

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annettua lakia. Esityksessä säädettäisiin Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuulle kuuluvan pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämistä koskevan tehtävän kustannusten jakamisesta. Samalla kynnys järjestämisen piiriin pääsemiseksi madaltuisi. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuisi alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen kustannuksiin. Se voisi vastata kustannuksista kokonaan, jos se olisi välttämätöntä yleisen ympäristöedun kannalta taikka jos pilaantuneisuudesta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua erityisen vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai yksilön asuinympäristölle. Esityksen tavoitteena olisi parantaa pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämiseen osoitetun valtion määrärahan vaikuttavuutta siten, että järjestämistehtävän piiriin saataisiin aiempaa enemmän ja merkittävämpiä kohteita.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2024.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lainsäädäntö .....	3
2.2 Lain tukikeinot .....	4
2.3 Pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen kustannukset.....	6
2.3.1 Valtion määrärahojen käyttökohteet .....	6
2.3.2 Valtionavustuksen kustannukset vuosina 2020–2022.....	7
2.3.3 Maaperä kuntoon -ohjelman ja muiden hankkeiden kustannukset vuonna 2022.....	7
2.3.4 Määrärahat pilaantuneiden alueiden selvittämisen ja puhdistamisen tukemiseen valtion talousarviossa .....	8
3 Tavoitteet .....	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	11
6 Lausuntopalaute.....	12
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	12
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	14
9 Voimaantulo .....	14
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	14
LAKIEHDOTUS .....	17
pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta .....	17
LIITE .....	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta .....	18

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

Aloite pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta tuli lain toimeenpanosta vastaavalta viranomaiselta eli Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että yleisen kustannustason nousun sekä ympäristösääntelyn tiukentumisen takia pilaantuneiden alueiden pilaantumisen selvittämisen sekä puhdistaminen järjestäminen tulee vaikeutumaan. Lakimuutoksella pyritään parantamaan selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen vaikuttavuutta ja saamaan lisää kohteita järjestämisen piiriin.

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain mukaisia tehtäviä hoitavan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Hallituksen esitys oli lausuntokierroksella [xx-yy] välisen ajan.

### **2 Nykytila ja sen arviointi**

#### **2.1 Lainsäädäntö**

Vuonna 2015 julkaistiin Valtakunnallinen pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategia, jonka keskeisin tavoite on merkittävien riskikohteiden tunnistaminen, tutkiminen ja tarvittaessa puhdistaminen järjestelmällisesti vuoteen 2040 mennessä. 1.1.2020 tuli voimaan laki pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta (246/2019, jäljempänä tukilaki), jonka tarkoituksena on edistää strategian tavoitteiden toteutumista. Lakiin sisältyy pilaantuneiden alueiden selvittämisen ja puhdistamisen tukemista koskevaa erityissääntelyä, joka muodostaa kokonaisuuden yhdessä valtionavustuslain (688/2001) sääntelyn kanssa. Laissa säädetään valtionavustuksen myöntämisestä pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämiseen sekä niiden puhdistamiseen.

Valtionavustuksen edellytysten lisäksi laissa säädetään valtion järjestämistehtävästä. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kustannuksellaan järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen, jos valtionavustuksen myöntämiselle säädetty edellytykset täyttyvät. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee järjestämisestä päätöksen. Avustus on ensisijainen tukimuoto alueiden pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen, ja järjestäminen tukee sitä. Tukilain sekä valtionavustuslain nojalla säädettyssä pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1239/2019) säädetään tarkemmin kestävästä riskinhallinnasta, avustushakemuksen sisällöstä sekä avustuksen enimmäismäärästä.

Ennen tukilain ja valtioneuvoston asetuksen voimaantuloa pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen tukemisesta säädettiin sittemmin kumotussa jätelaissa (1072/1993). Vuoden 1993 jätelain 35 § (muutos 1583/2009) sisälsi perussäännöksen valtion osallistumisesta jätehuoltotyöhön. Järjestelmän keskeinen toteuttamisen väline oli sopimus. Jätehuoltotyötä koskevasta sopimuksesta ja sopimuksen sisällöstä säädettiin vanhan jäteasetuksen 15 §:ssä.

Vuoden 1993 jätelain 35 § jätettiin voimaan uuden jätelain (616/2011) 148 §:n 3 momentin voimaantulosäännöksellä. Lisäksi ympäristöministeriö ohjasi avustusten myöntämistä alueellisille ympäristökeskuksille osoitetulla ohjekirjeellä (2004). Valtion jätehuoltotyöjärjestelmässä menettely perustui pitkälti vakiintuneeseen käytäntöön. Valtio pääsääntöisesti toteutti hankkeet

yhdessä yhteistyösapuolen kanssa. Yhteistyösapuolet olivat lähes aina kuntia. Valtio kantoi päävastuun toteuttamisesta ja yhteistyösapuoli osallistui hankkeen kustannuksiin. Valtio ja yhteistyösapuoli solmivat jätehuoltotyösopimuksen hankkeen toteuttamisesta. Keskeisimpiä sopimusehtoja olivat sitoutuminen hankkeen toteuttamiseen, hankkeen tavoitteet, vastuut ja tehtävät sekä osapuolten osuus hankkeen kustannuksista. Yhteistyösapuolen osuus kustannuksista oli tyypillisesti noin 60 prosenttia ja valtion noin 40 prosenttia. Nykyisin voimassa olevan pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain puitteissa sopimuksen tekeminen järjestämistehtävän kustannusten jakamisesta ei ole enää mahdollista. Jos valtio järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen, valtio myös vastaa kaikista kustannuksista.

Valtionavustus on tarkoitettu tukilain ensisijaiseksi tukimuodoksi. Todellisuudessa järjestämistehtävän kautta selvitetään kuitenkin enemmän kohteita. Järjestelmällistä selvittämistä ei ole mahdollista toteuttaa muuten kuin viranomaisjohtoisena, keskitettynä toimintana eli järjestämistehtävänä. Avustus ei edistä pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategian tavoitetta järjestelmällisestä selvittämisestä, vaan avustuskohteet ovat yleisesti sellaisia, joissa selvitys- tai puhdistamistarve on ilmennyt yllättäen esimerkiksi muun toimenpiteen yhteydessä. Ympäristölle tai terveydelle merkittävää haittaa tai vaaraa aiheuttavat kohteet ovat yleensä suuria ja kustannuksiltaan kalliita, eikä merkittäville kohteille usein haeta avustuksia. Merkittäviä kohteita jää selvittämättä jopa siksi, etteivät toimijat uskalla selvittää alueiden pilaantuneisuutta myöhempien puhdistamiskustannusten pelossa.

