kaatopaikkoja. Toiminnan aikana niille on viety yhdyskuntajätteitä, vaarallisia jätteitä ja teollisuuden erityisjätteitä ilman erityistä valvontaa tai dokumentointia. Aikaisemmin oli myös yleistä, että kaatopaikat syntyivät entisille maa-ainesten ottoalueille ja siten myös vedenhankinnan kannalta tärkeille pohjavesialueille. Vielä 1980-luvulla kaatopaikkatoiminnan loppumiseen liittyvät jälkitoimet ja seurannat ovat olleet vähäisiä.



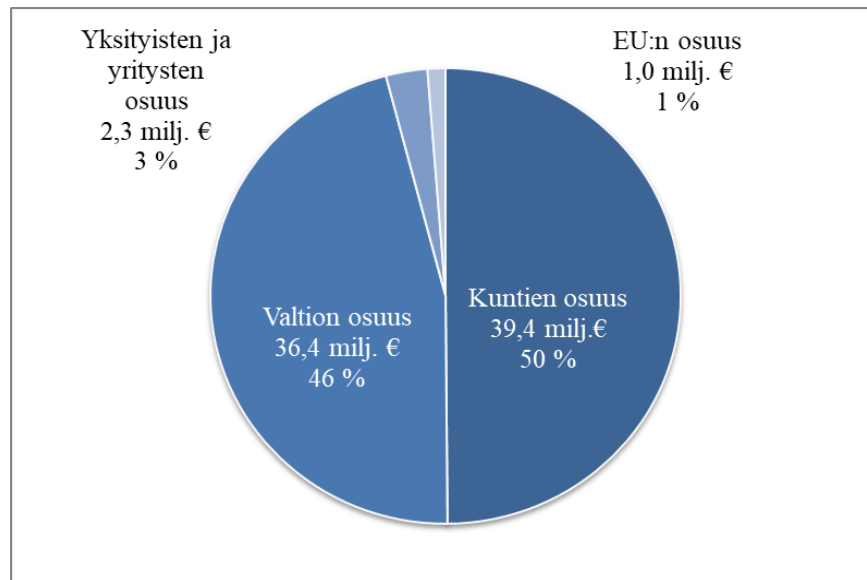
Kuva 3. Kunnostettujen kohteiden toimialakohtainen jakauma. Valtion jätehuoltotyönä kunnostetut ja valmistuneet hankkeet vuodesta 1990—2017, yhteensä 411 kpl. Lähde: SYKE 2017.

Valtion talousarviossa ympäristöministeriölle osoitetun vuotuisen määrärahan suuruusluokka on pysynyt pitkällä aikavälillä verraten vakaana. Valtion lupa- ja valvontaviraston toiminnan edistämiseen ja pienehköihin kunnostushankkeisiin käytettävissä olevan määrärahan suuruus on viime vuosien aikana ollut 2,5—3 milj. euroa vuodessa kahdelta eri ympäristöministeriön momentilta. Näiden pienehköjen kunnostushankkeiden lisäksi on aiemmin 1—2 vuoden välein rahoitettu yksi erikseen nimettävä suuri kunnostushanke, jossa valtion osuus on ylittänyt 350.000 euroa. Valtiontalouden kehykset ovat olleet viime vuosina laskevat.

Valtion rahoitusosuus on vaihdellut tapauskohtaisesti eri hankkeissa. Valtion varoista on maksettu keskimäärin lähes puolet tähän mennessä toteutuneiden jätehuoltotyöhankkeiden kokonaiskustannuksista. Taustalla ovat aikaisemman lainsäädännön velvoitteet. Aiemmin voimassa olleen valtion jätehuoltotöistä annetun asetuksen (901/1989, kumottu) 4 §:ssä säädettiin valtion osuudeksi enintään 50 prosenttia, ellei erityisistä syistä muuta johtunut. Vaikka asetus on myöhemmin kumottu, kustannusten jakaminen on jäänyt yleiseksi lähtökohdaksi. Valtion osuuden suositellaan nykyisin olevan enimmillään 40 prosenttia. Kun sopimusosapuoli on ollut maksukykyinen tai on itse osittain vaikuttanut kunnostustarpeen syntymiseen, valtion osuutta on pienennetty. Mikäli vastuullisen on arvioitu taloudellisesti hyötyvän yhdessä rahoitetusta työstä, on valtion osuutta pienennetty vastuutahon hyötyä vastaavasti. Hankkeita on rahoitettu keskiarvoa suuremmilla valtion osuuksilla, kun kustannukset ovat olleet kohtuuttomat verrattuna vastuullisen maksukykyyn ja kunnostusvastuu on kohdistunut pilaajan sijasta esim. pilaantumisesta tietämättömään maanomistajaan tai haltijaan. Valtion rahoitusosuus onkin nykyisin vaihdellut 5—90 prosenttia ollen joissakin tapauksissa 100 prosenttia kokonaiskustannuksista.

Vuonna 2017 valtion osuus jätehuoltotyöjärjestelmän piiriin otettujen alueiden pilaantuneisuuden selvittämisessä kustannuksista oli 25—100 prosenttia. Toiminta on tällöin ollut keskitettyinä

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukseen. Ensivaiheen selvityksissä pyritään pilaantuneeksi epäillyn alueen toimintahistorian ja muutamien näytteiden avulla selvittämään alueen jatkotutkimusten ja pilaantuneisuuden arviointitarve. Valtion osuus kustannuksista on ollut pääsääntöisesti 100 prosenttia. Puhdistamisen rahoituksessa valtion osuus on vaihdellut 40—70 prosentin välillä.



Kuva 4. Rahoittajien osuudet valtion jätehuoltotyönä valmistuneissa hankkeissa. Lähde: SYKE

Tehtävien keskittäminen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen

Aikaisemmin valtion jätehuoltotyöjärjestelmään kuuluvien alueiden selvittämis- ja kunnostamistehtävien hankintaa hoidettiin kaikissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Tehtävät on keskitetty Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle huhtikuussa 2016 voimaan tulleen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun asetuksen (1393/2014) muutoksen (208/2016) perusteella. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle asetuksen perusteella kuuluvat tehtävät ovat vuoden 1993 jätelain 35 §:ssä ja vanhan jäteasetuksen 14 luvussa tarkoitettujen valtion jätehuoltotöiden koordinoimista ja pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamishankkeiden kilpailuttamista, hankintapäätösten tekemistä ja sopimuksenaikaista toimintaa koskevat tehtävät sekä pilaantuneiden maa-alueiden kunnostusavustuksia koskevat tehtävät. Keskittämisen perusteena on valtakunnallinen pilaantuneiden maa-alueiden tutkimus- ja kunnostusohjelma.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toiminta ja resurssit

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on keskeinen asema järjestelmässä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kokoaa muiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten avustamana tutkimusohjelman sekä valitsee tutkittavat ja puhdistettavat alueet. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus neuvottelee eri osapuolten kanssa ja laatii sopimuksen.

Jos sopimukseen sisältyy vain avustus esimerkiksi kunnalle ilman asiantuntijapalvelua, toimista huolehtii avustuksen saaja. Kunta kilpailuttaa hankinnan julkisiin hankintoihin sovellettavan

sääntelyn mukaisesti. Jos sopimukseen sisältyy Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä, se huolehtii vastuullaan olevista toimista ostopalveluina toimien hankinta-organisaationa.

Toimien kilpailutuksessa on Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa käytössä eri hankintamuotoja. Rajoitettua hankintamenettelyä käytetään tutkimusten tilaamisessa. Avoin hankintamenettely on käytössä puhdistustyön hankinnassa valtion jätehuoltotoissa. Kokeiluhankkeista käytetään kilpailullista neuvottelumenettelyä. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on puitesopimus kolmen eri konsultin kanssa vuoden 2018 loppuun. Konsulttityöt tilataan puitesopimukseen perustuen alueita tutkittaessa ja pilaantuneisuutta arvioidessa sekä valtion jätehuoltotyöhankkeiden toteutusta valvottaessa. Laboratoriopalvelut sisältyvät puitesopimukseen. Puitesopimukset kilpailutetaan kahden vuoden välein.

Valtion jätehuoltotöiden koordinoitua ja pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamishankkeiden kilpailuttamista, hankintapäätösten tekemistä ja sopimuksenaikaista toimintaa koskevissa tehtävissä sekä pilaantuneiden maa-alueiden kunnostusavustuksia koskevissa tehtävissä on Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa vuonna 2018 käytössä kuuden henkilötyövuoden työpanos. Määräaikaisen valtakunnallisen tutkimus- ja kunnostusohjelman toimeenpanotehtävissä on viisi henkilöä eli yhteensä viiden henkilötyövuoden työpanos. Hankkeiden toteuttamiseen liittyen käytössä on yhden henkilön työpanos. Lisäksi tutkimus- ja kunnostusohjelman toimeenpanoon osallistuu hankinta-asiantuntija sekä tiedottaja. Tutkimus- ja kunnostusohjelman toimeenpanoa tuetaan osaltaan vuonna 2018 päättyvän kokeiluhankkeen yhden henkilön työpanoksella. Näiden ohella käytössä on resursseja tiedottamiseen. Tarkoituksena on, että syksyllä 2018 resurssitarvetta tarkastellaan uudelleen.

Muiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja Suomen ympäristökeskuksen resurssit

Muissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa käytettiin keskimäärin noin 2 viikkoa työaikaa vuodessa näihin kohteisiin. Suomen ympäristökeskuksessa on käytetty noin 3 kuukauden työpanos järjestelmän tehtäviin.

Sopimus

Nykyinen valtion jätehuoltotyöjärjestelmä pohjautuu avustuksesta tehtävään sopimukseen avustuksen saajan ja valtiota edustavan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kesken. Käytännössä yli 90 prosenttia hankkeista on ollut kuntien kanssa tehtyjä yhteistyöhankkeita. Sopijapuolina muutamissa tapauksissa ovat olleet myös muu julkinen yhteisö tai yksityinen yhteisö taikka luonnollinen henkilö yksin tai yhdessä kunnan kanssa.

Keskeistä ovat rahoitus- ja sopimusneuvottelut sekä niiden pohjalta laadittava sopimus, jolla sopimusosapuolet sitoutuvat hankkeen toteuttamiseen omalla osuudellaan. Osuus voi olla rahoitusta tai työpanosta. Sopimuksessa sovitaan muun muassa hankkeen tavoitteet, vastuut, osapuolten osuus hankkeen kustannuksista ja toimista sekä muut keskeiset seikat. Käytännössä usein toinen sopijapuoli ottaa vastattavakseen kokonaan alueen pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen edellyttämien toimien kilpailutuksen, tilaamisen ja valvonnan. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus useimmiten vastaa hankkeen toteuttamisesta, koska sillä on sekä hankintaan että toteuttamiseen liittyvää erityisosaamista. Asiantuntijaosaamisella varmistetaan osaltaan, että kohteessa saavutetaan suunniteltu lopputulos.

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän menettelyn vaiheet ja kustannukset

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmässä menettely perustuu pitkälti vakiintuneeseen käytäntöön. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pyrkii tunnistamaan kiireellisimmän selvittämistä ja puhdistamista edellyttävät kohteet. Keskeisiä tietolähteitä ovat Maaperän tilan tietojärjestelmä ja sinne alueista kootut tiedot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta saadut tiedot ja asiantuntija-arvioinnit. Pilaantuneen maa-alueen puhdistushankkeen kustannukset vaihtelevat tuhansista jopa miljooniin euroihin ja hankkeen kesto vaihtelee viikoista vuosiin. Usein kestoaltaan eniten aikaa vievät vaiheet ovat alueen tutkimukset, kunnostuksen suunnittelu ja toimeen tarvittava viranomaispäätös. Suurimmat kustannukset puolestaan muodostuvat hankkeen toteutuksen kustannuksista.

Pilaantuneisuuden selvittämiseen liittyvät kustannukset ovat keskimäärin arvioitu noin 20.000 euroksi, mutta saattavat vaihdella tuhansista kymmeniin tuhansiin euroihin. Alueen pilaantuneisuuden selvittämisessä lopputuloksena voidaan päätyä siihen, että maaperän haitta-aineista ei aiheudu sellaisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät alueen puhdistamista. Osassa tapauksia tulokset johtavat alueen puhdistamiseen.

Jos selvittämisen jälkeen todetaan, että alueella tulee tehdä puhdistamistoimia, niin siinä tapauksessa voidaan hanketta esittää rahoitettavaksi tai toteutettavaksi valtion jätehuoltotyönä. Edellytyksenä on avustuksen hakijan vapaamuotoinen hakemus tai esitys. Jos toimen toteuttamisesta vastaa avustuksen saaja, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoo avustuspäätöksen mukaista puhdistamistyötä. Jos puhdistaminen tehdään valtion työnä, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ostaa tarvittavat palvelut kuten pilaantuneisuuden selvittämisessäkin.

Alueen puhdistamisen kustannukset ovat yleensä huomattavasti suuremmat kuin selvittämisessä. Puhdistamisen kustannukset riippuvat esimerkiksi alueen laajuudesta ja olosuhteista, haitallisista aineista ja niiden määrästä sekä käytettävistä puhdistusmenetelmistä, ja ne vaihtelevat kymmenistä tuhansista euroista miljooniin euroihin. Laajoissa puhdistushankkeissa kokonaiskustannukset saattavat nousta kymmeniin miljooniin euroihin. Valtion jätehuoltotyönä toteutettujen puhdistamishankkeiden kustannusten keskiarvo on ollut noin 200.000 euroa.

Pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisella tarkoitetaan haittojen ja riskien poistamista tai olennaista vähentämistä. Menetelmä on valittava aina kohdekohtaisesti. Valintaan vaikuttavat teknisen soveltavuuden lisäksi muun muassa puhdistamisen aikaiset ympäristövaikutukset, käytettävissä oleva aika ja puhdistamiselle asetetut tavoitteet sekä kustannukset. Pilaantuneen maaperän tai pohjaveden kunnostaminen perustuu joko biologisiin, kemiallisiin tai fyysikaalisiin menetelmiin, joiden tarkoituksena on haitta-aineen poistaminen tai leviämisen estäminen. Puhdistaminen voidaan toteuttaa kohteessa täysin maa-aineksia kaivamatta tai pohjavettä pumpaamatta (*in situ*), kaivamalla ja käsittelemällä maa tai pohjavesi paikan päällä (*on site*) tai siirtämällä ne muualle käsiteltäväksi (*off site*).

Yleensä Suomessa pilaantuneet alueet puhdistetaan kaivamalla maa-aines pois ja käsittelemällä tai loppusijoittamalla se puhdistettavan alueen ulkopuolelle (yli 90 prosenttia tapauksista). Yleisimmät kaivettujen pilaantuneiden maa-ainesten käsittelymenetelmät ovat sijoittaminen kaatopaikoille, kompostointi tai stabilointi. Vähäisessä määrin käytetään muita menetelmiä, kuten lämpökäsittelyä. Huomattava osa vastaanotetuista maa-aineksista hyödynnettiin aikaisemmin sellaisenaan ilman käsittelyä kaatopaikan peitemaina tai rakenteissa. Viimeisten vuosien aikana hyödyntäminen myös uusissa aluerakentamiskohteissa on lisääntynyt. Maa-alueiden *in situ* -kunnostusmenetelmistä käytössä ovat lähinnä biostimulaatioon ja huokosilmäkäsittelyyn perustuvat menetelmät.

Maaperän tilan tietojärjestelmä

Maaperän pilaantumista on selvitetty Suomessa 1980-luvulta lähtien. Maaperän tilan tietojärjestelmään (MATTI) on kerätty tietoja Manner-Suomen maa-alueista, joissa maaperään on voinut päästä haitallisia aineita alueen aikaisemmasta toiminnasta tai nykyisestä toiminnasta johdun. Tietosisältöä ylläpitävät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset yhdessä Helsingin ja Turun kaupunkien ympäristökeskusten kanssa.

Vuoden 2017 alussa MATTI-järjestelmään sisältyi tietoja yli 28.000 alueesta. Alueet ovat tyyppillisesti vanhoja teollisuus- ja varastoalueita sekä vanhoja kaatopaikkoja ja täyttömaa-alueita. Tietojärjestelmä sisältää tietoja mm. pilaantuneeksi epäiltyjen alueiden sijainnista, alueella harjoitetusta toiminnasta sekä mahdollisesti tehdyistä tutkimuksista ja kunnostuksista sekä niiden tuloksista. Järjestelmään sisältyvät myös jo puhdistetut alueet ja alueet, joilla tutkimusten perusteella ei ole puhdistamisen tarvetta nykyisellä maankäytöllä.

Tietojärjestelmän sisältö on koottu aiempien alueellisten tietokantojen sisällöistä, joten tietojen kattavuus ja luotettavuus vaihtelevat sekä alueellisesti että myös eri toimialojen kesken. Tämän vuoksi järjestelmä on vain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien viranomaisten käytössä.

Laki öljysuojarahastosta

Öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004) säädetään mahdollisuudesta saada korvausta öljysuojarahastosta. Rahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen ja sitä hoidetaan ympäristöministeriöstä käsin. Varat kerätään öljysuojamaksuilla, joita peritään öljyä maahantuovilta yhtiöiltä. Osan varoista rahasto saa siirroista valtion talousarviosta. Rahastoon on siirretty keskimäärin 2—3 miljoonaa euroa öljyjättemaksuvaroja vuodessa. Öljysuojarahasto on toissijainen rahoitusjärjestelmä kuten valtion jätehuoltotyöjärjestelmäkin.

Öljysuojarahastosta korvataan maa- ja vesialueilla tapahtuvista öljyvahingoista ja niiden torjunnasta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuvia kustannuksia silloin, kun vahingon aiheuttajaa ei tiedetä tai aiheuttaja ei kykene korvaamaan kustannuksia. Lisäksi rahastosta voidaan myöntää korvauksia öljyn pilaaman maa-alueen ja pohjaveden puhdistamiskustannuksiin. Öljysuojarahastosta voidaan harkinnanvaraisesti myöntää korvauksia kuluihin, joita aiheuttavat öljyn pilaaman alueen puhdistustarpeen selvittäminen ja puhdistustöiden suunnitteleminen ja puhdistaminen. Rahaston varoista on kustannettu erityisesti myös käytöstä poistettujen huolto- ja jakeluasemien pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamista. Vuonna 2012 käynnistyneessä rahaston tutkimus- ja kunnostushankkeessa tuetaan vanhojen, isännättömien öljyllä pilaantuneiden alueiden kunnostamista (*Öljysuojarahaston tutkimus- ja kunnostushanke isännättömien öljyllä mahdollisesti pilaantuneiden kohteiden kunnostustarpeen selvittämiseksi ja kunnostamiseksi, JASKA*).

Rahastosta annetun lain nojalla öljysuojarahastosta myönnettäviin harkinnanvaraisiin korvauksiin ja avustuksiin sovelletaan yleislakina valtionavustuslakia (688/2001). Öljysuojarahasto toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena. Öljysuojarahaston keskeinen toimielin on sen hallitus, jonka valtioneuvosto asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lisäksi rahastolla on valtion palveluksessa olevaa henkilöstöä. Öljysuojarahaston hallituksen tehtävistä säädetään lain 22 §:ssä.

Öljysuojarahastosta myönnetään korvauksia hakemukseen perustuen (20 §). Aikaisemman SOILI-ohjelman ja nykyisen JASKA-ohjelman kautta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kunnat sekä luonnolliset henkilöt ovat saaneet tietoja rahoitusmahdollisuudesta. Tiedot ovat saatavilla myös ympäristöministeriön internet-sivulla.

Päätösvalta korvausten myöntämisessä on öljysuojarahaston hallituksella, joka voi siirtää päätösvaltaa jaostolle (21 §). Työjaoston päätösvalta on käytännössä 10.000 euroon saakka mutta se ei koske ennakkotapauksen luonteisia tilanteita. Öljysuojarahastosta annettu valtioneuvoston asetus (1409/2004) sisältää lakia tarkentavaa sääntelyä korvauksen ja avustuksen hakemisesta, hallituksesta ja henkilöstöstä sekä katselmuslautakunnasta.