Järjestämistehtävä on välttämätön merkittävien kohteiden selvittämiseen ja puhdistamiseen, mutta nykyisessä tukijärjestelmässä valtio vastaa kaikista järjestämisen kustannuksista. Järjestämiseen käytettäviä määrärahoja voidaan siksi osoittaa harvemmille kohteille kuin aiemmin voimassa olleen jätehuoltotyöjärjestelmän puitteissa, jolloin kustannukset jaettiin valtion ja toimijan kesken. Järjestämisen piiriin ei voida ottaa erityisen suuria kohteita, sillä yhdenkin kohteen puhdistaminen saattaisi viedä huomattavan osan vuosittaisesta määrärahasta tai jopa ylittää sen. Suurien ja merkittävien kohteiden pois jääminen puolestaan estää Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategian toteutumista. Järjestämisessä myöskään uusien, kalliiden puhdistusmenetelmien käyttäminen ei ole mahdollista. Järjestämiseen käytettävien määrärahojen käytön vaikuttavuus ei siis kokonaisuudessaan ole toivotulla tasolla.

## **2.2 Lain tukikeinot**

Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksistä säädetään tukilain 6 §:ssä. Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, ettei pilaantumisen aiheuttajaa saada selville tai tätä ei tavoiteta, taikka pilaantumisen aiheuttaja ei kykene vastaamaan toimen kustannuksista. Lisäksi edellytyksenä on, että alueen pilaantuneisuuden selvittäminen tai puhdistaminen on muulle kuin aiheuttajalle ilmeisen kohtuutonta. Poikkeuksellisesti kunta voi kuitenkin saada avustusta vanhan suljetun ympäristö- tai terveystarvikkeiden kaatopaikan alueen tilan selvittämisestä ja puhdistamisesta aiheutuviin kustannuksiin, vaikka kunnan katsotaan olevan pilaantumisen aiheuttanut toiminnanharjoittaja. Valtionavustusta voidaan myöntää silloin, kun terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan selvittämiseksi ja hallitsemiseksi on perusteltua selvittää alueen pilaantuneisuus, arvioida puhdistustarve ja tarvittaessa puhdistaa alue. Avustuksen myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa, että hakija osallistuu toimeen tai sen kustannuksiin.

Valtionavustuksen määrästä säädetään pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:ssä. Valtionavustuksen enimmäismäärä riippuu siitä, onko kyse selvittämisen vai puhdistamisen kustannuksista. Valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan valtioneuvoston avustus on enintään 50 prosenttia alueen pilaantuneisuuden selvittämisen avustuskelpoisista kustannuksista ja enintään 40 prosenttia alueen puhdistamisen avustuskelpoisista kustannuksista. Avustusta voidaan myöntää korotettuna, jos alueen pilaantumisen uhkaa aiheuttaa

vakavaa vaaraa terveydelle tai ympäristölle tai alueen pilaantuneisuuden selvittämisestä tai puhdistamisesta aiheutuvat kustannukset ovat avustuksen hakijalle erityisen kohtuuttomia. Avustus ei kuitenkaan saa ylittää avustuskelpoisten kustannusten määrää. Myönnettäessä avustusta taloudellista toimintaa harjoittavalle yritykselle tai muulle yhteisölle valtionavustuksen määrä on EU:n valtioneuvoston sääntelyä takia enintään 50 prosenttia avustuskelpoisista kustannuksista.

Tukilain 12 §:ssä säädetään järjestämistehtävästä. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kustannuksellaan järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen, jos 6 §:ssä valtionavustuksen myöntämiselle säädetty edellytykset täyttyvät. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee järjestämisestä päätöksen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä alueen valintaperusteista ja päätöksen sisällöstä. Valtioneuvoston asetuksessa ei kuitenkaan ole säädetty kyseisistä seikoista.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi ottaa selvittämisen tai puhdistamisen tehtäväkseen harkintansa mukaan ja se tekisi päätöksen järjestämisestä omien voimavarojensa rajoissa. Asia tulisi vireille Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa sen omasta aloitteesta tai jonkin tahon ilmoituksesta tai esityksestä.

Selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen edellyttää hallituksen esityksen mukaan välttämättömyyttä. Hallituksen esityksen mukaan kyse olisi yleisen ympäristöedun näkökulmasta sellaisesta tilanteesta, että alueen tilan selvittäminen tai puhdistaminen olisi välttämätöntä. Kyseessä voisi 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 määrittäyty tapauskohtaisesti. Puhdistamisen järjestäminen olisi hallituksen esityksen mukaan lisäksi poikkeuksellista. Sitä koskisi siis sekä välttämättömyyden että poikkeuksellisuuden vaatimus. Puhdistamisen järjestäminen tehtäisiin hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi terveysuojelun kannalta haastavassa kohteessa, johon on vaikeaa löytää muuta toteuttajaa. Siihen voitaisiin ryhtyä myös tilanteessa, jossa halutaan valtakunnallisesti kokeilla uutta puhdistus- tai seurantamenetelmää.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että järjestämistehtävää koskeva 12 § tulisi tyypillisesti sovellettavaksi alueiden pilaantuneisuuden perustutkimuksen järjestämisessä, jolloin se olisi erityisen perusteltua. Selvittäminen edistäisi Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategian toteuttamista.