Öljysuojarahastosta annetun lain 3 luvussa säädetään korvauksista ja avustuksista (10—21 §). Luku sisältää säännökset muun muassa korvauksesta öljyvahingosta sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista (10 §), ennakkokorvauksesta (11 §), korvattavasta vahingosta (12 §) ja torjunta- ja ennallistamiskustannuksista (13 §) sekä harkinnanvaraisesta korvauksesta (15 §).

Korvattavasta vahingosta säädetään 12 §:ssä. Öljyvahingosta kärsimään joutuneelle maksettava korvaus määrätään soveltaen tapauksesta riippuen joko ympäristövahinkojen korvaamisesta annetua lakia (737/1994) tai merilain (674/1994) 10 lukua. Torjunta- ja ennallistamiskustannuksia (13 §) ovat kustannukset niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin joku on ryhtynyt itseään koskevan öljyvahingon uhan torjumiseksi, öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) mukaisesti suoritetuista öljyntorjuntatoimenpiteistä aiheutuneet kustannukset ja vahingot ja öljyn pilaaman ympäristön ennalleen palauttamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset. Torjunta- ja ennallistamiskustannuksiin kuuluvat myös kustannukset niistä selvityksistä, jotka ovat olleet välttämättömiä 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun torjuntatoimenpiteen tai ennallistamisen suorittamiseksi.

Harkinnanvarainen korvaus öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta sisältyy 15 §:ään. Säännökseen sisältyy myös korvauksen palauttamista koskevaa sääntelyä. Rahastosta voidaan korvata kokonaan tai osittain kustannukset, jotka aiheutuvat tai ovat aiheutuneet öljyn pilaaman maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta, puhdistamistarpeen selvittämisestä ja puhdistustöiden suunnittelusta. Korvauksen myöntämisen edellytyksenä on, että pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka tämä ei kykene vastaamaan puhdistamisen kustannuksista. Lisäksi edellytyksenä on, että pilaantuneen alueen haltijaa ei voida kohtuudella velvoittaa puhdistamaan aluetta. Maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevaan avustushakemukseen on liitettävä kiinteistön omistajan kirjallinen vakuutus siitä, että hän sitoutuu palauttamaan öljysuojarahastolle rahaston niin vaatiessa pilaantuneen maa-alueen puhdistamiskustannuksiin myönnetyn korvauksen korkoineen, jos kiinteistö myydään kymmenen vuoden kuluessa siitä, kun puhdistaminen on suoritettu.

Takautumisoikeudesta (16 §) säädetään, että öljysuojarahastosta korvausta saaneen oikeus saada korvausta korvausvelvolliselta siirtyy öljysuojarahastolle siltä osin kuin korvausta on maksettu. Erityisestä syystä on öljysuojarahaston hallituksella oikeus jättää korvaus kokonaan tai osittain perimättä takaisin rahastoon.

Öljysuojarahasto on tärkeä toissijaisen rahoituksen järjestelmä. Vuoden 2016 loppuun mennessä rahasto on käyttänyt pilaantuneiden maa-alueiden ja pohjavesien tutkimus- ja kunnostamiskustannuksiin sekä hankkeiden hallintoon yhteensä 40,76 miljoonaa euroa. Rahastoon on vastaavana aikana siirretty yhteensä 36,75 miljoonaa euroa öljyjätämaksun tuotosta.

Laki ympäristövahinkovakuutuksesta

Ympäristövahinkovakuutuksesta annetussa laissa (81/1998, *jäljempänä ympäristövahinkovakuutuslaki*) säädetään pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta. Vakuutus on myös toissijainen rahoitusjärjestelmä kuten valtion jätehuoltotyöjärjestelmä sekä öljysuojarahasto.

Ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain mukaan ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994) tarkoitetusta, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista

vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen maksetaan korvausta tämän lain nojalla. Edellytyksenä on, että korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi siltä, joka on ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain mukaan vastuussa vahingon korvaamisesta, ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta. Vaihtoehtoisena edellytyksenä on, että korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Ympäristövahinkovakuutuslain nojalla ei kuitenkaan korvata sellaisia ympäristövahinkoja, jotka voidaan korvata öljysuojarahastosta annetun lain perusteella.

Vakuutuksen soveltamisala on varsin suppea. Se koskee ympäristövahinkoja, jotka ovat tapahtuneet 1 päivänä tammikuuta 1999 jälkeen harjoitetusta toiminnasta. Vanhemmat tapaukset eli ennen vuotta 1999 harjoitetun toiminnan johdosta pilaantuneet alueet jäävät järjestelmän ulkopuolelle. Vakuutuksesta ei korvata öljyvahinkoja tai yksittäisten kuljetusten, anonyymin haja-kuormituksen tai luonnon vähittäisestä pilaantumisesta johtuvia vahinkoja. Vakuutuksesta ei myöskään korvata maisemakuvan muutosta, jos siitä ei ole aiheutunut taloudellista vahinkoa tai jokamiehenoikeuksien loukkaamisesta johtuvia vahinkoja. Usean tuntemattomaksi jääneen tahon yhteisvaikutuksella aiheuttama ympäristövahinko, joka on tapahtunut 1 päivänä tammikuuta 1999 jälkeen harjoitetusta toiminnasta, kuuluu soveltamisalaan.

Vakuuttamisvelvollisesta toiminnasta säädetään ympäristövahinkovakuutuslain 2 §:n lisäksi ympäristövahinkovakuutuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (47/2015, 1 §, *jäljempänä ympäristövahinkovakuutusasetus*). Vakuuttamisvelvollisia ovat eräin rajauksin yksityisoikeudelliset yhteisöt, jotka harjoittavat ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettua ympäristöluvanvaraista toimintaa, jota koskevan lupahakemuksen ratkaisee valtion ympäristölupaviranomainen. Vakuuttamisvelvollisia ovat myös vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) annetun lain mukaiset, luvanvaraista toimintaa harjoittavat yhteisöt. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoo ympäristövahinkovakuutuslain 3 §:n nojalla vakuuttamisvelvollisuuden noudattamista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus valvontaansa varten saada tiedot voimassa olevista ympäristövahinkovakuutuksista toiminnanharjoittajilta ja Ympäristövakuutuskeskukselta.

Vakuutusjärjestelmän toiminta rahoitetaan yhteisöiltä kerättävällä vakuutusmaksulla (ympäristövahinkovakuutuslaki 8 §). Vakuutusmaksu on määrättävä siten, että vahinkoa kärsineen etu turvataan. Maksun tulee olla kohtuullisessa suhteessa vakuutuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Maksun määrittämisessä on otettava huomioon muun muassa yhteisön liiketoiminnan laajuus ja ympäristövahingon vaara.

Vakuutuskorvausta haetaan suoraan ympäristövakuutuskeskukselta. Korvauksen saaminen ympäristövahinkovakuutuksesta edellyttää, että korvausta ei ole saatu perittyä korvausvelvollisen vapaaehtoisesta vastuuvakuutuksesta tai korvausvelvollinen jää selvittämättä. Korvausvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja pääsääntöisesti kolmen vuoden kuluessa siitä, kun tiedetään, ettei korvausta saada perittyä aiheuttajalta.

Korvaus kattaa aiheutuneen ympäristövahingon vähennettynä omavastuusuudella. Vahinkoa kärsineen omavastuu on luonnolliselta henkilöltä 300 ja oikeushenkilöltä 3.000 euroa. Korvausta voidaan alentaa, jos vahinkoa kärsinyt on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen. Enimmäiskorvauksesta säädetään lain 15 §:n 3 momenttiin perustuen asetuksella. Ympäristövahinkovakuutusasetuksen 4 §:n mukainen korvauksen enimmäismäärä on 6 miljoonaa euroa yhdestä vahingosta ja 10 miljoonaa euroa kalenterivuoden aikana ilmoitetuista vahingoista. Korvauskatto poikkeaa olennaisesti toiminnanharjoittajan vastuuvakuutuksesta, jossa enimmäiskorvauksen raja on usein 500 000 euroa tai miljoona euroa. Vastuuvakuutusten korvaus on toki rajattu äkillisiin ja ennalta-arvaamattomiin vahinkoihin. Vastaavaa rajoitusta ei ole ympäristövahinkovakuutuksessa. Vakuutusmaksuja kertyy vuosittain karkeasti arvioiden noin 2,7

miljoonaa euroa. Siitä on vuoteen 2017 mennessä maksettu korvauksia kuudessa vahinkotapauksessa.

Valtionavustuslaki

Valtionavustuslaki on valtionavustuksiin sovellettava yleislaki. Jos erityislaeissa ei ole säännöksiä, sovellettavaksi tulevat valtionavustuslain säännökset. Valtionavustuslain lisäksi sovelletaan muun muassa hallintolakia (434/2003) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lakia (621/1999). Valtionavustuslain nojalla on annettu useita valtioneuvoston asetuksia eri toimien tukemisesta useiden eri ministeriöiden toimialoilla.

Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Lakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen. Valtionavustuslakia sovelletaan myös, kun valtion talousarviossa myönnetään valtuus tehdä sopimuksia tai antaa sitoumuksia valtionavustuksesta.

Valtionavustuslaki sisältää säännökset esimerkiksi valtionavustuksen myöntämisen perusteista, myöntämisestä ja maksamisesta, käytöstä ja sen valvonnasta sekä käytöstä ja takaisinperinnästä. Laissa säädetään myös tietojen saannista ja tietojen luovuttamisesta. Valtionavustuslain 8 §:n valtuuden nojalla on annettu lukuisia lakia tarkentavia säädöksiä valtioneuvoston asetuksin eri hallinnonalojen avustuksien myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Valtionavustuslain järjestelmässä valtionapuviranomainen tiedottaa mahdollisuudesta hakea avustusta jollakin sopivalla tavalla. Avustusta on haettava kirjallisesti (9 §) ja hakemuksessa on annettava riittävät ja oikeat tiedot (10 §). Valtionapuviranomainen voi edellyttää hakemuksen täydentämistä. Avustaminen perustuu valtionapuviranomaisen tekemään valtionapupäätökseen (11 §), joka on valituskelpoinen päätös. Lakiin sisältyy myös päätöksen sisältöä koskevia vaatimuksia silloin, jos avustusta myönnetään.

Valtionavustus voidaan myöntää 7 §:ään perustuen saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa (7 §:n 2 momentti). Valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä säädetään 15 §:ssä. Valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta avustuksen takaisinperintään säädetään 21 §:ssä ja harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä 22 §:ssä. Valtionavustuslain 5 luku sisältää myös muita säännöksiä liittyen valtionavustuksen palauttamiseen ja takaisinperintään.

Puhdistamisen ja kunnostamisen lainsäädäntö ja vastuut

Puhdistamis- ja kunnostamisvastuun oikeudellinen sääntely pohjautuu aiheuttaja maksaa -periaatteeseen. Vastuu kunnostamisesta ja puhdistamisesta on ensisijaisesti aiheuttajalla. Aiheuttajan vastuuta sovelletaan sekä äkillisten onnettomuuksien aiheuttamaan pilaantumiseen että vähitellen syntyvään pilaantumiseen. Tämä ensisijainen vastuu ilmaistaan usein siten, että vas-

tuullisena on toiminnan harjoittaja tai luvan haltija tai muulla tavoin niin, että velvollisuus kohdistuu siihen tahoon, jonka toiminnan tai laiminlyönnin johdosta haitallinen tai vahingollinen seuraus aiheutuu.

Lainsäädännössä on toissijaisia järjestelmiä, joita edellä on selostettu [*valtion jätehuoltotyöjärjestelmä, öljyvahinkoihin sovellettava öljysuojarahaston käyttäminen ja ympäristövakuutusjärjestelmä*]. Toissijaisia järjestelmiä tarvitaan niissä tilanteissa, kun vastuutaho on maksukyvytön, kykenemätön huolehtimaan velvoitteistaan tai kun aiheuttajaa ei saada selville.

Vastuuketjussa aiheuttajan lisäksi ovat eräin edellytyksin alueen haltija ja kunta. Ympäristönsuojelulain mukana alueen haltijalla on toissijainen vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta, jos pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tämä ei kykene täyttämään velvollisuuttaan. Edellytyksenä alueen haltijan vastuun syntymiseen on, että pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai hän on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila sitä hankkiessaan. Alueen haltijan on puhdistettava alueen maaperä siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta. Alueen haltija vastaa samoin edellytyksin myös pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta, jos pilaantuminen on johtunut kyseisen alueen maaperän pilaantumisesta. Viimesijainen vastuu pilaantuneen maaperän puhdistamisesta on kunnalla tilanteissa, jossa pilaantuminen on tapahtunut ennen 1 päivänä toukokuuta 1994. Jollei pilaantuneen alueen haltijaa voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää, kunnan on selvitettävä maaperän puhdistamistarve ja puhdistettava maaperä. Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta on siten viime kädessä vastuussa kunta näissä uudemmissa tapauksissa.

Puhdistamisvastuu aikaisemman sääntelyn perusteella

Ennen 1 päivänä toukokuuta 1994 syntyneissä maaperän ja pohjaveden pilaantumistapauksissa puhdistamisvastuu perustuu ympäristönsuojelulain voimaantulo- ja siirtymäsäännösten nojalla aiemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön. Näissä vanhoissa tapauksissa sovellettava vastuusääntely perustuu sääntelyn kahtiajakoon eli jaotteluun vesilainsäädäntöön ja ympäristölainsäädäntöön. Vesilainsäädännössä vastuu kohdistuu yleensä vain aiheuttajaan mutta ympäristölainsäädännön mukaan puhdistamisvastuu voi kohdistua toissijaisesti alueen haltijaan tai viimesijaisesti alueen sijaintikuntaan. Näissä vanhoissa tapauksissa on mahdollista myös se, että kukaan ei vastaa puhdistamisesta. Vanhoissa tapauksissa on mahdollista, että pilaantuminen on tapahtunut noudattaen silloin voimassa olevaa sääntelyä eikä vastuuta ole syntynyt.

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulain tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja ja turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta. Lisäksi tarkoituksena on myös muun muassa edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Lakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan myös toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn.

Pilaantuneiden maa-alueiden tutkimisen ja kunnostamisen kannalta keskeisiä ympäristönsuojelulain säännöksiä ovat maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot ja pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevat säännökset. Ympäristönsuojelulain maaperän pilaamiskiellon (16 §) mukaan maahan ei saa jättää tai päästää jätettä tai muuta ainetta taikka eliöitä tai pieneliöitä 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. Kiellon tarkoituksena on turvata pohjaveden laadun säilyminen maaperän kautta tapahtuvalta pilaantumiselta. Ympäristönsuojelulain säädetään myös pohjaveden pilaamiskiellosta (17 §). Sen mukaan ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna, päästää tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että muun muassa tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua. Suojan piirissä ovat myös toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi, jonka laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää. Pohjaveden pilaamiskiellon mukaan kielletty on myös toimenpide, joka vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua. Säännöksen mukaan myös pohjaveden pilaantumisen vaaran aiheuttaminen on kielletty.

Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevat säännökset sisältyvät ympäristönsuojelulain lukuun 14 (133—139 §). Pilaantumisen aiheuttaja on velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Velvollisuus ei riipu siitä, onko pilaantuminen johtunut huolimattomasta toiminnasta. Puhdistamisvastuu on siten oikeudelliselta luonteeltaan ankaraa.

Ympäristönsuojelulain 133 §:ssä säädetään maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta. Lähtökohtana on, että se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden (pilaantunut alue) siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle (133 §:n 1 mom.). Lisäksi säädetään 133 §:n 2 momentissa haltijan vastuusta seuraavasti: ”Jos maaperän pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan ja jos pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai hän on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila 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 kyseisen alueen maaperän pilaantumisesta.” Kunnan vastuu perustuu 133 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan, jos pilaantuneen alueen haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää, kunnan on selvitettävä maaperän puhdistamistarve ja puhdistettava maaperä. Tämä kunnan vastuu ei koske niin sanottuja vanhoja tapauksia eli ennen 1 päivänä toukokuuta 1994 tapahtuneita tilanteita kuten edellä on selostettu.

Ympäristönsuojelulain 18 luvun säännösten nojalla valvonnassa on käytettävissä myös hallintopakkokeinoja. Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteessa viranomaisen on tarkastettava toiminta (169 §). Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi antaa yksittäisen määräyksen pilaantumisen ehkäisemiseksi (180 §) ja keskeyttää toiminnan (181 §). Lainvastaisen menettelyn johdosta valvontaviranomainen voi kehottaa lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettelyn ja sen on ryhdyttävä toimiin hallintopakkoasian vireille saamiseksi. Ympäristönsuojelulain 175 §:ään perustuen rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisessa viranomainen voi muun muassa kieltää jatkamasta tai toistamasta menettelyä (175 §:n 1 mom. 1 kohta). Pilaantumistapauksessa viranomainen voi esimerkiksi määrätä palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta (175 §:n 1 mom. 2 kohta). Toiminnanharjoittaja voidaan määrätä selvittämään riittävässä määrin toiminnan ympäristövaikutukset, jos on perusteltua aihetta epäillä toiminnasta aiheutuvan tämän lain vastaista ympäristön pilaantumista (175 §:n 1 mom. 3 kohta).

Jätelaki

Jätelakia sovelletaan (2 §) muun muassa jätteeseen, jätehuoltoon ja roskaantumiseen sekä tuotteisiin ja toimintaan, joista syntyy jätettä. Jätteitä koskevat säännökset voidaan ryhmitellä toisaalta jätehuoltoa ja toisaalta roskaa koskeviin säännöksiin.

Jätelain 8 luku sisältää roskaantumista koskevat säännökset. Roskaamiskiellon (72 §) sisältönä on, että ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Roskaajan siivousvelvollisuuden sisältönä on, että roskaajan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue.

Jos roskaajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka jos roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan, toissijainen siivoamisvelvollisuus kohdistuu (74 §) muun muassa maantien, yksityisen tien, radan tai sataman pitäjään. Myös esimerkiksi yleisötilaisuuden järjestäjä on toissijaisessa vastuussa roskien siivoamisesta tilaisuuteen varatulla ja sen välittömässä läheisyydessä olevalla alueella, joka on roskaantunut tilaisuuden johdosta. Toissijainen vastuu kohdistuu myös alueen haltijaan, jos tilaisuus järjestetään hänen suostumuksellaan eikä tilaisuuden järjestäjä huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan. Lisäksi toissijainen siivoamisvelvollisuus kohdistuu muissa tilanteissa alueiden haltijoihin eräin edellytyksin. Jos muun alueen haltija tiesi tai tämän olisi pitänyt tietää roskaavasta toiminnasta tai tapahtumasta eikä siivoaminen ole haltijalle muutoin kohtuutonta, kohdistuu toissijainen siivousvelvollisuus haltijaan. Jos alueen haltija laiminlyö siivoamisvelvollisuutensa tai haltijalla ei ole siivoamisvelvollisuutta jätelain 74 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla, siivoamisvelvollinen on eräissä tilanteissa kunta. Kunnan vastuusäännös sisältyy 74 §:n 2 momenttiin.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi määrätä siivoamisvelvollisen täyttämään velvollisuutensa (75 §). Jos kunta laiminlyö 74 §:n 2 momentissa tarkoitetun siivoamisvelvollisuutensa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi antaa kunnalle siivoamisesta määräyksen. Määräyksen antamisesta ja siihen liitettävästä velvoitteen laiminlyönnin varalle asetettavasta tehosteesta säädetään 13 luvussa.

Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulailla (763/1994) turvataan väestön ja yksilön terveyden ylläpitämistä ja edistämistä. Lailla pyritään ennalta ehkäisemään, vähentämään ja poistamaan sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa (1 §). Terveydensuojelulaissa tarkoitetaan terveyshaitalla ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä (1 §). Terveydensuojelulaki sisältää sääntelyä muun muassa ilmoituksenvaraisesta toiminnasta (4 luku), talousvedestä (5 luku), jätteistä ja jätevesistä (6 luku) sekä asunnon ja muun oleskelutilan sekä yleisten alueiden terveydellisistä vaatimuksista (7 luku).

Terveydensuojelulain yleisten periaatteiden (2 §) mukaan elinympäristöön vaikuttava toiminta on suunniteltava ja järjestettävä siten, että väestön ja yksilön terveyttä ylläpidetään ja edistetään. Elinympäristöön vaikuttavan toiminnan harjoittajan on tunnistettava toimintansa terveyshaittaa aiheuttavat riskit ja seurattava niihin vaikuttavia tekijöitä (omavalvonta). Toimintaa on harjoitettava siten, että terveyshaittojen syntyminen mahdollisuuksien mukaan estyy.

Kunnan terveydensuojelutehtävistä säädetään 6 §:ssä. Kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Kunnan on tiedotettava terveydensuojelusta ja järjestettävä terveydensuojelua koskevaa ohjausta ja neu-

vontaa. Lisäksi kunnan tulee laatia ja hyväksyä säännöllistä valvontaa koskeva terveydensuojelun valvontasuunnitelma (kunnan valvontasuunnitelma). Valvonnan tulee olla laadukasta, riskiperusteista ja terveyshaittoja ehkäisevää.

Häiriötilanteisiin varautuminen tarkoittaa, että kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa laadittava suunnitelma elinympäristöön vaikuttaviin häiriötilanteisiin varautumiseksi. Toiminta on suunniteltava ennakolta ja sitä on harjoiteltava siten, että häiriötilanteessa pystytään ehkäisemään, selvittämään ja poistamaan häiriön aiheuttamat terveyshaitat, häiriön vaikutukset saadaan rajoitettua mahdollisimman vähäisiksi ja häiriöstä toipuminen saadaan käyntiin mahdollisimman nopeasti (8 §).

Terveydensuojelulain mukaista tiedonhankintaa, tarkastusta ja valvontaa koskevat säännökset sisältyvät lain 10 lukuun. Tiedonsaantioikeuden (44 §) nojalla kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus saada tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajalta ja henkilöltä, jota tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten velvoitteet koskevat. Myös esimerkiksi toiminnanharjoittajan on ilmoitettava viivytyksettä kunnan terveydensuojeluviranomaiselle terveydensuojelun kannalta merkityksellisestä onnettomuudesta tai muusta toiminnan häiriöstä.

Viranomaisen tarkastusoikeus perustuu terveydensuojelulain 45 §:ään. Terveydensuojeluviranomaisella on oikeus tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi tehdä tarkastuksia sekä teettää niihin liittyviä tutkimuksia. Tarkastuksen tai tutkimuksen tekijällä on oikeus tehtävänsä suorittamiseksi muun muassa päästä alueelle tai rakennukseen, missä harjoitetaan terveydensuojelun kannalta merkityksellistä toimintaa tai missä terveydensuojeluviranomainen perustellusta syystä epäilee esiintyvän tai syntyvän terveyshaittoja ja saada tarvittavat, käytettävissä olevat tiedot rakennuksista, laitteista, valmistusmenetelmistä, toiminnan laadusta ja terveydellisten seikkojen arvioimista koskevien mittausten ja tutkimusten tuloksista. Sääntely oikeuttaa esimerkiksi mittausten tekemiseen. Valvontaviranomaisen ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuus perustuu 47 §:ään. Keskeistä on, että kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus saada muun muassa kunnan ja valtion viranomaiselta kunnan terveydensuojelun kehittämisen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja.

2.2 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Ruotsi

Pilaantumisvahinkojen korjaamiseen sovellettava asetus (*Förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande, jäljempänä Ruotsin avustusasetus*) muodostaa Ruotsissa avustusjärjestelmän oikeudellisen perustan. Kyseessä on harkinnanvarainen avustusjärjestelmä, jossa Naturvårdsverket myöntää avustukset. Naturvårdsverketin tehtävänä on asetukseen perustuen laatia kansallinen pilaantuneisuuden kunnostussuunnitelma. Suunnitelman toteutukseen sisältyy pilaantumisvahinkojen priorisointi sekä asetusten mukaisten avustusten hakeminen ja päätösharkinnan perusteet. Naturvårdsverket antaa vuosittain valtiopäiville tilanneselostuksen (*Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden*) kunnostussuunnitelman toteuttamisesta.

Ruotsin järjestelmä perustuu viranomaisjohtoiseen menettelyyn. Lääninhallitus voi hakea avustusta. Hakemuksen käsittelee Naturvårdsverket. Järjestelmän mukaan avustusta voidaan myöntää määrärahojen puitteissa alueen pilaantuneisuuden ja vastuuvollisen selvittämiseen, ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvien vahinkojen tai haitan selvittämiseen sekä torjunta-, ehkäisemis- ja poistamistoimiin. Avustusta voidaan myöntää myös jälkiseurantaan.

Naturvårdsverket tekee asiassa päätöksen, jonka tulee sisältää muun muassa toimea ja avustuksen määrää koskevat tiedot. Päätökseen sisältyy myös ehtoja esimerkiksi vastaanottajan velvollisuudesta antaa tietoja avustuksen käytöstä ja loppuselvityksen laatimisesta, tutkimuksista ja muista toimista. Jos avustus myönnetään, se maksetaan lääninhallitukselle. Lääninhallitus voi päättää antaa avustuksen edelleen kunnalle tai muulle viranomaiselle, joka vastaa avustuksessa tarkoitetuista toimista.

Pilaantuneiden alueiden kunnostamisen rahoittaminen

Pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen on käytetty valtion varoja viiden vuoden aikana 2000—2005 noin 257 miljoonaa kruunua ja vuosina 2006—2010 noin 270 miljoonaa kruunua. Vuonna 2017 Naturvårdsverketin käytössä oli 720 miljoonaa kruunua, tutkimuslaitoksella 90 miljoonaa ja Örebron lääninhallituksella 50 miljoonaa pilaantuneisiin alueisiin.

Yhteensä pilaantuneiksi epäiltyjen alueiden tietokannassa on 88.000 kohdetta. Naturvårdsverketin mukaan kunnostamistahdin tulee nousta, jotta ympäristönlaatuavoitteisiin päästäisiin määräajassa eli vuoteen 2050 mennessä.

Lääninhallitukset ovat inventoineet alueita, joilla jatkotoimet tehdään valtion avustuksella ja joissa vastuuvollista ei ole tai vastuuvollinen vastaa vain osittain jälkikäsitellyn kustannuksista. Ruotsin geologinen tutkimuslaitos on tällaisten hankkeiden toteuttajana (*huvudman*). Lisäksi se vastaa valtion yritysten aiheuttamien pilaantuneiden alueiden kunnostamisesta, jos yritystä ei enää ole. Vuonna 2017 tutkimuslaitoksen käytössä oli 90 miljoonaa kruunua kuten edellä on todettu. Geologisen tutkimuslaitoksen toimet vaihtelevat selvityksistä toteutukseen. Tutkimuslaitos oli vuonna 2016 toteuttajana yli 10 hankkeessa ja lisäksi kuntien pyynnöstä kuudessa muussa hankkeessa. Naturvårdsverketin selonteossa mainitaan, että tutkimuslaitoksen osaamiselle tällaisten alueiden osalta on suuri tarve.

Maan arvon nousun huomioon ottaminen

Naturvårdsverket:ssä käsitellään maan arvon nousua avustushakemuksen yhteydessä. Kiinteistön arvo selvitetään puhdistamattomana ja puhdistamisen jälkeen. Arvon nousun määrittämistä ei tehdä tapauksissa, joissa kiinteistön omistaja itse maksaa osan kunnostamiskustannuksista, vaan ainoastaan silloin, kun muu kuin omistaja maksaa kustannukset. Ruotsissa on kiinteistön arvon määrittämiseen laadittu ohje kiinteistönarvioijille. Se sisältää myös arvioinnista laadittavan lausunnon mallin.

Jos arvioidaan, että kiinteistöä ei saataisi myytyä alennettuun hintaan, niin sen omistajaa ei veloiteta korvaamaan valtion tuen avulla saavutettua arvon nousua. Alennettu hinta tarkoittaa, että kauppahinnassa otettaisiin puhdistamiskustannukset huomioon vähennyksenä, jolloin ostaja maksaisi kaupan kohteesta alemman kauppahinnan. Jos valtion varoista tuetaan asumiskäyttöön osoitettavan alueen puhdistamista, vaaditaan auktorisoidun kiinteistöarvioijan arvio.

Itävalta

Liittovaltion tasolla maaperäpolitiikan kaksi keskeistä kohdetta ovat vanhojen teollisuus- ja kaatopaikka-alueiden kehittäminen ja vesivarantojen suojeleminen. Lisäksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisessa priorisoidaan niitä kohteita, joissa vastuutahoa ei ole tai joissa sitä ei voida tunnistaa. Tällaisten kohteiden puhdistamisesta vastaa liittovaltion viranomaisena Kestävän kehityksen ja turismin ministeriö (*Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, BMNT, jäljempänä BMNT-ministeriö*).

Itävallan lainsäädännössä jaotellaan alueiden pilaantumiseen ja puhdistamiseen sovellettava sääntely osin pilaantumisen ajankohdan perusteella. Ennen 1.7.1989 pilaantuneiden alueiden (*Altlasten, historialliset pilaantuneet alueet*) ja tämän jälkeen pilaantuneiden alueiden (uudet pilaantuneet alueet) puhdistamiseen sovellettava sääntely ja lähestymistapa ovat erilaiset. Maaperän lisäksi käsite pilaantunut alue sisältää myös pohjavedet. Historiallisten pilaantuneiden alueiden (*Altlasten*) puhdistamisen tarve perustuu keskeisesti riskinarviointiin ja priorisointiin. Uusien pilaantuneiden alueiden tutkimiseen ja kunnostamiseen ei voi hakea valtion tukea.

Historiallisten merkittävästi pilaantuneiden alueiden kunnostaminen ja kunnostamisen rahoittaminen sisältyy siitä annettuun lakiin (*Bundesgesetz zur Finanzierung und Durchführung der Altlastensanierung, ALSAG*). Lakiin sisältyy alueiden (*Verdachtsflächen*) tunnistamista ja rekisteröintiä sekä vaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä. Laissa säädetään myös pilaantuneiden alueiden ja mahdollisesti pilaantuneiden alueiden tiedon keräämiseen, testaukseen ja kunnostamiseen liittyvästä rahoituksesta veroluonteisen maksun (*Altlastenbeitrag*) muodossa. Maksua maksetaan lakiin perustuen jätteen käsittelystä, kuten maaperään sijoittamisesta ja poltosta, jätteen määrän mukaan (8—87 euroa/tonni). Maksun käyttötarkoituksesta, saajista ja osuuksista on myös sääntelyä. Vastuu ALSAG:n mukaisten vanhojen historiallisten pilaantuneiden alueiden hallinnan järjestämisestä kuuluu BMNT-ministeriölle. Veroluonteisena maksuna kerättyjen varojen kohdistamisesta vastaa liittovaltion valtionvarainministeriö (*Bundesministerium für Finanzen, BMF*).

Kansallista rahoitusohjelmaa hallinnoi Kommunalkredit Public Consulting -yhtiö (KPC). Liittovaltion yhtiömuotoisen ympäristöviranomaisen (Umweltsbudesamt GmbH) tekemässä riskinarvioinnissa alue tulee olla määritelty merkittävästi pilaantuneeksi ja kuuluvan priorisointiluokkiin 1, 2 tai 3. Luokituksella on vaikutusta myönnettävän tuen enimmäismäärään.

Itävallassa on voimassa myös eri toimiin myönnettävää tukea koskeva laki (*Bundesgesetz über die Förderung von Maßnahmen in den Bereichen der Wasserwirtschaft, der Umwelt, der Altlastensanierung, zum Schutz der Umwelt im Ausland und über das österreichische II/CDM-Programm für den Klimaschutz (Umweltförderungsgesetz – UFG, jäljempänä tukilaki)*). Tukilain soveltamisalaan kuuluu historiallisten pilaantuneiden alueiden (*Altlasten*) lisäksi myös muiden toimien tukia. Valtion tuen suuntaviivat (*Förderungsrichtlinien 2015 für die Altlastensanierung oder -sicherung, jäljempänä suuntaviivat*) on annettu vuoden 2021 kesään saakka. Niitä noudatetaan myönnettäessä julkisia varoja historiallisesti pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen ja tutkimiseen. Tukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, osavaltiolle, jäteyhtiölle, yritykselle, joka on jätelain, vesilain tai liiketoimintalain mukaan vastuussa tai kohteen omistajalle. Myös tutkimus- tai kehitystoimintaa tekeväle instituutiolle tai yksityishenkilölle voidaan tukea myöntää. Tuen määrää riippuu suuntaviivoissa määriteltyjen kolmen tekijän yhteisvaikutuksesta. Nämä ovat alueen priorisointiluokitus ja se, onko vastuutahoa, jolle kunnostaminen kuuluu sekä se, toimiiko hakija kilpailuilla markkinoilla vai ei. Myönnettävän tuen prosenttiosuus vaihtelee 95 prosentin ja 55 prosentin välillä. Osassa tilanteita sovelletaan myös tuen 200.000 euron suuruista enimmäismäärää. Tuesta laaditaan sopimus, jonka sisällöstä annetaan yksityiskohtaisia sisältöön sovellettavia ohjeita (9 §).

Maan arvon huomioon ottaminen

Maan arvon nousu otetaan huomioon julkisen tuen määrässä. Näin silloin, kun historiallisen pilaantuneen alueen (*Altlasten*) puhdistaminen nostaa maan arvoa enemmän kuin mikä on hakijan osuus puhdistamisen kokonaiskustannuksista. Jos hakijan osuus kustannuksista on suurempi kuin arvon nousu, ei tukea vähennetä. Jos hakijan osuus kustannuksista on vähemmän

kuin arvon nousu, niin arvon noususta vähennetään hakijan osuus ja tämä erotuksen määrä vähennetään myönnettävästä tuesta. Arvon nousun määrittää ulkopuolinen, pätevä kiinteistöarvioija.

Käytäntö

Alueita koskevia tietoja on saatavilla inventoinnista ja tietokannoista. Liittovaltion yhtiömuotoisen ympäristöviranomaisen (*Umweltsbudesamt GmbH, jäljempänä UBA GmbH*) internet-sivuilta saatavissa oleva inventointi kattaa koko maan. Luetteloon sisältyy mahdollisesti pilaantuneet alueet (*Verdachtsflächen*). Mahdollisesti pilaantuneita alueita kuten kaatopaikkoja, teollisuusalueita ja kaupan alueita on tunnistettu vuoden 2016 tammikuuhun mennessä lähes 71.000. Määrän arvioidaan olevan 95 prosenttia pilaantuneista alueista. Arvioidaan myös, että noin 3 prosenttia tällaisista alueista aiheuttaa merkittävää pilaantumista tai haittaa ympäristölle. Tarvittaessa kohteen tiedot sisällytetään kunnostettavien ja aikataulutettavien kohden luetteloon (*Altlastenatlas*). Lisäksi käytössä on erillinen rekisteri (*Altlastenkataster*) merkittävästi pilaantuneista ja pilaantuneiksi epäillyistä alueista. *Altlastenatlas*–järjestelmässä pilaantuneen alueen tiedot ovat saatavilla internetissä karttasovellutuksessa.

Avustusohjelman ja rahaston hallinnointi

Itävallassa on vuodesta 1993 ollut ohjelma pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen ja rahoittamiseen. Ohjelman piiriin kuuluvien hankkeiden hallinnasta ja ohjelman käytännön toteuttamisesta vastaa UBA GmbH:n nimeämänä tahona Kommunalkredit Public Consulting -yhtiö (KPC). KPC hallinnoi koko ohjelmaa. Avustushakemukset arvioidaan teknisestä, taloudellisesta ja rahoituksellisesta näkökulmasta. Avustusta voivat hakea alueelliset viranomaiset, kunta, alueen omistaja ja kunnostamisvelvollinen taho. Hakemus tulee tehdä ennen kunnostamisen aloittamista. Ympäristöllinen ja taloudellinen arvio eri kunnostusvaihtoehdoista on pakollinen ja siinä tulee ottaa huomioon kestävä kehityksen periaate. KPC vastaa myös avustussopimusten tekemisestä sekä varainhoidosta mukaan lukien apurahojen myöntämisestä ja avustusten ehtojen noudattamisen valvonnasta.

Valtionyhtiö kunnostaa alueita

Itävallassa on huomattava määrä alueita, joissa pilaantumisen aiheuttajaa ei voida enää pitää vastuuvollisena alueen puhdistamisessa. Kohteissa, joissa ei ole vastuuvollista eikä vapaaehtoisesti kunnostamisesta vastuuta ottavaa tahoa, UBA GmbH eli ministeriö on vastuussa toimista rakennuttajana (*Bauherr*). Tehtävää varten on perustettu erillinen pilaantuneiden alueiden kunnostamista harjoittava yhtiö (*Die Bundesaltlastensanierungsgesellschaft GmbH, jäljempänä BALS*) vuonna 2004. BALS huolehtii alueen kunnostamisesta ministeriön määräykseen perustuen ja vastaa tarvittavista kunnostamistoimista. Vuodesta 2004 lukien järjestelmän piirissä on ollut kuusi päättynyttä hanketta, joiden yhteiskustannus on ollut noin 54 miljoonaa euroa. Yhteensä BALS on vastannut 13 alueen kunnostamisesta.

Alankomaat

Alankomaiden maaperän kunnostamispolitiikka on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Vuoteen 2015 saakka on keskitytty ihmisille, ekosysteemeille ja nykyiselle käytölle aiheutuvien ei-hyväksyttävien riskien poistamiseen. Nyt uudistettujen tavoitteiden mukaan esimerkiksi pilaantuneet teollisuustoimintojen alueet, jotka aiheuttavat merkittävän riskin ympäristölle, olisi puhdistettava vuoteen 2030 mennessä. Merkittävää on, että esimerkiksi useat keskushallinnon tehtävät on siirretty ministeriöstä provinssille (*provincies, 12*) ja kunnille (*gemeenten, n. 400*).

Lisäksi tehtäviä on osoitettu alueellisille valtion vesiviranomaisille (*waterschappen*). Maaperäpolitiikka ja sitä koskeva aineellinen sääntely perustuu Alankomaissa hajautettuun järjestelmään. Peruste hajauttamiselle on, että maaperäpolitiikka on suoraan yhteydessä kunnille ja provinssille kuuluvaan alueiden käytön suunnitteluun (kaavoitukseen). Valtion keskushallinto suosii kokonaisvaltaista lähestymistapaa ympäristöpolitiikassa ja alueidenkäytössä, mikä lisää alueellisten julkisten viranomaisten velvollisuuksia.

Alankomaissa keskushallinto ja provinssien ja kuntien edustajat tekevät sopimuksia (*Convenat*), joilla toteutetaan maaperäpolitiikkaa. Sopimusten voimassaoloaikana kaikki kansanterveydellistä riskiä aiheuttavat alueet on puhdistettava. Lisäksi on kartoitettava kaikki muut kohteet, joissa maaperä on pilaantunut, kun niitä tarkastellaan nykyisessä käytössä tai aiotussa käytössä. Tavoitteena on, että vuoteen 2030 mennessä kaikki ennen vuotta 1987 aiheutuneet vakavat maaperän pilaantumistapaukset on puhdistettu.

Lainsäädäntö

Alankomaiden maaperän pilaantumisen osalta keskeisiä säädöksiä ovat maaperän suojelulaki (*Wet bodembescherming – Wbb, jäljempänä maaperänsuojelulaki*), sen nojalla annettu maaperän suojeluasetus (*Besluit bodemkwaliteit, jäljempänä suojeluasetus*) ja voimassa oleva ympäristönsuojelulaki (*Wet milieubeheer - Wm*). Puhdistamisessa sovelletaan myös maaperän laatuvaatimuksia sisältävää sääntelyä (*Besluit bodemkwaliteit ja Regeling bodemkwaliteit*). Maaperän puhdistuksen määräyskirje (*Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013*) täydentää maaperänsuojelulainsäädäntöä. Määräyskirjeen tarkoitus on panna täytäntöön maaperän suojeluasetusta koskeva sääntely.