Käytännössä välttämättömyyden vaatimus voisi toteutua esimerkiksi silloin, kun kukaan muu kuin viranomainen ei hoida alueen pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamista. Kyse voisi olla tilanteesta, jossa kukaan ei vapaaehtoisesti ota hanketta toteutettavakseen tai puhdistamisesta vastuussa olevan tahon varallisuus ei riitä hankkeen toteuttamiseen. Jos mikään taho ei ota hanketta toteutettavakseen vapaaehtoisesti, tulee valvontaviranomaisen aloittaa hallintopakko-prosessi vastuulliseksi katsomaansa tahoja kohtaan. Hallintopakkomääräyksen antaminen ei kuitenkaan auta tilanteissa, joissa varallisuutta ei ole. Lisäksi vastuussa olevaa tahoja ei välttämättä ole olemassa. Ennen 1.1.1994 tapahtuneissa pilaantumisissa sovelletaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 237 §:n mukaan pilaantumisen aikana voimassa olleita säädöksiä, eikä maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuutta koskeva ympäristönsuojelulain 133 § siten tule sovellettavaksi. Tietyissä tilanteissa on siten välttämätöntä, että viranomainen hoitaa puhdistamisen järjestämistehtävän kautta omalla kustannuksellaan.

Välttämättömyys voi muodostua myös ympäristölle tai terveydelle aiheutuvan vaaran tai haitan vakavuudesta tai kiireellisyydestä. Toisinaan puhdistamistoimien tekeminen kiireellisesti voi

olla välttämätöntä suuremman haitan ehkäisemiseksi. Toimiminen kiireellisesti voi tarkoittaa myös, että lopputulos saavutetaan pienemmillä voimavaroilla ja kustannuksilla kuin mitä myöhemmin olisi tarvittu.

## **2.3 Pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen kustannukset**

### **2.3.1 Valtion määrärahojen käyttökohteet**

Pilaantuneita kohteita on suuri määrä suhteessa valtion budjetista osoitettuun määrärahoihin. Suomen ympäristökeskuksen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ylläpitämässä maaperän tilan tietojärjestelmässä (MATTI-järjestelmässä) on yli 28 000 pilaantuneeksi epäiltyä kohdetta, joista noin 3 000 kohdetta sijaitsee pohjavesi- tai asuinalueen lähellä. Noin 800 kohdetta on kiireellisiä riskikohteita, joissa on mahdollisesti tarve valtiontuelle tai muulle rahoitukselle. Pilaantuneisuuden selvittäminen viranomaisvetoisesti on välttämätöntä, mutta myös puhdistamiseen joudutaan käyttämään suuri määrä valtion varoja. Puhdistamisen kustannukset ovat huomattavan suuria verrattuna pilaantuneisuuden selvittämiseen. Valtion kustannukset koostuvat pääasiassa valtionavustuksen ja järjestämistehtävän kustannuksista.

Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden riskienhallintastrategian toteuttamiseksi aloitettiin Valtakunnallinen pilaantuneiden maa-alueiden tutkimus- ja kunnostusohjelma (Maaperä kuntoon -ohjelma). Ohjelman tehtävänä on riskikohteiden systemaattinen tunnistaminen ja priorisoiminen sekä kiireellisten kohteiden selvittäminen ja kestävä puhdistaminen. Ohjelman tavoitteena on tunnistaa valtakunnallisesti merkittävät, isännättömät pilaantuneet alueet, joiden pilaajaa ei saada selville tai tavoiteta, tai joiden selvittäminen tai puhdistaminen olisi muulle taholle ilmeisen kohtuutonta. Ohjelman vuosittainen rahoitus koostuu yleensä noin 2 500 000 euron erillismäärärahoista.

Ohjelman toteuttaminen on keskitetty Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Kohteiden selvittämistä ja puhdistamista voidaan tukea valtionavustuksella tai niin, että Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus järjestää kohteen selvittämisen tai puhdistamisen. Maaperä kuntoon -ohjelmaan valitaan vuosittain noin 30–40 kohdetta, joiden selvittämisen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus järjestää. Riskikohteita pisteytetään valtakunnallisesti hyödyntämällä maaperän tilan tietojärjestelmää.

Pisteytyksessä käytetään mallia, joka huomioi muun muassa mahdollisesti pilaantuneen alueen etäisyydet luonnonsuojelualueisiin, pohjavesialueisiin, vesistöihin ja asutukseen. Kohteista neuvotellaan kunkin alueellisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on mahdollisuus esittää selvitettäväksi myös muita, alueellisen tiedon pohjalta merkittäviä riskikohteita, jotka täyttävät järjestämisen ehdot. Kunkin kohteen selvittämisestä neuvotellaan myös kunnan sekä muiden mahdollisten asianosaisten kanssa. Selvitysten järjestämisestä tehdään valituskelpoinen päätös. Avustusta ei myönnetä eikä järjestämistä toteuteta sellaisissa kohteissa, joissa aiheuttaja on vastuussa pilaantumisesta.

Maaperä kuntoon -ohjelmassa järjestämistehtävänä selvitettiin 43 kohdetta vuonna 2020, 32 kohdetta vuonna 2021 ja 35 kohdetta vuonna 2022. Yhteensä vuosina 2016–2022 selvitettiin 270 kohdetta. Yleisimmän kohteet olivat kaatopaikkoja (noin 35 prosenttia kaikista kohteista), ampumaratoja (noin 20 prosenttia) tai kyllästämöitä ja sahoja (noin 18 prosenttia). Vuosina 2016–2022 valmistui valtion jätetuoltotyönä yhteensä 21 kohdetta.

Lisäksi öljysuojarahasto on rahoittanut JASKA- ja ESKO-hankkeita. JASKA-hanke on ympäristöministeriön ja öljysuojarahaston käynnistämä määräaikainen selvitys- ja puhdistushanke, joka keskittyy riskialueilla sijaitseviin vanhoihin öljyllä pilaantuneisiin, isännättömiin alueisiin.

Aiemmin maaperän pilaantumista tapahtui tyypillisesti polttoaineen jakelun, korjaamotoiminnan tai muun öljyn käsittelyn ja varastoinnin yhteydessä. Suomessa on edelleen noin 800 mahdollisesti öljyllä pilaantunutta riskikohdetta, jotka sisältyvät maaperän tilan tietojärjestelmään. Muut öljysuojarahaston selvitys- ja puhdistuskohteet eli ESKO-kohteet ovat kohteita, jotka eivät täytä JASKA-hankkeen vaatimuksia. Öljysuojarahasto saattoi harkinnanvaraisesti myöntää rahoitusta myös niille. Vuonna 2022 öljysuojarahasto rahoitti pilaantuneisuuden perusselvityksiä kaikkiaan neljässä JASKA-kohteessa. Lisäksi puhdistustöitä tehtiin kolmessa ESKO- ja 14 JASKA-kohteessa, joista 12 kohdetta saatiin valmiiksi. Uusien hakemusten vastaanottaminen hankkeisiin on päättynyt, mutta käynnissä olevat selvitykset ja puhdistukset tehdään loppuun. Jatkossa öljyllä pilaantuneille kohteille voi hakea tukilain mukaista valtionavustusta.

### 2.3.2 Valtionavustuksen kustannukset vuosina 2020–2022

Vuosina 2020–2021 selvittämiseen haettiin avustusta 19 kohteeseen ja myönnettiin avustusta 13 kohteeseen. Avustusten yhteismäärä oli noin 150 000 euroa. Myönnetyn avustuksen mediaani oli 10 600 euroa. Keskimäärin avustus kattoi 53 prosenttia pilaantuneisuuden selvittämisen kustannuksista. Järjestämällä selvitettiin 37 kohdetta ja näiden selvittämiskustannus oli noin 805 000 euroa. Vuosina 2020–2021 Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämistehtävänä selvitettiin huomattavasti enemmän kohteita kuin mihin myönnettiin avustus.

Vuosina 2020–2021 avustusta puhdistamiseen haettiin 15 kohteeseen ja myönnettiin 6 kohteeseen. Myönnetyn avustuksen mediaani oli 22 000 euroa. Keskimäärin avustus kattoi 38 prosenttia puhdistamisen kustannuksista. Avustusta puhdistamiseen myönnettiin noin 165 000 euroa.

Vuonna 2022 avustusta myönnettiin 14 selvityskohteeseen yhteensä 85 000 euroa ja avustettavien hankkeiden kokonaiskustannukset olivat 170 000 euroa. Yhden selvityksen kokonaiskustannus oli keskimäärin 12 000 euroa ja avustus 6 000 euroa. Pienin yksittäisen selvityksen avustus oli 1 000 euroa ja suurin 15 000 euroa. Puhdistamista varten avustusta myönnettiin 10 kohteeseen, joiden kokonaiskustannukset olivat 4,6 miljoonaa euroa ja yhden puhdistuksen keskimäärin 460 000 euroa. Avustuksia näihin myönnettiin yhteensä 655 000 euroa. Pienin avustus oli 25 000 euroa ja suurin 350 000 euroa. Valtion osuus hankkeiden kokonaiskustannuksista avustuksissa vaihteli 30 ja 50 prosentin välillä.

Tukijärjestelmän toiminta aloitettiin vuonna 2020, joten ensimmäiset vuodet eivät välttämättä kerro kattavasti järjestelmän tulevista kustannuksista tai määrärahojen jakautumisesta avustuksen ja järjestämistehtävän välillä. Valtion jätehuoltotyöhankkeita on lisäksi ollut edelleen kesken. Pilaantuneisuuden puhdistamisen järjestämisestä on toistaiseksi tehty kaksi päätöstä vuonna 2023.

### 2.3.3 Maaperä kuntoon -ohjelman ja muiden hankkeiden kustannukset vuonna 2022

Vuonna 2022 Maaperä kuntoon -ohjelman kautta ja muiden Pirkanmaan ELY-keskuksen yksiköiden kautta tilattiin selvitystöitä puitesopimuskumppaneilta yhteensä 1 070 000 eurolla. Valtion rahoitusosuus kaikista selvityshankkeista oli noin 1 020 000 euroa. Keskimäärin yhden selvityshankkeen arvo oli 23 800 euroa. JASKA-hankkeen kautta tehtyjen selvitystöiden yhteiskustannukset olivat noin 57 500 euroa vuonna 2022. Yksittäisen selvitystyön kustannukset vaihtelivat välillä 7 200–10 400 euroa, keskimäärin kustannus oli noin 8 900 euroa. ESKO-hankkeen kautta ei tehty selvitystöitä.

Vuonna 2022 kaikkien puhdistushankkeiden kokonaiskustannukset olivat 1 101 200 euroa. Valtion rahoitusosuus puhdistushankkeista oli noin 350 000 euroa. Keskimäärin yhden puhdistushankkeen arvo oli 220 200 euroa.

JASKA- ja ESKO-hankkeiden kautta tehtyjen puhdistustöiden yhteiskustannukset olivat 840 000 euroa, joista JASKA-kohteiden puhdistuskustannukset olivat noin 560 000 euroa ja ESKO-kohteiden noin 280 000 euroa. Yksittäisen hankkeen puhdistuskustannukset vaihtelivat välillä 23 000–226 000 euroa ja keskimäärin ne olivat 67 500 euroa.

#### 2.3.4 Määrärahat pilaantuneiden alueiden selvittämisen ja puhdistamisen tukemiseen valtion talousarviossa

Pilaantuneiden alueiden selvittämisen ja puhdistamisen tukemiseen myönnetään määrärahaa valtion talousarvion momenteilta 35.10.61 ja 35.10.22. Molemmat ovat kolmen vuoden siirtomäärärahoja. Vuoden 2022 talousarvioesityksen mukaan 35.10.61 momentin määrärahasta käytetään 1 521 000 euroa isännättömien pilaantuneiden maa- ja pohjavesialueiden selvitys- ja puhdistushankkeiden koordinoinnista, järjestämisestä tai avustamisesta aiheutuviin menoihin ympäristö- tai terveysriskien kannalta merkittävässä kohteissa, jotka on priorisoitu yhteistyössä alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa ja joiden toteuttamisesta Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa keskitetysti. Lisäksi talousarvioesityksen momentin 35.10.22 määrärahasta käytetään 1 350 000 euroa maaperänsuojeluun sekä pilaantuneisiin maa- ja pohjavesialueisiin liittyvään tutkimus- ja kunnostamistoimintaan ja niiden kehittämiseen. Momentin 35.10.22 määrärahasta osa ohjataan Suomen ympäristökeskukselle ja muille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osuus määrärahasta oli vuonna 2023 kesäkuuhun mennessä noin 950 000 euroa.