Maaperän puhdistamisen taloudelliseen tukeen sovelletaan maaperänsuojelulain nojalla annettua asetusta (*Besluit financiële bepalingen bodemsanering – Bfbb, tukiasetus*) vuodelta 2005. Tukiasetus sisältää useita vaihtoehtoja, joilla pyritään huolehtimaan vakavista pilaantumistapauksista. Tukea voivat hakea käytössä olevien teollisuusalueiden omistajat ja vuokraoikeuden haltijat. Lisäksi voidaan rahoittaa kollektiivista puhdistamista (*collectieve saneringen*), jossa tätä varten perustettu oikeushenkilö tai -henkilöt toteuttavat puhdistamistoimet.

Tukiasetus sisältää säännökset muun muassa avustuksen enimmäismäärästä eri toimiin, avustuksen määrän korottamisesta ja avustuksen myöntämisen edellytyksistä sekä tuen epäamisestä. Tarkoituksena on tehostaa tuen avulla tehtävää kohteiden puhdistamista. Puhdistamistoimiin tulisi ryhtyä nopeasti, jos toimeen halutaan saada valtion tukea. Yritysten tulee valita aloittavatko ne puhdistamistoimet näiden ehtojen mukaisesti saaden valtiolta tukea tai huolehtivatko ne myöhemmin itse puhdistamisen kustannuksista. Ehdot liittyvät menettelyn eri vaiheisiin. Avustuksen ehtona on, että puhdistussuunnitelma tai ilmoitus (*Besluit Uniforme Saneringen*) tulee tehdä viimeistään vuoden 2023 loppuun mennessä ja tukihakemus tulee jättää viimeistään vuonna 2024. Tukiasetuksen voimassaolo päättyy 1 päivänä tammikuuta 2025.

Arvon nousun leikkaaminen tai huomioon ottaminen tuen määrää arvioitaessa

Alankomaissa otetaan huomioon maan ansioton arvonnousu ja sen osuus vähennetään myönnettävästä avustuksesta. Arvonnousun laskentaan on kehitetty maan arvon arviointiväline (*grondwaardematrix*). Arvonnousu määritetään tapauskohtaisesti.

Käytäntö

Sitovan sääntelyn lisäksi Alankomaissa on käytössä maaperän suojelun suuntaviivat teollisuustoiminnoille (*Nederlandse Richtlijn Bodembescherming*). Suuntaviivojen tarkoitus on yhtenäistää maaperän suojelun arvioinnin keinoja ja välineitä. Ne on hyväksytty hallinnossa ja niillä on

voimakas ohjausvaikutus. Alankomaissa on tehty selvitystyö (*Landsdekkend beeld*) maaperän pilaantuneisuuden laajuudesta, joka valmistui vuonna 2005. Kaiken kaikkiaan mahdollisesti pilaantuneita alueita epäiltiin alun perin olevan noin 615.000.

Soil+ -organisaatio toimeenpanon tukena

Soil+ -organisaatiolla toteutetaan maaperänsuojelua ja se muodostaa hallinnon ja käytännön toimeenpanon välissä toimivan tahon. Soil + on perustettu vuonna 2005 ja rahoitus tulee ministeriöstä (*Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*). Siinä ovat mukana ministeriön lisäksi ministeriön alainen valtakunnallinen vesiviranomainen (*Rijkswaterstaat*), provinsit, kunnat ja valtion alueelliset vesiviranomaiset. Soil+ -organisaatio muun muassa arvioi kunnostussuunnitelmia ja maaperän käsittelyä, päivittää pilaantuneiden alueiden inventointia ja kartoittaa maaperää. Soil+ toimii apuna priorisoitaessa julkisin varoin tehtävää kunnostamista ja arvioi tarvittavan kunnostamisen kiireellisyyttä.

EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (*SEUT, XX osasto Ympäristö, 191 artikla*) sisältää ympäristöä koskevat poliittiset päämäärät. Ympäristöpolitiikan tavoitteena on esimerkiksi ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu ja luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö. Tavoitteena on myös puuttua alueellisiin ympäristöongelmiin. Ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon. EU:n ympäristöpolitiikan keskeisiä periaatteita ovat ennalta varautumisen periaate ja aiheuttamisperiaate. Aiheuttamisperiaatteen mukaan ympäristöhaittoja aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa ensisijaisesti kustannuksista, jotka aiheutuvat haittojen estämisestä tai vähentämisestä sekä pilaantuneen ympäristön ennalleen saattamisesta ja aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

Ympäristöpolitiikan toteuttamiseksi EU:n säädökset sisältävät jäsenvaltioille kohdistettuja velvoitteita, joilla pyritään pääsemään tavoitteisiin kuten suojelemaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä. Keinoina ovat muun muassa ympäristönlaatuvaatimukset kuten aineiden tai aineryhmien sallitut enimmäispitoisuudet, aineiden käytön kiellot tai rajoitukset taikka lupa- ja ilmoitusmenettelyt.

EU:n valtiontukea koskeva sääntely tunnistaa eräät ympäristönsuojelun erityistilanteet. Sääntely mahdollistaa tuen ja tukiohjelman, jos kansallinen sääntely on sopusoinnussa EU:n valtiontukisääntelyn asettamien vaatimusten kanssa. EU-oikeus ei sisällä pilaantuneiden alueiden tukijärjestelmää koskevaa sisällöllistä sääntelyä. Siten kansallinen lainsäädäntö on keskeisessä asemassa, kun selvitetään alueen mahdollista pilaantuneisuutta ja arvioidaan tarvittavia puhdistustoimia sekä säädetään tuesta ja tuen edellytyksistä.

EU-oikeuden mukaan yritystoiminnalle myönnettävät valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (SEUT 107 artiklan 1 kohta). Yritykselle myönnettävä julkinen tuki voi antaa sille muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna valikoivaa taloudellista etua, mikä voi vääristää sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua. Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa määriteltyjä tavoitteita. EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät. Tuki on EU-oikeuden mukaan valtiontukea vain silloin, jos tukea myönnetään taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja siitä, millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä tulee noudattaa.

Valtiontukien niin sanottu yleinen ryhmäpoikkeusasetus (komission asetus 651/2014, EUVL 26.6.2014, L 187/1 ja sen muutos, komission 14.6.2017 antama asetus (2017/1084), jäljempänä asetus) mahdollistaa jäsenvaltioille valtiontukiohjelmien käyttöönoton ja tukien myöntämisen ilman komission ennakkohyväksyntää. Valtiontukiohjelmaa tai tukea koskevaa ennakkoilmoitusta komissiolle ja komission etukäteishyväksyntää tukijärjestelylle ei tarvita, jos kyseessä on ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittama tuki tai esimerkiksi niin sanottu vähämerkityksinen tuki (de minimis -asetus 1407/2013). Jälkikäteinen yhteenvedoilmoitus on kuitenkin tarpeen ja komissio voi valvoa näitä tukiohjelmaa ja tukia.

Kansallinen pilaantuneiden alueiden puhdistamista koskeva tukiohjelma voi perustua ryhmäpoikkeusasetuksen 45 artiklaan, joka koskee yrityksille myönnettäviä investointitukia pilaantuneiden maiden kunnostamiseen. Lisäksi ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen tukiohjelman ja tukien on täytettävä asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja valvontaa koskevan II luvun edellytykset. Komissio on myös antanut suuntaviivat tukeen ja tukiohjelmiin ympäristönsuojelulle ja energia-alalle (2014/C 200/01, EUVL 28.6.2014, C 200/19). Komissio soveltaa suuntaviivoja mm. sellaisten pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen myönnettävien tukien ja tukiohjelmien arvioinnissa, jotka edellyttävät ennakolta valtiontuki-ilmoitusta komissiolle ja komission ennakkohyväksyntää. Valtiontukisääntely ei myöskään koske tukea, jos se osoitetaan luonnollisille henkilöille tai jos se ei kohdistu yrityksille eli luonteeltaan taloudelliseen toimintaan.

2.3 Nykytilan arviointi

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän toiminta pohjautuu niukkaan sääntelyyn ja vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Järjestelmä on toiminut sisällöllisesti hyvin näiden lähes kahdenkymmenen vuoden aikana. Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän avulla on käytännössä saavutettu hyviä ympäristönsuojelullisia tuloksia. Eri alueiden tilaa selvitetään ja alueita puhdistetaan jatkuvana toimena. Alun perin järjestelmä on perustunut siihen, että valtion alueellinen ympäristöhallinto eli nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekivät sopimuksia valtion jätehuoltotyöstä. Sitten pilaantuneiden maa-alueiden osalta tehtävä on keskitetty Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, joka toimii useimmiten toteuttajana sekä selvittämisessä että puhdistamisessa.

Sääntely ei vastaa perustuslain 80 §:n sääntelylle asettamia vaatimuksia. Lainsäädäntöä ei voida myöskään kehittää, koska kaikki kolme pykälää sisältyvät kumottuihin vuoden 1993 jätelakiin ja -asetukseen. Lisäksi sääntely ja soveltamiskäytäntö ovat ongelmallisia myös valtionavustuslainsäädännön näkökulmasta. Järjestelmä ei myöskään ole sopusoinnussa hyvän hallinnon vaatimusten kanssa. Ympäristöministeriön vuoden 2004 ohjeen noudattamiskäytäntö on omiaan hämärtämään ei-sitovan ohjeen ja velvoittavan sääntelyn välistä eroa.

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän tosiasiallinen käyttöala on muodostunut eräin osin laajemmaksi kuin säännösten nykyiset sanamuodot edellyttävät. Tämä seikka osaltaan osoittaa toisijaisen rahoitusjärjestelmän tarpeellisuutta sekä puoltaa järjestelmän kehittämistä riittävän kattavaksi ja monipuoliseksi uuden lainsäädännön myötä.

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän rahoituksella puhdistettiin 1990-luvun puolivälissä 35—40 aluetta vuosittain. Puhdistettavat kohteet toteutettiin usein pienehköiden hankkeiden muodossa, johon tarvittavat resurssit ja erityisosaaminen olivat vähäisiä. Tämän jälkeen 2000-luvulla alkanut puhdistettujen alueiden lukumäärän lasku johtuu pääsääntöisesti puhdistettavien alueiden haasteellisuuden ja siten myös puhdistamiskustannusten kasvusta. Lisäksi käytettävissä oleva määräraha on hiukan laskenut viimeisten vuosien aikana, mikä omalta osaltaan on pienentänyt puhdistettujen alueiden lukumäärää. Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta tuettujen pilaantuneiden kunnostushankkeiden lukumäärä on 2010-luvulla ollut noin 10—15 aluetta vuosittain.

Pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen sekä niihin liittyvien palvelujen hankinta ja muut tähän liittyvät toimet edellyttävät erityisosaamista ja osaamisen kehittämistä uusien teknologioiden myötä. Tällaista osaamista ei välttämättä ole sopimuskumppaneilla, kuten esimerkiksi pienillä kunnilla. Valtion viranomaisen osaamisella onkin keskeinen asema sekä avustuksen kohdentamisessa että hyvien tulosten saavuttamisessa. Työnjako, jossa valtion aluehallinto on vastannut hankkeiden toteutuksesta, on ollut tarkoituksenmukainen. Vähitellen on tosin siirrytty myös muiden kuin valtion toteuttamien hankkeiden avustamiseen. Nykyisin lähes puolet hankkeista toteutetaan avustuksiin perustuen ja myös näissä hankkeissa laaditaan sopimus osapuolten kesken.

Vanhojen kauan aikaa sitten suljettujen kaatopaikkojen ohella valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta on toteutettu kunnostushankkeita erityisesti sahoilla, kyllästämöillä ja ampumaradoilla. Nämä ovat toimialoja, joilla on yleisesti havaittu maaperän pilaantumiseen liittyviä haittoja ja siten alueiden tilan selvittämiseen on kohdennettu kartoituksia ja selvityksiä. Valtakunnallisissa selvityksissä tunnistetut riskikohteet on tutkittu ja kunnostettu tarvittaessa valtion jätehuoltotyöjärjestelmän tukemana. Muutoin kunnostettavaksi on valikoitu pilaantuneita alueita, joista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat valvontatehtävissä havainneet aiheuttaneen ympäristö- tai terveyshaittaa taikka joita lähinnä kunnat ovat ehdottaneet kunnostettavaksi. Järjestelmän kautta on hoidettu myös muunlaisia jätehuollon laiminlyöntejä, kuten romualusten ja kemikaalitynnnyrien poistamisia.

Taajamien ulkopuolisilla alueilla, joilla ei ole maankäytön paineita eikä alueilla siten merkittävää rahallista arvoa, saattavat maaperän kunnostamiseen liittyvät velvoitteet ja kustannukset johtaa alueen hylkäämiseen. Tällaisilla alueilla kohteiden kunnostamiseen ja sitä kautta yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja alueiden kestäväan käyttöön liittyvää työtä on voitu avustaa järjestämällä kunnille rahoitusta ja tarvittaessa erityisosaamista kunnostushankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen sekä valvontaan.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Jätelainsäädännön uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2010 vp) mainitaan jätelain 148 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että jätehuoltojärjestelmää on tarkoitettu esittää uusittavaksi muussa yhteydessä. Tämän esityksen on tarkoitus toteuttaa mainitussa kohdassa tarkoitettu uudistus. Esityksen keskeisenä tavoitteena on saattaa järjestelmää koskeva sääntely vastaamaan perustuslain 2 §:n 3 momentin, 6, 20 ja 21 §:n vaatimuksia. Lisäksi tavoitteena on täyttää valtiovastuulainsäädännön ja hyvän hallinnon vaatimukset.

Tavoitteena on myös kehittää sääntelyn sisällöllistä ja menettelyllistä sisältöä. Avustaminen perustuisi harkinnanvaraisuuteen kuten nykyisinkin. Avustuksesta tehtäisiin valtiovastuupäätös sopimuksen sijasta. Esityksessä otetaan siten huomioon muun muassa toimintaympäristön muutokset, järjestelmän käyttöalan muutostarpeet ja järjestelmästä saadut käytännön kokemukset. Tavoitteena on lisäksi varmistaa, että pilaantuneiden alueiden riskinhallintatoimien suunnittelua ja toteutusta tapauskohtaisella räätälöinnillä voidaan jatkaa. Lisäksi pyritään turvaamaan menettelyihin liittyvää cleantech-alan tutkimus- ja kehitystyötä.

Tavoitteena on, että harkinnanvaraiset avustukset kohdennetaan oikein nykyiseen tapaan. Lisäksi avustuksilla hankittavissa selvittämis- ja puhdistustoimissa olisi saavutettava kyseisen toimen tavoitteet. Tällöin avustusten saajien tukeminen viraston antaman neuvonnan ja opastuksen muodossa osaltaan varmistaisi näiden toimien tavoitteiden saavuttamista. Jos puhdistamisen tavoitteita ei saavutettaisi, tulee sen jälkeen arvioitavaksi mahdollisten lisätoimien tarve, josta

myös aiheutuu kustannuksia. Käytäntö on osoittanut, että kunnat tarvitsevat selvitys- ja puhdistushankkeissa avustuksen lisäksi neuvontaa ja ohjausta. Tavoitteena on siten mahdollistaa viraston asiantuntijavoimavarat, jotta voidaan ylläpitää hallintolaissa tarkoitettua neuvontaa laajempaa neuvontaa ja opastusta. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi myös järjestelmän kehittämisen ja lisäksi cleantech-alan edistämisen.

Tavoitteena on lisäksi, että myös Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi ottaa alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen tehtäväkseen niissä tapauksissa, jossa yleinen ympäristöetu edellyttää näitä toimia. Yleinen ympäristöetu tarkoittaa tässä yhteydessä esimerkiksi maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan vähentämistä tai poistamista. Kyseessä voi olla esimerkiksi yhdyskunnan vesihuollon kannalta tärkeä pohjavesialue, josta otetaan raakavettä ja jonka vuoksi alueen tila tulee selvittää. Myös luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojellun kohteen tuhoutumisen ehkäiseminen olisi yleisen ympäristöedun mukaista. Yleinen etu määrittyy kulloisessakin tilanteessa suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan.

Valtion lupa- ja valvontaviraston erityisosaaminen liittyen palvelujen hankintaan ja kilpailutukseen säilyisi osana järjestelmää, kun valtio huolehtisi osassa tapauksia pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamispalvelun järjestämisestä. Näin alueiden pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamista voitaisiin sujuvoittaa ja tehostaa sekä saada kustannussäästöjä. Etuna on myös toiminnassa syntyvän tiedon avoimuus, mikä osaltaan tukisi muiden rahoittamien hankkeiden tarkoituksenmukaista toteuttamista.

Pilaantuneisuuden selvittämisen tuloksena voi olla, että kyseinen alue tulee myös puhdistaa. Hankintaorganisaation osaamisella on suuri merkitys paitsi yksittäistä aluetta koskevan selvityshankkeen hankinnan onnistumisen kannalta myös toimialan kehittymisen näkökulmasta. Valtion viranomaisen toimet selvittämisessä ja puhdistamisessa mahdollistaisivat osaltaan mm. toiminnan kehittämiseen liittyvien teknisten ja taloudellisten riskien jakamisen.

Valtionavustuksen mahdollistamien hankkeiden etuna on myös tiedon avoimuus ja siten tiedollinen ja käytännöllinen tuki muiden tahojen rahoittamien hankkeiden tarkoituksenmukaiselle toteuttamiselle. Strategian vaikutukset liittyvät terveydensuojelun ja ympäristönsuojelun yleisen edistämisen lisäksi pilaantuneiden maa-alueiden tutkimus- ja kunnostusmenetelmien kehittämiseen sekä alan cleantech-liiketoiminnan kasvuun. Tutkimus- ja kunnostusohjelma on myös valtakunnallinen ja sen tarkoituksena on tunnistaa merkittävät pilaantuneet alueet ja saada niiden riskit kestäväällä tavalla hallintaan 25 vuoden aikana eli vuoteen 2040 mennessä.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Toteuttamisvaihtoehtona on selvitetty asetukseen perustuvaan sääntelyyn siirtymistä. Valtionavustuslain 8 §:n nojalla voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä. Tämä vaihtoehto merkitsisi nykyisen kaltaisesta järjestelmästä luopumista. Asetukseen perustuva järjestelmä voisi sisältää vain asetusenantovaltuuden mukaisia seikkoja.

Sääntelyyn on kuitenkin tarpeen sisällyttää muitakin kuin 8 §:n valtuussäännöksen mukaisia asioita. Lisäksi tarvittaisiin myös sellaista sääntelyä, josta perustuslain 80 §:ään perustuen tulisi säätää laissa. Näin ollen asetustasoisien sääntelyvaihtoehdon valmistelua ei ole jatkettu.

Lisäksi toteuttamisvaihtoehtona on ollut säädösteknisesti erilainen ratkaisu. Siinä laintasoinen sääntely olisi sisällytetty valtiovaraministeriön hallinnonalan valtioneuvustuslakiin esimerkiksi omaksi luvukseksi. Uusien asetusenantovaltuuksien nojalla olisi tässä vaihtoehdossa annettu tarkentavat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Tästä vaihtoehdosta on luovuttu siitä

syystä, että valtionavustuslaissa ei ole tällaisia muita ministeriökohtaisia järjestelmiä koskevia erillisiä lukuja. Valtionavustuslaki on lisäksi luonteeltaan yleislaki. Ympäristöministeriön hallinnonalan erillistä järjestelmää koskeva sääntely ei luonteeltaan sovellu sisällytettäväksi yleislakiin. Valtionavustuslakiin ei myöskään soveltuisi ehdotettu valtion järjestämistehtävä pilaantuneisuuden selvittämisessä ja puhdistamisessa, jolloin kyse ei olisi valtionapuviranomaisena toimimisesta.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Keskeinen ehdotus on säätää uusi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemista koskeva laki. Laissa säädettäisiin alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja pilaantuneen alueen puhdistamisen tukemisesta ympäristöministeriölle osoitetuista määrärahoista. Tukeminen olisi harkinnanvaraista. Avustuksia voitaisiin myöntää valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa.