### 3 Tavoitteet

Tukilain muutoksen tavoitteena on saada lisää kohteita järjestämistehtävän piiriin sekä tehostaa järjestämisen kohdentumista merkittävimpiin kohteisiin. Muutoksen avulla pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen suunnattujen valtion määrärahojen vaikuttavuus paranisi. Valtion talouden näkökulmasta järjestämistehtävän kustannusten jakaminen olisi myös oikeudenmukaisempi ratkaisu nykytilanteeseen verrattuna.

Valtionhallinnon voimavarojen oletetaan vähentyvän lähitulevaisuudessa, ja samaan aikaan puhdistamisen kustannukset nousevat ja sääntely tiukentuu. Esimerkiksi pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (2019/1021) muutos johtaa tiettyjen jätejakeiden osalta kustannusten nousuun ja siten siihen, että sahojen puhdistaminen muuttuu jatkossa ainakin toistaiseksi käytännössä mahdottomaksi. Lisäksi EU:n maaperästrategiassa luvataan annettavaksi ns. maaperän terveyttä koskeva säädösehdotus, jota odotetaan keuhalla 2023.

Samalla määrärahalta saadaan jatkossa tehtyä huomattavasti vähemmän toimenpiteitä. Kustannusten tasapuolisempaa jakamista puoltaisi erityisesti varautuminen tiukkenevaan taloudelliseen tilanteeseen ja kustannusten nousuun. Kustannusten jakaminen nopeuttaisi pilaantuneiden alueiden puhdistamista. Se auttaisi varmistamaan, että puhdistamista pystytään tekemään jatkossakin, ja että myös suurempien ja merkittävämpien kohteiden toteutus olisi mahdollista. Toistaiseksi valtionavustusta puhdistamiseen on haettu lähinnä pienille kohteille.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan tukilain 12 §:ää muutettavaksi niin, että järjestämistehtävän kustannukset voitaisiin jakaa alueen haltijan tai muun yhteistyötahon kanssa, eivätkä ne jäisi yksin valtion vastuulle. 12 §:ssä säädettäisiin järjestämistehtävän kustannusten jakamisesta. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuisi järjestämisen kustannuksiin. Lähtökohtaisesti järjestämistehtävän kustannukset siis jaettaisiin viranomaisen sekä yhteistyösapuolen kesken. Kustannusten jaosta olisi kaksi poikkeusta. Toinen poikkeuksista koskisi yleistä ympäristöetua ja toinen yksityistä etua.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi vastata kustannuksista kokonaisuudessaan silloin, kun se olisi välttämätöntä yleisen ympäristöedun kannalta. Välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Jo voimassa olevan lain hallituksen esityksen perusteluissa on edellytetty välttämättömyyttä yleisen ympäristöedun näkökulmasta. Jatkossa välttämättömyyden edellytys koskisi vain Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yksinomaista kustannusvastuuta, joten muuten järjestämistehtävän piiriin pääsyn edellytykset olisivat aiempaa matalammat. Jos kustannukset jaettaisiin, järjestämistehtävän piiriin pääsyyn edellytyksenä olisivat ainoastaan tukilain 6 §:ssä valtionavustukselle asetetut vaatimukset. Järjestämisen piiriin pääsemisen kynnystä madallettaisiin, jotta useammat kunnat voisivat hyödyntää Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osaamista. Järjestämistehtävällä on suuri merkitys erityisesti niille kunnille tai muille toimijoille, joilla ei ole riittävästi omaa asiantuntemusta ja osaamista pilaantuneisuuden selvittämistä tai puhdistamista koskevan hankkeen toteuttamiseen. Pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen olisi kuitenkin edelleen harkinnanvaraista.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi vastata kustannuksista kokonaan myös silloin, jos pilaantuneisuudesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua erityisen vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai yksilön asuinympäristölle. Ehdotuksen tarkoituksena olisi suojata erityisesti luonnollisia henkilöitä, heidän asuinpiiriään ja heidän yksityistä etuaan siinä, missä ensimmäinen poikkeus koskisi yleistä ympäristöetua.

Ehdotetut muutokset johtaisivat siihen, että tukilain järjestelmään tulisi yksi porras lisää. Edelleen ensisijainen tukikeino olisi valtionavustus pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen. Osa kohteista voisi edelleen saada korotettua avustusta. Järjestelmässä säilyisi edelleen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mahdollisuus järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen omalla kustannuksellaan, mutta sitä edeltäväksi portaaksi järjestelmään tulisi selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen jaetulla kustannusvastuulla.

### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

#### *Taloudelliset vaikutukset*

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen tukemista koskeviin valtion määrärahoihin. Tukiviranomaisena toimivan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen saamat määrärahat eivät siten kasvaisi, mutta niitä saataisiin jaettua useampiin kohteisiin, mikä lisäisi määrärahan vaikuttavuutta.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa kuntiin. Kunnat pääsisivät järjestämistehtävän piiriin aiempaa helpommin, mikä helpottaisi niiden kustannustaakkaa verrattuna tilanteeseen, jossa ne hoitaisivat pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen kokonaan omalla kustannuksellaan. Kunnat ovat jo voimassa olevan lain mukaan voineet vastaavissa tilanteissa hakea avustusta pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen, mutta nyt järjestämistehtävän piiriin pääsisi aiempaa enemmän kohteita ja matalammilla edellytyksillä. Toisaalta järjestämistehtävän uudistaminen saattaisi vaikuttaa siihen, että yhä useampi kunta haakeutuisi sen piiriin. Jos kunnat aloittaisivat selvittämisen tai puhdistamisen myös sellaisissa kohteissa, joissa ne eivät aiemmin olisi toimineet, aiheutuisi siitä niille lisäkustannuksia. Esityksellä voisi siis olla epäsuoria taloudellisia vaikutuksia kunnille. Vuoden 2021 toteutuneiden hintojen mukaan laskettuna pilaantuneisuuden selvittämisen järjestämisen kustannus on keskimäärin ollut 25 000 euroa. Pilaantuneisuuden puhdistamisen järjestämisestä on toistaiseksi tehty vasta kaksi päätöstä, mutta yleisesti voidaan arvioida, että puhdistaminen maksaa huomattavasti selvittämistä enemmän. Puhdistamisen kustannukset vaihtelevat hyvin paljon kohteesta riippuen. Pienimpien massanvaihtokohteiden kustannukset voivat olla esimerkiksi joitakin kymmeniä tuhansia euroja, kun taas erittäin laajoissa kohteissa kustannukset voivat olla miljoonia euroja. Jos katsotaan vuosina 2020–2021 puhdistettuja avustuskohteita, oli puhdistamiseen myönnetyn avustuksen mediaani 17 500 euroa ja suurin myönnetty avustus 81 500 euroa. Keskimäärin avustus kattoi 38 prosenttia hankkeen kustannuksista. Kyseiset avustuskohteet ovat kuitenkin olleet kooltaan ja kustannuksiltaan melko pieniä.