Ehdotettu laki sisältäisi siten kaksi eri tukemisen muotoa. Tukemisen muodot olisivat pilaantumisen selvittämiseen ja puhdistamiseen myönnetty valtionavustus tai Valtion lupa- ja valvontaviraston huolehtimistehtävä pilaantuneisuuden selvittämisessä ja puhdistamisessa. Molemmissa olisi kysymys harkinnanvaraisesta tuesta. Ensimmäinen tukemisen muoto perustuisi valtionapuviranomaisen tehtäviin. Tällöin Valtion lupa- ja valvontavirasto myöntäisi hakijalle hakemukseen perustuen valtionavustusta. Yksityiselle yhteisölle myönnettävään valtionavustukseen sovellettaisiin myös EU:n valtiontukisääntelyä. Toinen tukemisen muoto olisi Valtion lupa- ja valvontaviraston järjestämä pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen.

Lain ehdotetun soveltamisalan nojalla avustusta voitaisiin myöntää maaperän, pohjaveden tai sedimenttien pilaantumisesta aiheutuvan terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan selvittämiseen ja pilaantuneen alueen puhdistamiseen. Laissa säädettäisiin myös niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä tukea voitaisiin myöntää. Lähtökohtana tukemiselle olisi, että aiheuttajavastuuta ei voida toteuttaa ja että vastuu olisi alueen haltijalle ilmeisen kohtuutonta.

Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin ympäristöministeriön tehtävistä. Valtionapuviranomaisena toimisi Valtion lupa- ja valvontavirasto. Virasto avustaisi yleisen ympäristöedun vuoksi välttämättömiä pilaantuneiden alueiden selvittämisen ja puhdistamistoimia avustuspäätökseen perustuen. Lähtökohdan muodostaisivat tiedottaminen avustuksen hakumahdollisuudesta, hakijan virastolle tekemä hakemus ja viraston asiassa tekemä valtionavustuspäätös. Siltä osin kuin ehdotettu laki ei sisältäisi sääntelyä, tulisivat noudatettaviksi valtionavustuslain säännökset valtionapuviranomaisentehtävissä.

Lakiin sisältyisivät myös säännökset avustuksen enimmäismäärän määräytymisen perusteista ja avustuskelpoisista kustannuksista. Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi avustuksen lisäksi osoittaa toimeen asiantuntijapalvelua, jonka laskennallinen arvo vähentäisi avustuksen määrää.

Valtion lupa- tai valvontavirasto voisi ottaa päätöksellään huolehtiakseen pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistamisesta. Menettelyssä noudatettaisiin hallintolain 6 luvun säännöksiä. Tässä tukemisen muodossa tapauksissa kustannukset maksettaisiin ympäristöministeriön tehtävään osoittamasta määrärahasta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Selkeä ja perustuslain täyttävä sääntely edistää hyvän hallinnon toteutumista. Laki mahdollisesti vaikuttaisi niiden yksittäisten kotitalouksien asemaan, joilla on tutkittavia tai puhdistettavia alueita. Jos vastuuvuolista ei ole tai muun kuin aiheuttajan vastuu muodostuisi ilmeisen kohtuuttomaksi, niin selvittämiseen ja puhdistamiseen voi saada taloudellista tukea tästä järjestelmästä. Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset ja avustuksen määräytymistä koskeva sääntely yhdenmukaistaisi käytäntöjä ja lisäisi järjestelmän läpinäkyvyyttä. Myös Valtion lupa- ja valvontaviraston järjestämistehtävä poistaisi taloudellisia vaikutuksia siltä osin kuin valtio huolehti toimesta ja kustannuksista.

Ehdotus lisäisi kotitalouksien selvittämisen puhdistamisen teettämisen ja toteutuksen osaamistarvetta tai sitä korvaavien palvelujen hankintaosaamisen tarvetta. Kunnostamisen toteuttamisen vastuu siirtyisi avustuksen saajalle kuten esimerkiksi yksityiselle, jolloin toteuttaminen jäisi hakijan tehtäväksi. Näin arvioidaan kuitenkin tapahtuvan harvoissa tilanteissa. Ehdotettu asiantuntijapalvelu olisi käyttökelpoinen avustuksen ohella, jotta voidaan varmistua toimen onnistumisesta. Asiantuntijapalvelu vähentäisi avustuksen määrää.

Ehdotuksen arvioidaan lisäävän jonkin verran markkinaehtoista toimintaa alalla. Konsulttiyritysten palvelujen kysynnän oletetaan hieman kasvavan, koska avustuksen saajat tarvitsevat palveluita aikaisempaa enemmän. Valtion huolehtima ”valtion työn” osuus vähenisi ajan mittaan selvittämisessä ja puhdistamisessa järjestelmän vakiintumisen myötä. Tilanne voi myös luoda markkinoita uusille konsulttipalveluja tarjoaville toimijoille hankkeiden toteutuksessa. Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi jatkossa ottaa hoitaakseen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen. Jos kyse on avustuksesta, tulisi avustuksen saajan hoitaa sekä pilaantuneisuuden selvittämispalvelun että puhdistamispalvelun hankinta. Vaikutuksina voi myös olla se, että tilanne suosii niitä yrityksiä, joiden toiminta on kestävän riskinhallinnan mukaista. Ehdotus voi jossain määrin edistää uusien innovatiivisten kunnostusmenetelmien syntyä ja käyttöä sekä kilpailua cleantech-liiketoiminnassa. Kestävän kunnostuksen periaatteiden toteuttamisen arvioidaan lisäävän osaamista ja siten osaltaan vahvistavan yritysten kilpailukykyä.

Tukemisen muodot eli avustaminen (2 luku) ja järjestämistehtävä (12 §) olisivat harkinnanvaraista tukemista kuten valtion jätehuoltotyö on nykyisin. Toimintaan osoitetut varat ja henkilötyövuosiresurssit tulisivat ympäristöministeriön määrärahojen momenteilta 35.10.22 ja 35.10.61. Ehdotetun lain mukaista tukea voitaisiin myöntää hyväksytyin talousarvion enimmäismäärän rajoissa. Määrärahoista päätetään julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioiden yhteydessä.

Toissijaisella rahoitusjärjestelmällä rahoitettavat kunnostushankkeet ovat yksittäisiä, tiettyyn alueeseen kohdistuvia. Tällä rahoituksella saadaan selvitettyä alueen pilaantuneisuus ja puhdistettua alue ennen kuin haitalliset vaikutukset leviävät laajemmalle. Kustannukset muodostuvat pienemmiksi verrattuna siihen, että kunnostaminen toteutettaisiin myöhemmin.

Hakijalle ei voitaisi myöntää tukea ellei arvioitu vastuu muodostuisi ilmeisen kohtuuttomaksi. Tämä koskee sekä ehdotettua valtionavustusta (6 §) että ehdotettua järjestämistehtävää (12 §). Jos esimerkiksi kunnalle myönnettäisiin avustusta tutkimiseen ja puhdistamiseen, niin sekä toimen kilpailuttaminen että valvonta tulee kunnan myös hoitaa tai hankkia tämä palveluna. Kunnassa osaamistarve kasvaisi hankkeen suunnittelussa, kilpailutuksessa ja toimen valvonnassa. Tämä osaltaan lisäisi näissä tapauksissa kunnille aiheutuvia kustannuksia, vaikka ne osin tulevatkin katetuksi myönnettävällä valtionavustuksella edellytysten täytyessä.

Ehdotettu Valtion lupa- ja valvontaviraston neuvonta ja ohjaus (4 §:n 2 momentti) pienentäisivät esimerkiksi avustuksen saaneen kunnan osaamis- ja resurssitarvetta. Myös ehdotettu Valtion lupa- ja valvontaviraston yleistä neuvontaa ja ohjausta laajempaa ja yksityiskohtaisempaa tukea

sisältävä asiantuntijapalvelu (8 §) osaltaan varmistaisi avustuksen saajan onnistumista käytännön toimissa, jolloin avustuksen määrää puolestaan vähennettäisiin.

Kuntavaikutuksia ei juurikaan olisi silloin, jos Valtion lupa- ja valvontavirasto ottaisi järjestettävään pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen. Näissä tapauksissa virasto hoitaisi toimen ja kustannukset myös maksettaisiin määrärahasta. Jos selvittämisessä käy ilmi, että alue tulee puhdistaa, vasta siinä tapauksessa esimerkiksi kunta hakisi avustusta tai virasto voisi päättää huolehtia myös alueen puhdistamisesta.

Kaikkien kuntien kuten muidenkin hakijoiden osalta vaikutuksia vähentäisi, jos Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi antaa hallintolain neuvontaa laajempaa lakiluonnoksessa ehdotettua neuvontaa ja opastusta (4 §:n 2 momentti). Toisaalta tällöin voisi olla kyse jo asiantuntijapalvelutehtävästä (8 §) esimerkiksi julkisen hankinnan hankinta-asiakirjojen laadinnassa ja hankkeen kilpailuttamisessa, jolloin avustuksen määrää puolestaan alennettaisiin.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi useita eri tyyppisiä tehtäviä liittyen ehdotetun lain mukaiseen avustamiseen. Virastolla olisi myös toimivalta esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa säädettyissä ympäristölupa-asioissa, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevassa ilmoitukseen perustuvassa päätöksessä ja ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonnassa. Virastolle kuuluisivat myös vesilain lupa-asiat ja valvonta. Esitysehdotus edellyttää Valtion lupa- ja valvontaviraston työjärjestyksessä sekä tehtävien organisoinnissa näiden ehdotettujen tehtävien huomioon ottamista. Sama virkamies ei voisi olla useassa roolissa pilaantuneita alueita koskevilla asioilla.

Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi ottaa selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen hoidantaakseen ehdotetun 12 §:n nojalla. Tämä tehtävä olisi myös harkinnanvarainen. Valtion lupa- ja valvontaviraston resurssit ovat tässäkin tuen muodossa riippuvaisia ympäristöministeriön osoittamasta määrärahasta ja henkilötövuosista.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on nykyisessä järjestelmässä useimmiten keskeinen rooli sekä tilaajana että hankkeen vastuullisena järjestäjänä. Tätä toimintamuotoa kunnat ja muut yhteistyötahot ovat pitäneet tarpeellisena pilaantuneiden alueiden selvittämisen ja puhdistamisen haasteellisuuden vuoksi. Pilaantuneeksi epäillyn alueen selvittäminen ja mahdollinen puhdistaminen ovat usein kunnalle tai muulle yhteistyötaholla ainutkertainen tapahtuma. Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi esityksen seurauksena toisenlaiset tehtävät ja asema ehdotettujen valtionapuviranomaisen tehtävissä. Ehdotetuista asiantuntijapalvelutehtävästä ja järjestämistehtävästä huolimatta vastuullisen järjestäjän tehtävään arvioidaan tulevan markkinoilta uudenlaisia palveluja.

Jatkossa kunta tai jokin muu avustuksen saava taho huolehtisi osassa tapauksia kunnostamisesta tai puhdistamisesta tilaajaorganisaationa nykyisen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sijasta. Tältä osin Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävät voivat osin vähentyä, mutta viraston tehtäviin kuuluva yleinen neuvonta ja ohjaus lisääntyä.

Järjestelmässä siirryttäisiin sopimuksista valtionavustuspäätöksiin. Lakiin sisältyisivät viraston valtionapuviranomaisen erityistehtävät sen lisäksi mitä valtionavustuslaissa säädetään. Tämä valtionapupäätöksiin siirtyminen edellyttää uusia käytäntöjä, kun nykyisestä sopimuksenvaraisesta toiminnasta luovuttaisiin.

Vaikutuksia kohdistuu myös KEHA-keskukseen (kehittämisen- ja hallintopalveluja tuottava virasto). Valtionavustuksiin käytettävien järjestelmien tulee osaltaan mahdollistaa lakiehdotuksessa tarkoitettavien päätösten sisällöllisten erityispiirteiden huomioon ottaminen. KEHA-keskus tarvitsee aikaa valmistautua tämän lakiehdotuksen toimeenpanon edellyttämiin tehtäviin esimerkiksi maksatusten sujumuuden ja valvonnan varmistamiseksi. Tähän tehtävään tarvitaan jonkin verran toimeenpanossa käytettäviä resursseja lakiehdotuksen toteuttamiseksi.

Avustuspäätöksestä on mahdollisuus vaatia oikaisua ja sen jälkeen tehdä valitus alueelliseen hallintotuomioistuimeen. Oikaisuvaatimusten käsittely tulee ottaa huomioon Valtion lupa- ja valvontaviraston työjärjestyksessä. Alueelliseen hallinto-oikeuteen ei arvioida juurikaan valittavan, koska kyse on harkinnanvaraisesta avustamisesta. Tarkoituksenmukaisuusharkinta sekä rajalliset resurssit eivät mahdollista avustuksen myöntämistä kaikille hakijoille. Samoin tehtävän järjestämistä koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta samalla tavalla, mutta tältäkin osin ei arvioida tulevan juurikaan valituksia.

Valtion lupa- ja valvontaviraston hankinta-alan erityisosaamisen tarpeen arvioidaan jonkin verran vähenevän, kun virasto ei enää hankkisi kaikissa tapauksissa selvittämisen- tai puhdistamispalveluja. Tämä voi vaikuttaa töiden suuntaamista tutkimuksiin ja suunnitteluun sekä resurssitarpeeseen. Se voi myös lisätä järjestelmällä rahoitettavien toimien kustannuksia, kun avustuksen saajat itse huolehtivat kilpailuttamisesta tai ostavat palveluja markkinoilta.

4.3 Ympäristövaikutukset

Perustuslain ja valtioneuvostonlainsäädännön sekä hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä järjestelmä mahdollistaa avustusten myöntämisen jatkossakin. Avustusta voitaisiin osoittaa sekä alueiden pilaantuneisuuden selvittämiseen että alueiden puhdistamiseen. Avustuksen lisäksi olisi mahdollista osoittaa toimeen asiantuntijapalvelua. Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi myös kustannuksellaan huolehtia selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisestä.

Keskeistä on, että pilaantuneisuuden selvittämisen perusteella voidaan ratkaista se, mitkä alueet tulee tutkia perusteellisemmin ja tämän jälkeen ratkaista se, mitkä alueet tulee puhdistaa. Ympäristövaikutukset olisivat myönteisiä, jos voidaan jatkaa tätä toimintaa. Lakiehdotus sisältää kaksi tukemisen muotoa ja lisäksi valtioneuvostonlainsäädännön liittyen asiantuntijapalvelun. Näiden eri keinojen avulla pyritään ottamaan huomioon tilanteiden erilaisuus, jotta tapauskohtainen räätälöinti olisi edelleen mahdollista. Lisäksi arvioidaan, että kehittyvät alan palvelumarkkinat tulevat korvaamaan asiantuntijapalvelua.

Käytännössä arvioidaan, että järjestelmästä tuettaisiin ensivaiheen selvittämistä noin 40–50 alueella, joista lisäselvitystä tehtäisiin edelleen noin 15 alueella ja puhdistamista edellyttäisivät noin 6–8(10) kohdetta vuosittain. Kestävän kunnostuksen edellytykset eivät aina toteudu ja kynnys toteuttaa tarvittavia puhdistustoimia kasvaa nykyisestä, jos järjestelmä painottuisi selvittämisessä hakijalle myönnettäviin valtioneuvostonlainsäädännön avustuksiin.

Ehdotettu asiantuntijapalvelu (8 §) osaltaan varmistaisi toimen tavoitteiden toteutumista niissä tapauksissa, kun hakija tarvitsee avustuksen lisäksi yleistä neuvontaa ja ohjausta laajempaa ja pidemmälle menevää ohjausta. Valtion lupa- ja valvontaviraston järjestämistehtävän (12 §) arvioidaan olevan keskeinen tukimuoto selvittämisessä ainakin järjestelmän alkuaikoina.

Yhdyskuntarakenteeseen arvioidaan olevan jossain tapauksissa vain välillisiä vaikutuksia alueiden pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen kautta.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemä hankintatoiminta selvittämisessä ja puhdistamisessa on ollut tehokasta. Näin ollen viraston järjestämistehtävän hoitomahdollisuus ehkäisee osaltaan epäyhtenäisyyttä hankinnoissa ja torjuu kustannusten kasvua. Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi jatkossakin kilpailuttaa konsultti- ja laboratoriopalvelut siten, että on tehty useampi vuotisia sopimuksia. Tämä osaltaan varmistaa varojen tehokasta käyttöä. Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävien monipuolisuus palvelee erilaisia käytännön tapauksia joustavasti.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Valmistelussa on oltu yhteydessä muun muassa valtiovarainministeriöön ja työ- ja elinkeinoministeriöön. Lainsäädäntöhankkeen hankeikkunaa on päivitetty valmistelun edetessä. Valmistelun kuluessa on järjestetty keskeisten sidosryhmien kuulemistilaisuus maaliskuussa 2018. Yhteenvedon tilaisuuden työryhmätyöskentelyn havainnoista on saatavilla Hankeikkunassa.

Esitysehdotus on ollut lausunnolla [Täydennetään myöhemmin].

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta saatiin xxx lausuntoa [Täydennetään myöhemmin] Lausuntopalaute on julkaistu [täydennetään myöhemmin].

6 Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys HE 14/2018 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaiksi lainsäädännöksi) on annettu eduskunnalle 8 päivänä maaliskuuta 2018. Esitykseen sisältyy jätelain 148 §:n muuttamista koskeva ehdotus. Pykäläluonnoksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluva valtion jätehuoltotyötehtävä osoitettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Mikäli jätelakia koskeva muutos hyväksytään eduskunnassa, tullaan tähän esitykseen sisällyttämään jätelain 148 §:n muuttamista koskeva lakiehdotus. Näin ei vielä lausuntovaiheessa ole, koska hallituksen esityksen käsittely on eduskunnassa kesken.

Hallintolainkäyttölaki ehdotetaan kumottavaksi ja sijaan annettavaksi uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi). Tämä hallituksen esitys otetaan huomioon ehdotetun 12 §:n jatkovalmistelussa ja oikeussuojakeinoja koskevissa perusteluissa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta

1 luku Yleiset säännökset

Luku sisältäisi kolme pykälää. Pykälä 1 sisältäisi soveltamisalasäännöksen ja pykälässä 2 säädetäisiin talousarviokytkenästä. Pykälissä 3—4 olisivat viranomaisten tehtäväsäännökset.

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädetäisiin lain soveltamisalasta. Soveltamisala ilmaistaisiin yleisellä tasolla ilman nimenomaisia viittauksia ympäristölainsäädäntöön. Soveltamisalasta kävisi esille tukeminen ja sen kohdentaminen. Sääntelyehdotuksen sisältö on yhteensovitettu ympäristönsuojelulain ja jätelain kanssa. Valtion lupa- ja valvontavirasto kohdentaisi tukea alueen pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen valtakunnallisesti priorisoiden kuten nykyinkin. Rajallisten resurssien vuoksi valtionapuviranomaisen olisi kohdennettava avustuksien myöntäminen valtakunnan tasolla niihin kohteisiin, jotka riskinarvioinnin perusteella arvioidaan edellyttävän selvittämistä ja puhdistamista. Näin toimittaisiin myös järjestämistehtävässä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lakia sovellettaisiin alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja pilaantuneen alueen puhdistamisen tukemiseen. Selvittämällä tarkoitettaisiin esimerkiksi pilaantuneisuuden selvittämistä, lisätutkimuksia, riskinarviointia ja kunnostusvaihtoehtojen selvittämistä, jotka joudutaan yleensä tekemään ennen puhdistamista. Selvittämisessä tehdään yleensä ensin alueen perustilaselvitys. Jos perustilaselvitys osoittaa, että alueen pilaantuneisuuden tutkimuksia on jatkettava, tulee selvittämisessä edetä pilaantuneisuuden ja puhdistamistarpeen arviointiin. Tämä jälkeen selvittäminen sisältää esimerkiksi puhdistusvoitteiden asettamisen, kestävyystarkastelun ja puhdistamisen yleissuunnitelman laatimisen.

Puhdistamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi alueen puhdistamistoimen toteutuksen suunnittelua, varsinaista puhdistamista ja sen seuranta. Puhdistamisen tarkoituksena olisi kuitenkin kunnostaa maa-alue (maaperä) tai pohjavesi ympäristönsuojelulain edellyttämälle tasolle pääsääntöisesti sen mukaisesti, mikä on kiinteistön nykyinen käyttötarkoitus. Puhdistamiseen voi joissain tilanteissa liittyä myös jätteiden hävittämistä. Joissakin tapauksissa kunnostaminen olisi tarkoituksenmukaista tehdä muuhun kuin nykyiseen käyttötarkoitukseen sopivaksi. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi erittäin vakavan ja laajan pilaantumisen puhdistaminen, jota ei korkeiden kustannusten vuoksi voida kunnostaa nykyisen käytön edellyttämään tasoon.

Sedimentin kunnostamista on voitu tukea vain pilaantuneen alueen välittömässä läheisyydessä silloin, kun pilaantuminen on johtunut jätteestä, käytöstä poistetusta esineestä tai aineesta. Siten sedimenttien lisääminen soveltamisalaan laajentaisi tältä osin avustuksen käyttömahdollisuuksia nykyiseen verrattuna, koska kyse olisi kuitenkin edelleen harkinnanvaraisesta avustamisesta.

Ehdotettu 2 momentti vastaa pitkälti voimassa olevaa oikeustilaa, ympäristöministeriön ohjekirjettä ja vakiintuneen käytännön mukaista avustuksen käyttöä.

Ehdotetun 2 momentin toisen virkkeen perusteella harkinnanvaraista avustusta voitaisiin myöntää maaperän, pohjaveden tai sedimenttien pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan selvittämiseen ja puhdistamiseen. Käsitteet vastaisivat ympäristönsuojelulain 14 luvun (Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen) käsitteitä. Alueella tarkoitettaisiin sekä maa-alueita (maaperää) että pohjavesialuetta. Sen sijaan jätteisiin liittyvät toimet eivät sisältyisi soveltamisalaan toisin kuin edeltäneessä valtion jätehuoltotyöjärjestelmässä.

Avustuksen myöntämisessä tyypillisesti kyse on tilanteista, joissa voi aiheutua tai on jo aiheutunut ympäristönsuojelulain maaperän pilaamiskiellon tai pohjaveden pilaamiskiellon mukainen seuraus. Selvitysvaiheessa voi käydä ilmi, että mainittua seurausta ei ole, jolloin alueella ei ole tarvetta jatkoselvityksiin. Avustuksella poistettaisiin tai ehkäistäisiin myös terveydensuojelulain mukaista terveyshaittaa. Tyypillisesti pilaantumista on aiheutunut jätteistä tai kemikaaleista. Koska kohteita on runsaasti, on tuen käyttöä priorisoitava valtakunnallisesti tärkeimpiin kohteisiin riskiperusteisesti.

Terveydelle- tai ympäristölle aiheutuvalla vaaralla tai haitalla tarkoitettaisiin sitä haitallisista aineista mahdollisesti suoraan tai välillisesti aiheutuvaa riskiä, jonka vakavuus tai todennäköisyys edellyttää selvittämistoimia. Selvittämisen tulosten ja niistä tehtävien johtopäätösten perusteella arvioidaan alueen pilaantuneisuus ja puhdistustarve. Terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemisessä keskeiset aineelliset säädökset ovat ympäristöministeriön hallinnonalan ympäristönsuojelulaki ja jätelaki sekä sosiaali- ja terveysministeriön terveydensuojelulaki, joista on myös annettu soveltamisohjeita (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2007, Maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arviointi).

2 §. Avustuksen myöntäminen. Pykälä olisi uusi. Avustuksen myöntämisen sitominen käytettävissä oleviin määrärahoihin olisi perusteltua. Selvyyden vuoksi asiasta olisi säädettävä omassa pykälässään.

Pykäläehdotuksen mukaan avustusta voitaisiin myöntää valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa ympäristöministeriön kahdelta eri momentilta (35.10.22 ja 35.10.61). Avustaminen perustuisi valtion varoista myönnettävään määrärahaan. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että valtion talousarviossa osoitettaisiin edelleen ympäristöministeriölle määrärahaa nykyisin käytössä oleville momenteille, jonka puitteissa tämän lain mukaista määräraha-avustusta voitaisiin myöntää. Ehdotetulla lainsäädännöllä ei tältä osin olisi talousarviovaikutuksia, sillä määrärahaa käytetään talousarviossa hyväksytyin enimmäismäärän rajoissa. Ympäristöministeriö osoittaisi määrärahaa ja henkilötöyvuosia lain mukaisen tehtävän hoitamiseen Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Avustaminen olisi harkinnanvaraista eli se riippuisi kulloinkin käytettävissä olevista varoista määrärahan osalta. Samoin pilaantuneisuuden selvittämisestä huolehtiminen eli valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelu olisi riippuvainen resursseista.

3 §. Ympäristöministeriön tehtävät. Pykälässä säädettäisiin ympäristöministeriön tehtävistä. Voimassa olevat säännökset eivät sisällä ympäristöministeriölle osoitettuja tehtäviä, mutta tehtävistä säätäminen olisi tarpeen järjestelmän toimivuuden kannalta. Toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisivat ympäristöministeriölle. Myös sääntelyn toimivuuden seuranta ja sääntelyn kehittäminen kuuluisivat ministeriön tehtäviin. Näiden tehtävien hoitamisessa Valtion lupa- ja valvontavirastolta saatavat tiedot muodostavat merkittävän pohjan.

4 §. Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävät. Pykälä ehdotetaan jaettavan kolmeen momenttiin. Pykälässä säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sen toimiessa valtionapuviranomaisena sen lisäksi, mitä valtionavustuslaissa säädetään. Pykälä sisältäisi myös asetuksenantovaltuuden. Tehtävistä ehdotetaan säädettävän myös esimerkiksi 8 ja 12 §:ssä.

Ehdotettuun 4 § pykälään sisällytettäisiin myös nykyisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1392/2014) 7 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettavat tehtävät ehdotettuun järjestelmään soveltuvalla tavalla. Nykyinen vakiintunut hallintokäytäntö ei täytä perustuslain eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös on tarpeellinen, jotta Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä säädettäisiin perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla lain tasolla.

Merkittävä muutos olisi siirtyminen vakiintuneesta valtion jätehuoltotyön sopimuskäytännöstä valtionavustuspäätökseen perustuvaan avustamiseen valtionavustusten osalta (ehdotettu 2 luku). Valtionavustuspäätökseen perustuva järjestelmä olisi myös sopuisuudessa valtionavustuslainsäädännön kanssa.

Pykälän 1 momentti sisältäisi valtionapuviranomaisen tehtävät sekä viittauksen valtionavustuslain mukaisiin tehtäviin. Pykälässä ehdotetaan, että Valtion lupa- ja valvontavirasto toimisi tässä laissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena. Ehdotetun lain 1 §:n 2 momentin mukaiset tehtävät olisivat näitä valtionavustustehtäviä.

Eräät keskeiset valtionapuviranomaisen tehtäviä koskevat säännökset sisältyvät valtionavustuslain 11, 12, 15 §:ään. Valtion lupa- ja valvontaviraston keskeinen tehtävä olisi valtionavustuslain eli avustuksia koskevan yleislain mukaan avustusta saavan alueen valinta ja siihen liittyvän valtionavustuspäätöksen tekeminen ja avustuksen maksaminen sekä avustuksen valvonta. Myös avustushakemuksen käsittely siihen liittyvine vaiheineen kuuluisi esimerkiksi tässä kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin osana päätöksentekoa. Valtionavustuslaki sisältää myös useita valtionapuviranomaisen tehtäviä esimerkiksi avustuksen takaisinperintään liittyen.

Tämän ehdotetun pykälän 1 momentin lisäksi Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä säädettäisiin esimerkiksi ehdotetuissa pykälissä 8 ja 12. Näitä olisivat Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelutehtävä ja alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämistehtävä.

Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäviin kuuluisi myös lain soveltamisen edellyttämän pilaantuneiden alueiden kestävän riskinhallinnan edistäminen. Tehtävä olisi perustana sille, että alan toimintatapojen ja tekniikoiden kehittäminen sekä innovaatioiden edistäminen olisivat mukana osana alan hyvien käytäntöjen ja mallien luomista nykyiseen tapaan. Momentissa säädettäisiin myös siitä, että Valtion lupa- ja valvontavirasto ohjaisi ja edistäisi lain toteuttamista ja soveltamista käytäntöön. Tähän kokonaisuuteen kuuluisi myös tarvittavien toimien neuvonta ja ohjaus.

Ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettuja edistämisen- ja kehittämistehtäviä olisivat esimerkiksi käytännöllisen informaatio-aineiston tuottaminen ja ylläpitäminen sekä kattavan neuvonnan järjestäminen. Informaatio-ohjaukseen kuuluisivat myös esimerkiksi lomakkeiden ja ohjeiden laatiminen ja ylläpitäminen. Toimissa edellytetään sidosryhmäyhteistyötä esimerkiksi kuntien ympäristönsuojelutoimen ja cleantech-alan menetelmiä kehittävien ja palveluja tarjoavien yritysten kanssa. Edistämistehtävä kattaisi myös tiedottamisen. Soveltamisen edistämistehtävä sisältäisi informaatio-ohjaukseen liittyvien tietojen kokoamista ja tarjolle saattamista sekä yleistä neuvontaa. Neuvonta ja ohjaus voisi tarpeen mukaan sisältää muun muassa näiden tässä laissa tarkoitettujen palvelujen hankintaa koskevia yleisiä seikkoja.

Valtionavustuslain mukaan tiedottaminen tulee hoitaa sopivalla tavalla. Nykyisin ollaan siirtymässä sähköisiin menetelmiin ja siten yleinen tietoverkko soveltuisi hyvin tiedottamisen järjestämiseen. Ehdotettu valtion lupa- ja valvontaviraston neuvonta ja ohjaustehtävät palvelisivat avustuksen saajia kuten esimerkiksi kuntia.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitettavan asetuksenantovaltuuden. Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

2 luku Valtionavustus

Luvussa säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston valtionavustustehtävästä. Tämän luvun säännösten lisäksi sovellettaisiin valtionavustuslakia siltä osin, kuin tässä luvussa ei jostain säädettäisi. Luvussa olisi seitsemän pykälää 5—11 §.

Huomattavaa on, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1397/2016, hankintalaki) tulee sovellettavaksi usein ehdotetun 2 luvun avustuksien hankittavien palvelun osalta. Lain mukaan valtionavustuksen saajan tulee noudattaa julkisiin hankintoihin sovellettavaa sääntelyä muun muassa hankintalain 5 §:n perusteella. Hankintayksiköitä ovat muun muassa kuntien viranomaiset (5 §:n 1 mom. 1 kohta). Hankintalain perusteella hankintayksikkö on myös mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta (5 §:n 1 mom. 5 kohta) edellä 5 §:n 1 mom. kohdissa 1—4 tarkoitetulta hankintayksiköltä.

5 §. *Valtionavustuslain ja Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädännön soveltaminen.* Pykälä jaettaisiin kolmeen momenttiin. Momentin 1 perusteella avustamisessa noudatettaisiin lisäksi valtionavustuslakia. Ehdotetut momentit 2—3 muodostaisivat noudatettavaksi tulevan Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädännön perustan valtionavustuslain sääntelyn lisäksi.

Momentin 1 perusteella valtionapuviranomaisen tehtäviin sovellettaisiin lisäksi, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Ehdotettu laki olisi valtionavustuslakiin nähden uusi erityislaki. Ehdotettu laki muodostaisi valtionavustuslain kanssa toimivan kokonaisuuden. Useissa tilanteissa valtionavustuslain säännösten soveltaminen tämän lain säännösten lisäksi olisi tarpeen.

Nykyiseen lainsäädäntöön ei sisälly viittausta valtionavustuslakiin. Viittaus on perusteltu selvyyden vuoksi. Valtionavustuslaki yleislakina tulisi sovellettavaksi, jos tähän ehdotettuun lakiin ei sisältyisi erityissäännöksiä. Avustamisessa sovellettavaksi tulevat esimerkiksi valtionavustuslain valtionavustuksen maksamista, käyttöä, avustuksen saajan tiedonantovelvollisuutta, tarkastusta, virka-apua, maksatuksen keskeytystä ja korkoa koskevat säännökset. Myös esimerkiksi vanhenemista, kuittausta, tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi ehdotetun lain lisäksi.

Momentti 2 sisältäisi viittauksen Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädäntöön. Tämänhetkisen tiedon mukaan yritys tai taloudellista toimintaa harjoittava voi olla tuen saajana muutaman keran 3 vuoden aikana.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin siitä, että tietyissä tilanteissa noudatettaisiin Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädäntelyä. Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädäntely tulisi sovellettavaksi silloin, jos tuen saajan olisi yksityinen yhteisö kuten yritys tai taloudellista toimintaa harjoittava yhdistys.

Pilaantuneiden alueiden selvittämisen ja puhdistamisen tuki olisi valtioneuvostolainsäädäntelyä. Valtioneuvostolainsäädäntelyä ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti kiellettyjä. Artiklan 107 kohdissa 2 ja 3 määritellään kuitenkin poikkeukset, joiden nojalla tukitoimenpiteet voidaan hyväksyä. Ennakoilmoitusta komissiolle ei vaadita, kun kyseessä on tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014, jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus, soveltamisalaan kuuluva tukijärjestelmä tai tuki taikka vähämerkityksellinen tuki, josta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen liittyneessä komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013, jäljempänä de minimis -asetus.

Euroopan unionin valtiontukisääntelyllä tarkoitettaisiin ryhmäpoikkeusasetuksen 45 artiklan mukaista tukea ja de minimis -asetusta. Ryhmäpoikkeusasetuksen 45 artiklan (Investointituki pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen) perusteella tulisi myös noudatettavaksi asetuksen yhteisiä säännöksiä koskeva luku I ja valvontaa koskevan II luvun edellytykset.

Ehdotetun pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Tarkoitus on antaa asetuksella tarkempia säännöksiä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn mukaisen valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä. Tarkoitus olisi sisällyttää EU-oikeuden keskeinen sääntely valtionavustuslain 8 §:n ja ehdotetun 5 §:n 3 momentin nojalla annettavaan asetukseen.

6 §. Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset. Pykälässä säädettäisiin avustuksen myöntämisen edellytykset nykyistä käytäntöä vastaavasti ja osin sitä täydentäen. Pykälä jaettaisiin kolmeen momenttiin. Valtionavustuksen myöntäminen perustuisi aina virkavastuulla tehtävään kokonaisharkintaan, jota rajoittaa käytettävissä olevan määrärahan määrä. Lisäksi tulisivat sovellettaviksi 5 §:n 2 momentissa tarkoitettut edellytykset silloin, kun tuen saaja on yksityinen yhteisö eli taloudellista toimintaa harjoittava yritys tai yhdistys.

Avustuksen saajien osalta sääntelyn sisältö vastaa nykyistä käytäntöä. Jätehuoltotyösopimus on voitu vuodesta 1997 lukien tehdä kunnan lisäksi myös yksityisten toimijoiden kanssa. Myös käytössä oleva ympäristöministeriön ohjekirje sisältää eri tuen saajiin sovellettavia edellytyksiä.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan selvittämiseksi ja hallitsemiseksi on perusteltua selvittää alueen pilaantuneisuus, arvioida puhdistamistarve ja tarvittaessa puhdistaa alue. Avustuksen hakija osoittaisi terveyden- tai ympäristönsuojelullisen perusteen olemassaolon hakemuksessa ja sen liitteissä. Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakijana oleva julkinen tai yksityinen yhteisö taikka luonnollinen henkilö osallistuisi toimeen tai sen kustannuksiin. Edellytys toimeen tai sen kustannuksiin osallistumiselle on tarkoitus osaltaan varmistaa hakijan sitoutumista aiotuun toimeen.

Julkisella yhteisöllä tarkoitettaisiin esimerkiksi kuntaa ja maakuntaa. Jos kunnalle myönnettäisiin rahamääräistä avustusta, se myös kilpailuttaisi selvittämisen tai puhdistustyön julkisiin hankintoihin sovellettavan lainsäädännön mukaisesti. Myös yksityiset yhteisöt ja luonnolliset henkilöt voisivat olla avustuksen saajina. Hankinnan kilpailuttaminen voi myös yhteisöjen ja yksityishenkilöiden osalta tulla noudatettavaksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi myöntää avustusta, jos pilaantumisen aiheuttajaa ei saataisi selville tai aiheuttajaa ei tavoitettaisi, taikka pilaantumisen aiheuttaja ei kykenisi vastaamaan toimen kustannuksista. Virkkeen ilmaisu ”taikka” katkaisee 2 momentin alkuosan virkkeen kahteen osaan. Lisäksi edellytyksenä olisi kohdan 2 mukaan, että vastuu kohdistuu muuhun [taho] kuin aiheuttajaan ja alueen tilan selvittäminen tai puhdistaminen olisi tälle ilmeisen kohtuutonta. Näiden molempien 2 momentin edellytysten tulisi olla voimassa samanaikaisesti, mikä ilmenee sanasta ”ja” ehdotetun luettelon kohtien 1 ja 2 välissä. Alla on laadittu taulukko ehdotetun 2 momentin tilanteiden selventämiseksi:

Ehdotetun 6 §:n 2 momentin tilanteet:	
Valtionapuviranomainen voi myöntää avustusta, jos	Valtionapuviranomainen voi myöntää avustusta, jos

1)pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai aiheuttajaa ei tavoiteta; ja 2)vastuu kohdistuu muuhun [tahoon] kuin aiheuttajaan ja alueen tilan selvittäminen tai puhdistaminen on tälle ilmeisen kohtuutonta.	1) pilaantumisen aiheuttaja ei kykene vastaamaan toimen kustannuksista; ja 2)vastuu kohdistuu muuhun [tahoon] kuin aiheuttajaan ja alueen tilan selvittäminen tai puhdistaminen on tälle ilmeisen kohtuutonta.
---	---

Ehdotetussa 6 §:n 2 momentissa edellytykset muodostuisivat siten ensin siitä arvioinnista, voiko aiheuttaja huolehtia kustannuksista. Jos näin ei olisi, niin sitten vastuuta arvioitaisiin muun tahon näkökulmasta. Muulla taholla tarkoitettaisiin haltijaa ja kuntaa, joihin vastuu kohdistuu ympäristönsuojelulain mukaan. Jos kustannusvastuu muodostuisi muun kuin aiheuttajan näkökulmasta ilmeisen kohtuuttomaksi, voisi saada tukea. Näin meneteltäisiin molempien tukimuotojen osalta. Kohtuuttomuuden arvioinnissa voitaisiin esimerkiksi käyttää pilaantumisen arviointia ajankohtaa. Näissä jo vuosikymmeniä vanhoissa tilanteissa ei useinkaan ole mahdollista selvittää aiheuttajaa pitkän ajan kulumisen vuoksi. Esimerkiksi jos pilaantumisen arvioidaan tapahtuneen ennen 1 päivänä tammikuuta 1994 eli ennen vuoden 1993 jätelain voimaantuloa. Toimiminen aikaisemman (vanhemman) lainsäädännön mukaisesti on aikanaan voinut johtaa pilaantumiseen, jolloin vastuuvollista ei ole.

Ehdotetussa 6 pykälässä kohtuuttomuuden arvioinnin piirissä ovat kaikki hakijat. Tukea voitaisiin myöntää julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä luonnollisille henkilöille. Tukea voitaisiin ehdotetun lain nojalla myöntää, jos toimi olisi hakijalle ilmeisen kohtuuton.

Ympäristönsuojelulain 133 §:ssä säädetään maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta, jonka nojalla vastuutaho ratkaistaan uudemmissa pilaantumistapauksissa. Alueen haltijana olevaa yhteisöä ei kaikissa tilanteissa voida ympäristönsuojelulain mukaan velvoittaa alueen tilan selvittämiseen tai puhdistamiseen. Haltijan vastuun rajausta on ympäristönsuojelulain ilmaistu kohtuuttomuusarvioinnin avulla. Ympäristönsuojelulakiin perustuen haltijan on puhdistettava alueen maaperä siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuuton. Lisäksi säädetään, että vastuu kuuluu kunnalle jos haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamiseen. Kunnan vastuu koskee tilanteita, joissa pilaantuminen on tapahtunut 1 päivän toukokuuta 1994 jälkeen.