Lähtökohtaisesti kunnat ovat muun lainsäädännön perusteella usein vastuussa pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistamisesta, eikä tukilain muutos muuta kyseisiä vastuuta tai tuo kunnille lisävastuita tai -kustannuksia. Puhdistettavat kohteet ovat usein kuntien omia vanhoja kaatopaikkoja. Kunta voi olla vastuussa myös viimesijaisen vastuunsa perusteella. Ympäristönsuojelulain 133 §:n 3 momentin mukaan kunnan on selvitettävä maaperän puhdistamistarve ja puhdistettava maaperä, jollei pilaantumisen aiheuttajaa saada vastuuseen, eikä pilaantuneen alueen haltijaa voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää.

Ehdotetussa muutoksessa edellytykset Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kokonaan rahoittaman järjestämistehtävän piiriin säilyisivät edelleen tiukkoina. Nykyisen lain perusteluissa edellytetään välttämättömyyttä yleisen ympäristöedun näkökulmasta ja sama vaatimus siis säilyisi. Myös Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kokonaan rahoittaman järjestämisen osalta kynnys järjestämistehtävän piiriin pääsemiseen laskisi kuitenkin hieman, sillä myös erityisen vakava vaara tai haitta terveydelle tai yksilön asuinympäristölle oikeuttaisi sen saamiseen.

Kuntien lisäksi ehdotuksella saattaa olla vaikutusta esimerkiksi sellaisiin yrityksiin ja luonnollisiin henkilöihin, joiden hallussa on pilaantuneita maa-alueita. Myös niiden kohdalla kyse olisi helpotuksesta. Järjestämistehtävän piiriin pääsisi aiempaa helpommin silloin, kun kustannukset jaetaan. Järjestelmässä säilyisi kuitenkin edelleen mahdollisuus siihen, että Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisi pilaantuneisuuden selvittämisestä tai puhdistamisesta omalla kustannuksellaan. Erityisesti luonnollisten henkilöiden asemaa helpottaisi se, että erityisen vakava vaara tai haitta terveydelle tai yksilön asuinympäristölle oikeuttaisi Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kokonaan rahoittamaan pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen järjestämiseen. Pilaantuneisuuden selvittämiseen tai puhdistamiseen vaadittava rahamäärä voi olla luonnolliselle henkilölle hyvin merkittävä. Luonnollisten henkilöiden aseman parantaminen lisäisi koko tukilain sosiaalista kestävyyttä.

#### *Ympäristövaikutukset*

Ehdotuksen vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa ympäristöön. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen käytettävän valtion määrärahan vaikuttavuutta. Määrärahan vaikuttavuus paranisi, kun Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämistehtävän piiriin saataisiin aiempaa enemmän kohteita kustannusten jaon tultua mahdolliseksi. Valtion määrärahalla voitaisiin tällöin selvittää tai puhdistaa parhaimmillaan kaksinkertainen määrä kohteita nykytilanteeseen verrattuna. Pilaantuneiden kohteiden selvittäminen ja puhdistaminen nopeutuisi, mikä tukisi Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategian toteutumista. Ympäristön pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen tukisi osaltaan terveydensuojelua.

#### *Vaikutukset viranomaisen toimintaan*

Ehdotuksella voisi olla vähäisiä vaikutuksia tukiviranomaisena Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimintaan. Pilaantuneiden alueiden pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämiseksi saataisiin tulla aiempaa enemmän hakemuksia, mikä voisi lisätä viranomaisen työmäärää jonkin verran. Työmäärän muutos riippuisi siitä, hakisivatko erityisesti kunnat aiempaa enemmän selvittämisen tai puhdistamisen järjestämistä. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaisi kuitenkin tehtävää aiempien voimavarojensa puitteissa. Järjestämistehtävän suorittamista rajoittava tärkein tekijä olisi edelleen pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen osoitettu määräraha. Koska valtion määrärahoihin ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia, jäisivät vaikutukset viranomaisen toimintaan vähäisiksi.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

Toteuttamisvaihtoehtona on arvioitu nykytilan säilyttämistä. Nykytilanteessa järjestämistehtävän piiriin pääsyn edellytykset ovat korkeat, mikä toisaalta tukee sitä, että tukijärjestelmässä valtionavustus on tarkoitettu ensisijaiseksi tukikeinoksi. Järjestämistehtävällä on kuitenkin tärkeä merkitys erityisesti niille kunnille, joilla ei ole omaa osaamista pilaantuneisuuden selvittämisestä ja puhdistamisesta. Nykytilanteessa järjestämisen piiriin pääsemisen katsotaan kuitenkin olevan liian vaikeaa, ja siksi on arvioitu, että esityksessä ehdotettu vaihtoehto tukee paremmin Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategian tavoitteiden saavuttamista ja valtion määrärahan vaikuttavuuden parantamista.