Kyse olisi mahdollisesti pilaantuneen alueen pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen tuesta silloin, kun ehdotetut edellytykset täyttyvät (6 §:n 2 mom.). Kyse olisi kuitenkin EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisalaan kuuluvasta valtion tuesta, jos tuen saajan olisi yksityinen yhteisö kuten yritys tai taloudellista toimintaa harjoittava yhdistys. Siten tuki esimerkiksi yrityksellä olisi täytettävä EU-oikeuden valtiontuen vaatimukset ja tuen myöntämisessä tulisivat noudatettavaksi myös EU:n valtiontukisäännöt. EU:n valtiontukea koskevaa sääntelyä ei sovelleta luonnollisiin henkilöihin eikä kuntiin.

Kunta voi olla vastuussa alueen pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistamisesta usealla eri perusteella. Se voi olla vastuussa pilaantumisen aiheuttajana tai alueen haltijana. Kunta voi olla vastuussa myös viimesijaisen puhdistamisvastuun perusteella silloin, jos aiheuttajaa tai haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamiseen. Lisäksi kunnalla on vastuu omista vanhoista suljetuista yhdyskuntajätteen kaatopaikoistaan, jos ne edellyttävät ympäristöriskien johdosta lisätoimenpiteitä.

Valtionavustuksen myöntämiseen kunnalle sovelletaan yleisiä, kaikkia toimijoita koskevia edellytyksiä, jos kyse on aiheuttajan tai haltijan vastuusta. Viimekätisen vastuun osalta kuntaan sovelletaan nyt vuoden 1993 jätelain määrittelemiä erityisiä edellytyksiä, jotka perustuvat vastuun kohtuuttomuuteen kunnan jätehuollon kannalta. Tämä säännös perustuu siihen, että varsinkin kuntien kannalta viimekätinen vastuu puhdistamiskustannuksista voi olla ylivoimainen,

kun otetaan huomioon kunnan taloudellinen tilanne ja kantokyky. Kun arvioidaan vastuun kohtuuttomuutta kunnan talouden näkökulmasta yleisesti tämän lakiehdotuksen mukaisesti, voidaan käyttää erilaisia menetelmiä. Oleellista olisi saada kuntien erilaisuus näkyviin ja soveltaa tapauksissa yhtenäisiä arviointiperusteita hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Varakkaiden ja maksukykyisten kuntien avustaminen voisi tulla käytännössä harvoin kyseeseen.

Huomioon voidaan esimerkiksi ottaa kunnan verotulot, asukasluku, velkamäärä asukasta kohden ja tilinpääöstiedot (alijäämäinen/ylijäämäinen). Kunnan vuosikatteen ja verotulojen sekä valtionosuuksien tarkastelu voitaisiin tehdä esimerkiksi viiden vuoden keskiarvona. Käyttökelpoinen tapa arvioida voisi myös olla verrata kunnalle aiheutuvien puhdistamiskustannusten suhdetta kunnan verotuloihin viimeisenä viitenä vuotena. Kunta voisi avustushakemuksessaan esittää näitä seikkoja.

Luonnollinen henkilö voi olla vastuussa alueen pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistamisesta myös usealla eri perusteella. Yksityishenkilö voi olla alueen omistaja tai vuokraoikeuden haltija. Luonnollisen henkilön osalta kustannusten kohtuuttomuuden arvioinnissa taloudellisen aseman ja muiden taloudellisten olosuhteiden osalta tarkoitetaan esimerkiksi tuloja, varallisuutta ja velkoja sekä henkilökohtaisia seikkoja ja olosuhteita kuten ikää, työttömyyttä, sairautta ja muita vastaavia elämäntilanteeseen liittyviä tekijöitä sekä sosiaalista suoritusestettä. Kohtuuttomuuden arviointiin liittyvät myös ne seikat ja olosuhteet, jonka perusteella yksityishenkilö on vastuussa alueen tilan selvittämisestä tai puhdistamisesta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi perinnöksi saatuun omaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Yksityisen yhteisön osalta kohtuuttomuuden arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi toiminnan kannattavuutta koskevia tietoja. Myös vastuuseen johtaneet seikat ja olosuhteet ovat mukana arvioinnissa kuten luonnollisen henkilönkin osalta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisen edellytyksistä ja hakijalta edellytettävistä tiedoista ja selvityksistä.

7 §. Valtionavustuksen määräytyminen. Pykälässä säädettäisiin valtionavustuksen määräytymisestä. Avustaminen olisi harkinnanvaraista ja perustuisi kokonaisharkintaan. Alueen puhdistustarpeen selvittämisen rahoittaminen alkuvaiheessa ei välttämättä oikeuttaisi avustukseen selvittämisen mahdollisissa jatkotoimissa, joihin kuuluvat lisätutkimukset, riskinarviointi ja kunnostusvaihtoehtojen selvittäminen. Usein kaksivaiheisessa selvittämisvaiheessa käy esille, että kohde ei ole pilaantunut tai että pilaantuminen ei edellytä riskienhallintatoimia. Samoin, jos valtionavustuspäätöksellä on myönnetty avustusta puhdistamista edeltäviin toimiin, se ei tarkoita, että myönnettäisiin avustusta puhdistamiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan avustus voisi kattaa selvittämisen tai puhdistamisen kustannukset osaksi tai kokonaan. Pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen tilanteet vaihtelevat, joten sääntelyyn ehdotetaan sisällettävän viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa myös avustuksen määrän osalta. Taustalla määrää harkittaessa ovat sekä avustuksen harkinnanvaraisuus eli käytössä olevat varat ja riskiperusteinen kohteiden priorisointi.

Sääntely vastaa osin voimassa oleva oikeustilaa ja käytäntöä. Valtionavustuksen lähtökohtana on, että yleinen ympäristöetu edellyttää toimia. Tämä sisältää ympäristönsuojelulliset näkökohdat liittyen suojeltaviin oikeushyviin kuten ympäristön terveellisyyteen, turvallisuuteen ja puhtauteen.

Pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin myös niistä seikoista, joiden perusteella valtionapuviranomaisen olisi päätettävä, myönnetäänkö avustusta ja jos myönnetään,

niin päätettävä myös avustuksen määrästä. Ehdotetun virkkeen mukaan viranomaisen olisi otettava huomioon muun toimeen tai toimien kustannuksiin osallistuvan tahon osuus toimesta tai sen kustannuksista, alueen pilaantuneisuudesta terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan vakavuus tai todennäköisyys. Tämä olisi keskeistä, koska käytettävät määrärahat ja asiantuntijaresurssit ovat rajalliset. Käytännössä vain merkittävää riskiä, vaaraa tai haittaa omaavien alueiden selvittämisen ja puhdistamisen avustaminen voi tulla kyseeseen määrärahalta. Myös toimien kiireellisyys sekä toimeen saadut muut julkiset varat sisältyvät huomioon otettaviin seikkoihin. Harkinnassa otettaisiin huomioon tilanteen aiheuttama akuutti vaara tai haitta. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, jos pilaantuminen uhkaa erityisessä suojelutarpeessa olevaa aluetta kuten luonnonsuojelualuetta tai pohjavesialuetta tai vesihuoltolaitoksen raakaveden ottoa. Samaan alueeseen voidaan käyttää myös muita julkisia varoja. Tällainen on muun muassa öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) mukainen korvaus.

Ehdotetun pykälän 2 momentin toinen virke sisältäisi taloudellisen hyödyn huomioon ottamista koskevan säännöksen. Harkinnassa olisi otettava huomioon myös kiinteistön omistajan tai haltijan taikka puhdistushankkeen toteuttajan saama taloudellinen hyöty. Hyöty vähentäisi myönnettävän avustuksen määrää. Hyöty voisi olla esimerkiksi puhdistamisen johdosta tapahtuva alueen mahdollinen arvon nousu. Hakijan tulisi esittää selvitystä hakemuksessaan siitä, aiheutuuko toimesta taloudellista hyötyä tai millä perustein näin ei tapahtuisi. Tarvittaessa ennen valtionavustuspäätöksen tekemistä voi olla tarpeen pyytää hakijalta lisäselvitystä. Näin menettelyssä noudatettavaksi tulee hallintolaki (434/2003), jonka 22 §:n nojalla hakijaa voidaan pyytää täydentämään hakemustaan. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen hakijan selvittämismallisuudesta 10 §:ssä.

Käytännössä puhdistettavan alueen tai kiinteistön arvon nousun arvioinnissa voisi olla perusteltua käyttää esimerkiksi auktorisoitua kiinteistöarvioijaa (AKA). Kyseessä on Keskuskauppakamarin kiinteistöarviointilautakunnan hyväksymä puolueeton asiantuntija. Asiantuntijaa voi hakea internetin tietokannasta (<https://kauppakamari.fi/kiinteistoarviointi/>).

Avustuksen määrään vaikuttavia seikkoja olisivat esimerkiksi kunnan osalta samat kuin mitä ilmeisen kohtuuttomuuden osalta ehdotetun 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty. Myös kunnan taloudellinen huoltosuhte ja kunnan lainakanta, työllisyysaste ja työttömien osuus työvoimasta voitaisiin ottaa huomioon. Myös se, että valtion avustuksella voidaan saavuttaa suurta vaikuttavuutta, kuten suureen väestöpohjaan kohdistuvan riskin tai vaaran poistaminen, olisi peruste myöntää tavanomaista avustusta suurempi avustus. Samoin merkittäväksi arvoidun riskin tai vaaran poistaminen voisi olla peruste korottaa valtion rahoitusosuutta. Jos kunnassa on historiallisista ja paikallisista syistä erityisen paljon selvitettäviä ja puhdistettavia kohteita suhteessa kunnan kokoon ja kunta on jo omilla toimillaan aktiivisesti poistanut riskejä, voitaisiin tällaisessakin tilanteessa valtion osuutta korottaa tavanomaisesta. Samoin erityisen vaaran poistaminen kuten vedenottamo-uhkaavan riskin, asumisterveyttä uhkaavan riskin tai erityisen herkkää kohdetta uhkaavan vaaran tai riskin poistaminen voisi olla peruste osoittaa toimeen runsaammin avustusta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä avustuksen määräytymisen perusteista sekä avustuksen enimmäismäärästä ja sitä koskevista tavoitteista.

8 §. Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelu. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelutehtävästä sekä palvelun laskennallisen arvon huomioon ottamisesta valtionavustuksen määrässä.

Pykälän 1 momentti sisältäisi Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelutehtävän perussäännöksen. Virasto voisi valtionavustuksen lisäksi osoittaa toimeen asiantuntijapalvelua.

Tällä asiantuntijapalvelulla tarkoitettaisiin tässä yleistä neuvontaa ja ohjausta yksityiskohtaisempaa ja laajempaa palvelua esimerkiksi hankinnan toteuttamisessa. Avustuksen saajaa voitaisiin neuvoa ja ohjata esimerkiksi julkisia hankintoja koskevissa tilaajatehtävissä. Asiantuntijapalveluksi katsottaisiin siten tilaajan hankintoihin liittyvä yksityiskohtainen neuvonta ja ohjaus. Säännös ei tämänhetkisen käsityksen mukaan tulisi kovin usein sovellettavaksi. Tällä säännöksellä varmistettaisiin joissakin tilanteissa se, että avustuksen saaja kykenee hoitamaan tarvittavaan toimeen liittyvät käytännön järjestelyt. Asiantuntijapalvelun avulla voitaisiin turvata avustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamista.

Käytännössä markkinoilla olevat alan toimijat tulevat tarjoamaan näitä tässä momentissa tarkoitettuja palveluja. Kuitenkin nyt vielä arvioidaan, että säännös olisi tarpeellinen erityisesti siirtymävaiheessa, kun markkinat ovat vasta kehitymässä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin perusteella valtionavustuksesta olisi vähennettävä toimeen käytetyn asiantuntijapalvelun laskennallinen arvo. Tämä tarkoittaisi, että hakija hakemuksessaan tai hakemuksen johdosta käytävissä keskusteluissa toisi esille ne toimet, joissa hakija tarvitsee toimeen liittyvää, tavanomaista neuvontaa ja ohjausta laajempaa tai yksityiskohtaisempaa palvelua. Pykään 2 momentin perusteella palvelun arvo määritettäisiin ottaen huomioon palvelun sisältö, laajuus ja arvioitu kestoaika sekä siihen käytetyt voimavarat ja toimen arvioitu vaikutusaika. Ehdotettu 2 momentin säännös olisi tarpeen erityisesti perustuslain 6 §:n valossa.

Ehdotetun pykälän 3 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asiantuntijapalvelun arvon laskennasta, laskentamenetelmistä ja laskennassa käytettävistä tekijöistä.

[Vaihtoehtoinen 8 §. Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelu. Pykälä sisältäisi asiantuntijapalvelua koskevat säännökset.

Pykälässä ehdotetaan säädettävän siitä, että Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi osoittaa toimeen asiantuntijapalvelua. Siinä olisi kyse laskutettavasta erillispalvelusta. Hakijan ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välillä tehtäisiin palvelusta sopimus. Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelun maksullisuudesta säädettäisiin valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annettavassa maksuperusteasetuksessa. Valtion lupa- ja valvontaviraston maksullisista suoritteista säädettäisiin asetuksella. Tämä asiantuntijapalvelu sisältyisi nykyisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen sovellettavan maksuperusteasetuksen (1066/2017) 3 §:ää vastaavaan luetteloon. Silloin asiantuntijapalvelusta voitaisiin periä liiketaloudellisesti hinnoiteltavan suoritteen sijasta omakustannusarvoa alempana perittävää maksua. Maksun määräytyminen tarkentuisi nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen suoritteisiin sovellettavan asetuksen tapaan liitteessä.]

9 §. Avustuskelpoiset kustannukset. Pykälä ehdotetaan jaettavan kahteen momenttiin. Pykälän sisältö vastaa noudatettua käytäntöä.

Pykälän 1 momentti sisältäisi luettelon kustannuksista, joihin Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi myöntää avustusta. Avustuskelpoisia kustannuksia olisivat pilaantuneisuuden selvittämisen kustannukset samoin kuin puhdistamiskustannukset. Myös tarvittavan toimen suunnittelu-, tutkimus-, arviointi- ja raportointikustannukset kuuluisivat avustuskelpoisiin kustannuksiin. Kyseeseen tulisivat hakemuksen vireilletulon jälkeen muodostuneet kustannukset.

Myös toimiin liittyvät tarpeelliset muut kustannukset olisivat avustuskelpoisia. Avustuskelpoisia kustannuksia olisivat siten muun muassa julkisten hankintojen menettelyn kustannukset, näytteenotto- ja analyysikustannukset, tarvikkeiden, varusteiden ja työvälineiden kustannukset. Myös henkilöstökustannukset voisivat olla tässä tarkoitettuja muita kuluja. Muina tarpeellisina

kustannuksina voisivat tulla joissain tapauksissa kyseeseen myös jätteiden asianmukaista huolehtimista koskevat kulut silloin, kun tämä toimi liittyy olennaisena osana puhdistamiseen. Sen sijaan verot tai veroluonteiset maksut eivät voisi sisältyä avustuskelpoisiin kustannuksiin.

Ehdotetun 2 momentin perusteella avustuskelpoisia kustannuksia voisivat olla myös sellaiset rakennuksiin, rakennelmiin tai rakenteisiin liittyvien toimien kustannukset, jotka ovat välttämättömiä pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistustoimien toteuttamisen kannalta. Joissakin tapauksissa saatetaan tarvita rakenteiden purkamista. Tällaisten säännöksessä tarkoitettujen toimien olisi oltava välttämättömiä, mikä osaltaan rajoittaisi viranomaisen harkintavaltaa.

10 §. Valtionavustuspäätös. Pykälässä säädettäisiin valtionavustuspäätöksestä. Pykälä jaettaisiin kolmeen momenttiin. Pykälä myös sisältäisi informatiivisen viittauksen valtionavustuslakiin. Valtionavustuslain nojalla päätökseen tulee liittää myös oikaisuvaatimusohje. Valtionavustuspäätökseen siirtyminen olisi perusteltua, koska valtionavustuslainsäädäntö edellyttää päätösmuotoista ratkaisua.

Avustuspäätökseen sovelletaan myös esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Nykyisin www-sivusto www.maaperakuntoon.fi sisältää tietoja käynnissä olevista ja jo päättyneistä alueiden puhdistamishankkeista.

Pykälän 1 momentin nojalla valtionapuviranomainen tekisi hakemukseen perustuen valtionavustuspäätöksen. Momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen valtionavustuslain päätöstä koskevaan pykälään (11 §). Säännös on tarpeen selvyiden vuoksi.

Pykälän 2 momentin perusteella valtionavustuspäätöksen olisi sisällettävä ehdotetussa 8 §:ssä tarkoitettua asiantuntijapalvelua koskevat ehdot ja perusteet. Tämä erityinen sisältövaatimus kohdistuisi niihin tilanteisiin, kun valtionavustuksen lisäksi toimeen osoitetaan myös asiantuntijapalvelua. [Vaihtoehtoisen 8 §:n tilanteessa pykälän perusteluja muutettaisiin tässä esitetyistä.]

Pykälään sisältyisi myös informatiivinen viittaus valtionavustuspäätöksen oikeussuojakeinoihin, joista säädetään valtionavustuslain 34 §:ssä. Säännös on tarpeen selvyiden vuoksi.

[**11 §. Avustuksen takaisinperiminen.** Pykälä sisältäisi informatiivisen viittauksen valtionavustuslain 26 §:ään. Takaisinperinnästä säädetään nyt vanhan jäteasetuksen 16 §:n alkuosassa (Jätehuoltotyöstä aiheutuneiden kustannusten takaisinperintä) ja se sisältää takaisinperinnän edellytyksiä koskevaa sääntelyä. Tämän informatiivisen viittauksen avulla varmistettaisiin osaltaan sovellettavan yleislain takaisinperintää koskevan sääntelyn soveltaminen tämän lain mukaisessa järjestelmässä. Ehdotettu säännös on tarpeen selvyiden vuoksi.]

3 luku Alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja alueen puhdistaminen

Luku sisältäisi kahdessa pykälässä (12—13 §) tämän järjestelmän toisen tukemisen muodon ja siihen liittyvät oikeusturvasäännökset.

12 §. Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen. Pykälä sisältäisi säännökset niistä perusteista, jolloin Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi huolehtia alueen pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamisesta. Näissä tehtävissä ei olisi kyse valtionapuviranomaisen tehtävästä.

Ehdotettua 12 §:n säännöstä vastaavaa sääntelyä ei ole nykyisessä järjestelmässä, jossa sopimuksin sovitaan osapuolten toimista ja rahoitusosuuksista. Ehdotettu säännös perustuisi kuitenkin

kin nykyiseen käytäntöön. Ehdotetun sääntelyn perusteella Valtion lupa- ja valvontavirasto huolehtisi alueen pilaantuneisuuden selvittämisestä tai puhdistamisesta. Näissä tehtävissä virasto voisi ottaa tehtävän järjestettäväkseen, jolloin se toimisi hankintalainsäädännön tarkoituksena hankintayksikkönä ja myös vastaisi järjestämisen kustannuksista. Toimien kustannukset maksettaisiin ympäristöministeriön määrärahoista valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa. Ehdotettu säännös muodostaisi perustuslain 80 §:n mukaisen perussäännöksen Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävistä näissä tilanteissa. Pykälä ehdotetaan jaettavan kolmeen momenttiin.

Momentin 1 perusteella Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi huolehtia alueen pilaantumisen ja puhdistamisen selvittämisen järjestämisestä. Säännös tarkoittaisi, että Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi harkintansa mukaan ottaa hoitaakseen selvittämisen tai puhdistamisen järjestämisen kustannuksellaan. Selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että Valtion lupa- ja valvontavirasto hankkisi tarvittavat palvelut markkinoilla toimivilta yrityksiltä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti. Tällöin valtio huolehtisi toimen järjestämisestä ja sen kustannuksista. Tehtävä edellyttää ympäristöministeriön osoittavan virastolle momenteilta (35.10.22 ja 35.10.61) määrärahaa ja henkilötöyvuosia valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa.

Kyse olisi yleisen ympäristöedun näkökulmasta sellaisesta tilanteesta, että alueen tilan selvittäminen tai puhdistaminen olisi välttämätöntä. Ehdotetun pykälän mukaan tulisi lain 6 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyä. Arvioidaan, että pykälä tulisi sovellettavaksi tyypillisesti alueiden pilaantuneisuuden perustutkimuksen järjestämisessä, jolloin se on erityisen perusteltua. Tällä tavalla saadaan lähtötiedot alueen tilasta ja riskinhallintatarpeista. Tämä olisi tärkeää valtakunnallisen tutkimus- ja kunnostushankkeen ja valtakunnallisen strategian edistämisen kannalta. Selvitysvaihe on yleensä nopea ja edullinen.

Puhdistamisen järjestäminen tehtäisiin vain poikkeuksellisesti esimerkiksi terveydensuojelun kannalta haastavassa kohteessa, johon on vaikeaa löytää muuta toteuttajaa. Puhdistamisen järjestämiseen voidaan ryhtyä myös tilanteissa, jossa halutaan valtakunnallisesti kokeilla uutta puhdistusmenetelmää. Tällaisesta hankkeesta saaduilla kokemuksilla voidaan tehostaa puhdistustoimintaa muissakin hankkeissa. Puhdistamisen kustannukset ovat yleensä huomattavasti suuremmat kuin selvittämisessä ja puhdistushanke saattaa kestää useista kuukausista jopa pariin vuoteen.

Ehdotetun 2 momentin perusteella Valtion lupa- ja valvontavirasto tekisi selvittämisen tai puhdistamisen järjestämisestä päätöksen. Tämä päätös voisi olla esimerkiksi viraston sisäinen päätös.

Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi tehdä päätöksen vain käytössä olevien resurssien rajoissa. Asia voisi tulla vireille virastossa sen omasta aloitteesta tai esimerkiksi jokin tahon ilmoituksesta tai esityksestä. Menettelyyn ehdotetaan kuuluvan asianosaisen kuuleminen hallintolain kuulemissäännöksiin perustuen. Kuultavia tahoja olisivat tyypillisesti alueen omistaja tai haltija. Myös muita tahoja voitaisiin kuulla tarpeen mukaan tilanteen niin edellyttäessä. Näitä tahoja voisivat olla esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja maakunta.

Käytännössä selvittämisen ja puhdistamisen järjestämiseen voisi liittyä eri tahojen kanssa tehtäviä sopimuksia toimista ja niiden ehdoista kuten vastuista ja aikatauluista sekä valvonnasta sekä selvittämistoimeen tarvittavien suostumusten ja lupien hankkimisesta. Näistä ei tässä kuitenkaan säädettäisi, vaan virasto toimisi tarvittavalla tavalla, jotta haluttu toimi voidaan tehdä ja tarkoitettu tulos saavutettaisiin.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä alueen valintaperusteista ja päätöksen sisällöstä.

13 §. Muutoksenhaku. Ehdotetun pykälän 12 §:ssä tarkoitettuun päätökseen liittyvistä oikeus- turvakeinoista säädettäisiin tässä pykälässä. Päätökseen voisi vaatia oikaisua siten kuin hallin- tolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Sään- tely on saman sisältöinen kuin muutoksenhaku valtionavustuspäätökseen.

4 luku Voimaantulo

Ehdotetussa luvussa säädettäisiin voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä.

14 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Lain voimaantulosta säädettäisiin 13 §:n 1 momen- tissa. Laki ehdotetaan tulevan voimaan päivänä kuuta 20 .

Lailla kumottaisiin jätelain (1072/1993) 35 § [ja sen nojalla annettu jäteasetuksen (1390/1993) 15—16 §].

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa noudatettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Näin lainvoimaantulolla ei olisi vaikutuksia mahdollisesti vireillä olevissa menettelyissä. Asia on perusteltua selvyiden vuoksi. Lain voimaantulon jälkeen vireille tullei- siin tapauksiin sovellettaisiin näitä ehdotetun uuden lain säännöksiä.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotukseen sisältyy valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia pykäläehdotuksissa 4—8 ja 12 §:ssä, joiden nojalla on tarkoitus antaa lakia tarkentavia säännöksiä.

3 Voimaantulo

Lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin Valtion lupa- ja valvontavi- rasto aloittaisi toimintansa eli 1 päivänä tammikuuta 2020 kuten hallituksen esityksessä HE 14/2018 esitetään.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Oikeusvaltioperiaate, lainalaisuusperiaate ja perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset

(PeVL 29/2013 vp, s.2/I) (*oikeusvaltioperiaate*). Perustuslaki edellyttää kaikessa julkisessa toi- minnassa noudatettavan tarkoin lakia (*hallinnon lainalaisuuden periaate*). Julkisen vallan käyt- täjällä on eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste (PeVL 67/2010 vp, s. 5). Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toi- mivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. Ehdotettu laki sisältäisi oikeusvaltioperiaatteen ja lainalaisuusperiaatteen edellyttämät laintasoiset säännökset muun muassa viranomaisten teh- tävistä (3—4, 8 ja 12 §) ja harkinnanvaraisen avustuksen myöntämisen edellytyksistä (6 §), yksityisiin yhteisöihin sovellettavasta EU:n valtioneuvoston sääntelystä (5 §:n 2 momentti), avustuk- sen määräytymisestä (7 §) sekä avustuskelpoisista kustannuksista (9 §) ja oikeussuojakeinoista (10 §:n 3 momentti ja 13 §). Ehdotettu 2 § sisältäisi viranomaisen harkintavallan rajaa koskevan

säännöksen, kun avustusta voitaisiin myöntää vain valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa. Ehdotetut säännökset ovat niiden sisältö ja tarkkuus huomioon ottaen sopu-
soinnussa perustuslain 2 §:n vaatimuksen kanssa.

Esityksen tarkoituksena on koota eri säädöstasoilla oleva sääntely laissa siten, että ehdotetussa laissa olisivat perustuslain 80 §:n mukaiset perussäännökset viranomaisen harkintavallan rajoista (2 §), tukijärjestelmästä kuten soveltamisalasta (1 §), viranomaisen tehtävistä ja vastuista (3—4, 8 ja 12§), avustuksen myöntämisen edellytyksistä (6 §), avustuksen määräytymisestä (7 §), avustuskelpoisista kustannuksista (9 §) ja valtionavustuspäätöksestä (10 §). Lisäksi lakiin sisältyisi Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelutehtävä (8 §) ja järjestämistehtävä (12 §). Lakiesitys täyttää perustuslain 80 §:n säädöstasoa koskevat vaatimukset, kun otetaan huomioon myös sovellettavaksi tuleva valtionavustuslain sääntely (5 §).

Ehdotettuihin säännöksiin liittyvät perusoikeudet

Ehdotettuihin säännöksiin liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus (perustuslain 6 §), vastuu ympäristöstä (perustuslain 20 §) ja oikeusturva (perustuslain 21 §). Useat säännösehdoitukset liittyvät kaikkiin näihin perusoikeuksiin. Sääntelyehdotus perustuu siihen, että järjestelmässä noudatettaisiin yleislakina valtionavustuslakia. Ehdotettuun lakiin sisältyisi vain tukijärjestelmän erityispiirteet huomioon ottavaa erityissääntelyä, joka muodostaa kokonaisuuden yhdessä valtionavustuslain sovellettavaksi tulevan sääntelyn kanssa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään eli lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42—43, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 7/2014 vp, s. 5—6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2). Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (PeVL 11/2012 vp, s. 2). Ehdotetun sääntelyn mukainen avustuksen hakija on yleensä kunta. Vain harvoissa tilanteissa avustuksen hakijana on yksityinen henkilö tai oikeushenkilö. Ehdotettua sääntelyä on kuitenkin perusteltua arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Lakiehdotuksella pyritään parantamaan järjestelmän läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuuden toteutumista säätämällä muun muassa soveltamisalasta (1 §) ja harkintavallan rajasta (2 §) sekä

avustuksen myöntämisen edellytyksistä, avustuksen määräytymisestä ja avustuskelpoisista kustannuksista (6—7 ja 9 §) laissa. Tukemisen muodot olisivat harkinnanvaraiset valtionavustukset (2 luku) ja Valtion lupa- ja valvontaviraston järjestämistehtävä (12 §). Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijapalvelu otettaisiin huomioon avustuksen määrää alentavana tekijänä (8 §). Resurssien rajallisuuden vuoksi tukeminen (6 ja 8 § sekä 12 §) olisi aina harkinnanvaraista. Näistä lähtökohdista arvioiden ehdotettu sääntely täyttää myös yhdenvertaisuuden vaatimukset, kun erottelu perustuu kulloinkin käytettävissä oleviin resursseihin ja alueiden priorisointiin terveyden- ja ympäristönsuojelullisista näkökohdista.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään osaltaan varmistamaan, että avustuksen hakijoita kohdellaan samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Tämä koskee erityisesti niitä tapauksia, kun arvioidaan avustuksen myöntämisen edellytyksiä (6 §) ja avustuksen määräytymisen perusteita (7 §) selvittämisessä tai puhdistamisessa. Ehdotettu 8 § osaltaan varmistaisi kohtelun tasapuolisuutta niissä tilanteissa, joissa asiantuntijapalvelu olisi tarpeen valtionavustuksen lisäksi. Myös tietoisuus mahdollisuudesta hakea avustusta edistää osaltaan yhdenvertaisuuden toteutumista.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II). Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen kuten myös aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66 II).

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikankohdan jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa (KHO 2002:86) myös korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Ehdotettu tukijärjestelmä turvaisi osaltaan ympäristöperusoikeuden toteuttamista. Keskeistä on rajallisten resurssien oikea kohdentaminen sekä mahdollisuus siihen, että joissakin tapauksissa Valtion lupa- ja valvontavirasto ottaisi pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen tehtäväkseen valtion varoin (12 §). Yleisen edun näkökulmasta on perusteltua, että terveys- ja ympäristöhaittaa mahdollisesti aiheuttavien alueiden pilaantuneisuuden selvittäminen järjestetään, jotta voidaan arvioida edellyttääkö alueen tila puhdistamista. Näin suojataan usein erityisesti kuntien vesihuoltoa vesihuoltolaitosten vedenoton näkökulmasta ja pohjavesiä yleisemminkin. Näissä tilanteissa pilaantuneisuuden selvittämisellä tai puhdistamisella on suuri paikallinen merkitys.

Lakiehdotuksen tuen muodot ja sääntelyn kokonaisuus pyrkivät osaltaan turvaamaan tuen oikean kohdistamisen ja toimen onnistuneen lopputuloksen. Keskeistä on, että alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja tarvittaessa pilaantuneen alueen puhdistaminen toteutetaan siten, että haitta tai vaara saadaan minimoitua tai poistettua kuten on suunniteltu. Avustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetut säännökset ovat tarpeellisia. Ympäristöperusoikeuden lähtökohdista ehdotettu sääntely on perusteltu. Ehdotettu sääntely on osa niin sanotun toissijaisen

vastuun järjestelmää, jossa muu kuin aiheuttajataho huolehtii kustannuksista ja tarvittaessa myös toimista selvittämisen osalta.

Oikeusturva

Perusoikeuden lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (perustuslain 21 §). Käsitteilyn on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Säännöksellä on suora yhteys lainalaisuusperiaatteeseen, joka edellyttää kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettavan tarkoin lakia.

Jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta ja käytettävissä olevista määrärahoista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan (PeVL 39/2013 vp, s. 3/II, PeVL 32/2012 vp, s. 4, PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1). Tästä syystä lakiehdotusta ei ole arvioitu perustuslain 21 §:n 1 momentin valossa. Sen sijaan merkitystä on perustuslain 21 §:n 2 momentilla, jossa luetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet, joita ovat muun muassa vaatimus päätöksen perustelemisesta (PeVL 27/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 5—6, PeVL 10/2011 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 5, PeVL 10/2006 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 8—9, PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 12/2002 vp, s. 6) sekä oikeus hakea muutosta (PeVL 27/2013 vp, s. 4/II).

Ehdotetun lain 10 §:n mukaan avustuksesta laadittaisiin päätös. Päätös sisältäisi valtionavustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämät sisältöasiat. Päätös sisältäisi avustusta koskevien seikkojen lisäksi myös asiantuntijapalvelua koskevat ehdot ja perusteet (10 §:n 2 momentti). Myös Valtion lupa- ja valvontaviraston järjestämistehtävä perustuisi päätökseen (12 §). Päätöksen perusteluvelvollisuus sisältyy hallintolain 45 §:ään ja tulisi yleislakina noudatettavaksi kummassakin päätöstilanteessa.

Ehdotetun lain 10 §:n mukaiseen valtionavustuspäätökseen sekä 12 §:n mukaiseen tehtäväksi ottamista koskevaan päätökseen liitettäisiin tarvittava muutoksenhakuohjaus hallintolain 7 luvun säännösten perusteella (46—47 §). Valtionavustuspäätökseen voisi hakea oikaisua valtionavustuslain 34 §:n nojalla. Ehdotetun 10 §:n 3 momentissa viitattaisiin siihen, että muutoksenhausta säädetään valtionavustuslain 34 §:ssä. Tarkastelu on kohdistettu päätöksen sisältövaatimukseen, vaikka sisältö muilta osin määräytyykin 10 §:n tilanteissa ehdotetun lain, valtionavustuslain ja hallintolain mukaisesti.

Ehdotettuun 12 §:n mukaiseen päätökseen saisi myös vastaavalla tavalla hakea oikaisua ja sen jälkeen valittaa. Kun kyse ei olisi valtionapuviranomaisen tehtävästä, muutoksenhakuun sovellettava sääntely sisältyisi ehdotettuun 13 §:ään. Tällöin noudatettavaksi tulisivat samalla tavalla ensin hallintolain 7 a -luvun oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat säännökset. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa myös perustuslain oikeusturvanäkökohtien kanssa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotus laiksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen avustamisesta voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotus:

Laki

pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja pilaantuneen alueen puhdistamisen tukemisesta.

Harkinnanvaraista avustusta voidaan myöntää maaperän, pohjaveden tai sedimenttien pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan selvittämiseen ja pilaantuneen alueen puhdistamiseen.

2 §

Avustuksen myöntäminen

Avustuksia voidaan myöntää valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa.

3 §

Ympäristöministeriön tehtävät

Tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat ympäristöministeriölle.

4 §

[Valtion lupa- ja valvontaviraston] tehtävät

[Valtion lupa- ja valvontavirasto] toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena. Tehtävistä säädetään lisäksi valtionavustuslaissa (688/2001).

Tehtävissään [Valtion lupa- ja valvontaviraston] tulee edistää pilaantuneiden alueiden kestävä riskienhallintaa. Lisäksi [Valtion lupa- ja valvontavirasto] ohjaa ja edistää tämän lain toimeenpäättämistä ja soveltamista käytäntöön neuvonnalla ja ohjauksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä [Valtion lupa- ja valvontaviraston] tehtävistä.

2 luku

Valtionavustus

5 §

Valtionavustuslain ja Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädännön soveltaminen

Avustamiseen sovelletaan lisäksi, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.
Jos avustusta myönnetään yksityiselle yhteisölle, sovelletaan lisäksi Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädäntelyä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädäntelyn mukaisen valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

6 §

Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset

Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan selvittämiseksi ja hallitsemiseksi on perusteltua selvittää alueen pilaantuneisuus, arvioida puhdistustarve ja tarvittaessa puhdistaa alue. Lisäksi avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakijana oleva julkinen tai yksityinen yhteisö taikka luonnollinen henkilö osallistuu toimeen tai sen kustannuksiin.

Valtionapuviranomainen voi myöntää avustusta, jos

1) pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai aiheuttajaa ei tavoiteta, taikka pilaantumisen aiheuttaja ei kykene vastaamaan toimen kustannuksista; ja

2) vastuu kohdistuu muuhun [tahoön] kuin aiheuttajaan ja alueen tilan selvittäminen tai puhdistaminen on tälle ilmeisen kohtuutonta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisen edellytyksistä ja hakemukseen sisällytettävistä tiedoista ja selvityksistä.

7 §

Valtionavustuksen määräytyminen

Valtionavustus voi kattaa pilaantuneisuuden selvittämisen tai pilaantuneen alueen puhdistamisen kustannukset osaksi tai kokonaan.

Valtionapuviranomaisen on harkitessaan avustusta ja sen määrää otettava huomioon muun osallistuvan tahon osuus toimesta tai sen kustannuksista, terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan vakavuus tai todennäköisyys ja toimen kiireellisyys sekä toimeen saadut muut julkiset varat. Lisäksi harkinnassa on otettava huomioon myös kiinteistön omistajan tai haltijan taikka puhdistushankkeen toteuttajan puhdistamisesta saama taloudellinen hyöty siten, että avustuksen määrää alennetaan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä avustuksen määräytymisen perusteista sekä avustuksen enimmäismäärästä ja sitä koskevista tavoitteista.

8 §

[Valtion lupa- ja valvontaviraston] asiantuntijapalvelu

[Valtion lupa- ja valvontavirasto] voi valtionavustuksen lisäksi osoittaa toimeen asiantuntijapalvelua.

Valtionapuviranomaisen on vähennettävä avustuksesta [Valtion lupa- ja valvontaviraston] asiantuntijapalvelun laskennallinen arvo. Palvelun laskennallista arvoa määrittäessä otetaan huomioon palvelun sisältö, laajuus ja arvioitu kestoaika sekä siihen käytetyt voimavarat ja toimen arvioitu vaikutusaika.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asiantuntijapalvelun arvon laskennasta, laskentamenetelmistä ja laskennassa käytettävistä tekijöistä.

[Vaihtoehtoinen 8 §

[Valtion lupa- ja valvontaviraston] asiantuntijapalvelu

[Valtion lupa- ja valvontavirasto] voi osoittaa hakijan pyynnöstä toimeen asiantuntijapalvelua. Asiantuntijapalvelun maksullisuudesta säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992).]

9 §

Avustuskelpoiset kustannukset

Avustuskelpoisia kustannuksia ovat hakemuksen vireilletulon jälkeen muodostuneet pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistustoimen suunnittelu-, tutkimus-, arviointi- ja raportointikustannukset ja alueen puhdistamiskustannukset sekä niihin liittyvät tarpeelliset muut kustannukset.

Avustuskelpoisia kustannuksia voivat olla myös sellaiset rakennuksiin, rakennelmiin tai rakenteisiin liittyvien toimien kustannukset, jotka ovat välttämättömiä pilaantuneisuuden tai puhdistustoimien toteuttamisen kannalta.

10 §

Valtionavustuspäätös

Valtionapuviranomainen tekee valtionavustuspäätöksen. Päätöksestä säädetään valtionavustuslain 11 §:ssä.

Jos toimeen osoitetaan myös 8 §:ssä tarkoitettua asiantuntijapalvelua, on tätä koskevat ehdot ja perusteet sisällyttävä päätökseen. [Vaihtoehtoisen 8 §:n tilanteessa tätä momenttia muutettaisiin: Jos toimeen osoitetaan myös 8 §:ssä tarkoitettua asiantuntijapalvelua, on tätä koskeva tieto sisällytettävä päätökseen.]

Muutoksenhausta säädetään valtionavustuslain 34 §:ssä.

[11 §

Avustuksen takaisinperiminen

Avustuksen takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslain 26 §:ssä.]

3 luku

Alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja alueen puhdistaminen

12 §

Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen järjestäminen

[Valtion lupa- ja valvontavirasto] voi kustannuksellaan järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen, jos 6 §:n edellytykset täyttyvät.

[Valtion lupa- ja valvontavirasto] tekee järjestämisestä päätöksen. Asian selvittämisessä ja asianosainen kuulemisessa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 6 luvussa säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä alueen valintaperusteista ja päätöksen sisällöstä.

13 §

Muutoksenhaku

Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämistä koskevaan päätökseen voi vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

4 luku

Voimaantulo

14 §

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan jätelain (1072/1993) 35 § [ja jäteasetuksen (1390/1993) 15 ja 16 §].

Hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä päivänä kuuta 20