Lisäksi valmistelun aikana on tarkasteltu muutamia erilaisia sääntelyvaihtoehtoja. Liikennepuolella kustannusten jakaminen viranomaisen ja jonkin toisen osapuolen välillä on yleinen käytäntö. Kustannusten jakamisesta sopimuksin säädetään esimerkiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 10 §:ssä sekä ratalain (110/2007) 7 §:ssä. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaan valtio vastaa tienpidon kustannuksista, mutta erityisesti syystä muutkin tahot voivat sopimuksen mukaisesti osallistua kustannuksiin tai huolehtia jostakin tienpitoon liittyvästä toimenpiteestä. Ratalaissa on samankaltainen säännös. Vastaavaa sääntelyä harkittiin myös tukilakiin, sillä pilaantuneiden maa-alueiden puhdistaminen järjestämistehtävän kautta muistuttaa liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa kuvattua tilannetta. Valtion vastatessa pilaantuneen alueen puhdistamista järjestämistehtävän kautta jokin taho (esimerkiksi kunta) yleensä hyötyy tehtävistä toimenpiteistä. Liikennepuolella valtion kustannusvastuu on kuitenkin pääsääntö, eikä vastaava ratkaisu sopisi tukilain järjestelmään, jossa valtion kustannusvastuu on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi. Lisäksi järjestelmän piirissä ei ole samalla tavalla löydettävissä erityisiä syitä siihen, miksi jonkin muun tahon tulisi osallistua kustannuksiin. Lähtökohtaisesti tilanne on tukijärjestelmän puolella päinvastainen: kustannusvastuu kuuluu lähtökohtaisesti alueen haltijalle tai viimesijaisen vastuun perusteella kunnalle.

Valmistelun aikana on lisäksi arvioitu säädösteknistä ratkaisua, jossa selvittämisen järjestämisestä ja puhdistamisen järjestämisestä säädettäisiin omilla pykälissään. Vaihtoehdossa selvittämisen järjestämisen edellytykseksi olisi tullut, että kohde olisi valikoitunut viranomaisen prioriteettilistalta maaperän tilan tietojärjestelmän kautta. Tällöin ongelmaksi olisivat kuitenkin jääneet ne kohteet, jotka syystä tai toisesta eivät olisi nousseet esiin tietojärjestelmän kautta, mutta joilla siitä huolimatta todettaisiin kiireellinen tarve selvittää alueen pilaantuneisuus. Valmistelun aikana todettiin, että välttämättömyys yleisen ympäristöedun kannalta on sopivampi edellytys sekä selvittämisen että puhdistamisen järjestämiselle.

## 6 Lausuntopalaute

[täydennetään]

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

**12 §.** *Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen järjestäminen.* 12 §:n 1 momentti vastaisi aiemmin voimassa ollutta 1 momenttia, mutta siitä poistettaisiin sana ”kustannuksellaan”. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on aiemmin voinut kustannuksellaan järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämistehtävä säilyisi ennallaan, mutta jatkossa järjestämistehtävän kustannukset voitaisiin jakaa niin, että yhteistyösapuoli osallistuisi kustannuksiin yhdessä viranomaisen kanssa. Pääsääntöisesti kustannukset jaettaisiin.

12 §:n 2 momentti säilyisi samana kuin se oli aiemmin voimassa olleessa säännöksessä. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi siis edelleen järjestämisestä päätöksen.

12 §:n 3 momentti olisi kokonaan uusi ja siinä säädettäisiin kustannusten jakamisesta. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuisi pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen kustannuksiin sopimuksen nojalla. Jos kustannukset jaettaisiin, olisi kynnys järjestämistehtävän piiriin pääsemisessä voimassa olevaa sääntelyä matalammalla. Järjestämistehtävän piiriin pääseminen edellyttäisi tällöin vain avustuksen edellytysten täyttämistä, eikä voimassa olevan lain hallituksen esityksessä kuvattua välttämättömyyttä yleisen ympäristöedun kannalta tai puhdistamisen osalta poikkeuksellisuutta. Pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen järjestäminen olisi kuitenkin edelleen harkinnanvaraista.

12 §:n 3 momentin mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi vastata kustannuksista kokonaan, jos se olisi välttämätöntä yleisen ympäristöedun kannalta. Siten välttämättömyyden vaatimus säilyisi edellytyksenä viranomaisen yksinomaiselle kustannusvastuulle. Yleinen ympäristöetu määrittyisi eri tilanteissa tapauskohtaisesti. Välttämättömyys yleisen ympäristöedun kannalta voisi tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa toimet on aloitettava kiireellisesti. Puhdistamistoimien tekeminen kiireellisesti voi olla välttämätöntä suuremman haitan ehkäisemiseksi, jolloin lopputulos saavutettaisiin pienemmillä voimavaroilla ja kustannuksilla kuin mitä myöhemmin olisi tarvittu. Kuten voimassaolevan lainsäädännön mukaan, kyse voisi olla esimerkiksi yhdyskunnan vesihuollon kannalta tärkeästä pohjavesialueesta, josta otetaan raakavettä ja jonka vuoksi alueen tila tulee selvittää. Myös esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojellun kohteen tuhoutumisen ehkäiseminen olisi yleisen ympäristöedun mukaista.

Välttämättömyyden vaatimus voisi toteutua myös silloin, kun kukaan muu kuin viranomainen ei hoida alueen pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamista. Kyse voisi esimerkiksi olla tilanteesta, jossa kukaan ei vapaaehtoisesti ota hanketta toteutettavakseen tai puhdistamisesta

vastuussa olevan tahon (esimerkiksi luonnollisen henkilön) varallisuus ei riitä hankkeen toteuttamiseen. Välttämättömyys voisi muodostua myös ympäristölle tai terveydelle aiheutuvan vaaran tai haitan vakavuudesta. Ympäristölle tai terveydelle aiheutuvan vaaran tai haitan tulisi olla vähintään vakavan vaaran tasolla tai sitä ylempänä, sillä jo avustuksen myöntäminen puhdistamiselle edellyttää toimen olevan perusteltua ympäristön tai terveyden näkökulmasta ja korotettu avustus taas edellyttää vakavaa vaaraa.

Yleisen ympäristöedun kannalta välttämättömäksi katsottaisiin myös tilanteet, joissa selvityskohde kuuluu Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen prioriteettilistalle. Prioriteettilista muodostetaan vuosittain maaperän tilan tietojärjestelmän avulla. Pilaantuneiden kohteiden pilaantuneisuuden järjestelmällinen selvittäminen on välttämätöntä Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategian toteuttamiseksi ja pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen tehokkaaksi toteuttamiseksi. Yleisen ympäristöedun toteutumisen kannalta on siis välttämätöntä, että Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus selvittää vuosittain mahdollisimman monen kohteen pilaantuneisuuden. Järjestelmällinen, viranomaislähtöinen selvittäminen on edellytys sille, että erityisesti kaikkein tärkeimmiksi katsottavien riskikohteiden tutkiminen toteutuu mahdollisimman nopealla aikataululla. Uuden tukijärjestelmän voimassaoloaikana avustuksia selvittämiseen on haettu pääasiassa sellaisiin kohteisiin, joissa selvittämisen tai puhdistamistarve on käynyt ilmi yllättäen esimerkiksi jonkin uuden hankkeen yhteydessä. Siten järjestelmällinen selvittäminen on välttämätöntä yleisen ympäristöedun näkökulmasta.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi vastata kustannuksista kokonaan myös silloin, jos pilaantuneisuudesta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua erityisen vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai yksilön asuinympäristölle. Yksilön asuinympäristöllä tarkoitettaisiin väliä lähiympäristöä, esimerkiksi kiinteistön piha-alueita. Poikkeus olisi tarkoitettu suojaamaan erityisesti luonnollisia henkilöitä. Kynnys poikkeuksen käyttämiseen olisi hyvin korkealla, sillä ensisijaisesti kohteisiin tulisi hakea avustusta, korotettua avustusta tai niiden pilaantuneisuus voitaisiin selvittää tai alue puhdistaa järjestämistehtävän kautta niin, että järjestämisen kustannukset jaettaisiin. Kynnys olisi siten korotetun avustuksen kynnyksestä korkeammalla eli vakavaa vaaraa korkeampi. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa öljyn pilaama maa aiheuttaisi tai uhkaisi aiheuttaa erityisen vakavaa vaaraa tai haittaa yksilön pihapiirissä. Vaara tai haitta voisi ilmetä esimerkiksi luonnollisen henkilön tai kuolinpesän omistamalla kiinteistöllä tai yhtiömuotoisen asumisen piirissä. Erityisen vakavalla vaaralla tarkoitettaisiin esimerkiksi juomaveden pilaantumista tai kiinteistön muuttumista asuin- ja eläin- ja kasvitieteelliseksi.

Valtion maksamiin pilaantuneen alueen pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen järjestämisen kustannuksiin eivät kuuluisi mahdolliset ympäristöluvan hakemiseen liittyvät kustannukset, eivätkä jälkiseuranta- tai muut jälkihoitotoimenpiteet. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen nykykäytäntö siis säilyisi, eikä siihen ehdotettaisi muutoksia. Hyväksyttävistä kustannuksista olisivat esimerkiksi sellaiset henkilöstöön liittyvät kustannukset, jotka aiheutuisivat tehtävää varten palkatun uuden työntekijän kustannuksista. Sen sijaan esimerkiksi kunnan palveluksessa jo entuudestaan olevan työntekijän palkkakustannuksia ei katsottaisi sellaisiksi kustannuksiksi, joista Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi vastata.

12 §:n 4 momenttia muutettaisiin niin, että voimassa olevan lain asetuksenantovaltuudet säilyisivät ennallaan, mutta niihin lisättäisiin kustannusten jakamista koskeva asetuksenantovaltuus. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin siten antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen alueen valintaperusteista, 2 momentissa tarkoitettujen päätöksen sisällöstä ja 3 momentissa tarkoitettujen kustannusten jakamisesta.

## 8 Lakia alemman asteinen sääntely

Pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annettua valtioneuvoston asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen kustannustenjakoa koskeva tarkempi sääntely. Samalla valtioneuvoston asetuksen sovellettavia säännöksiä koskevan 1 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että siihen lisättäisiin valtionavustuksen lisäksi pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen. Valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 1 momentti perustuisi valtionavustuksen osalta tukilain 5 §:n 3 momenttiin. Tukilain 5 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn mukaisen valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä. Tukilain 5 §:ään ei ole tehty muutoksia. Valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 1 momentti perustuisi pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen osalta tukilain 12 §:n 4 momenttiin.

Valtioneuvoston asetuksen 4 §:ää muutettaisiin siten, että voimassaolevan asetuksen 3 momentin virkkeet erotettaisiin omiksi momenteikseen. 4 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että avustus ei saisi 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ylittää avustuskelpoisten kustannusten määrää. Uudessa 4 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että myönnettäessä avustusta taloudellista toimintaa harjoittavalle yritykselle tai muulle yhteisölle valtionavustuksen määrä olisi kuitenkin enintään 50 prosenttia avustuskelpoisista kustannuksista. Voimassa oleva sääntely erotettaisiin kahdeksi eri momentiksi, sillä momentin toinen virke liittyy tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annettuun komission asetukseen (EU N:o 651/2014, jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus), jonka on tarkoitus olla voimassa vain rajoitetun ajan. Ryhmäpoikkeusasetus on voimassa 31.12.2026 asti. 4 §:n sääntelyyn ei tehtäisi sisällöllisiä muutoksia.

Järjestämistehtävän kustannusten jakamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksen uudessa 4 a §:ssä. Jos järjestämisen kustannukset jaettaisiin pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain 12 §:n mukaisesti, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osuus olisi enintään 50 prosenttia alueen pilaantuneisuuden selvittämisen avustuskelpoisista kustannuksista ja enintään 40 prosenttia alueen puhdistamisen avustuskelpoisista kustannuksista. 4 a § perustuisi tukilain uuteen asetuksenantovaltuuteen, joka annettaisiin 12 §:n 4 momentissa. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 12 §:n 3 momentissa tarkoitettusta kustannusten jakamisesta.

Valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 2 momenttia muutettaisiin vastaamaan ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloaikaa. Ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloaika on muutettu asetuksella (xx) jatkumaan 31.12.2026 asti. Valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin siis, että asetuksen 1 §:n 2 momentti ja 4 §:n 4 momentti olisivat voimassa 31 päivään joulukuuta 2026. Kyseiset säännökset koskevat avustuksen myöntämistä taloudellista toimintaa harjoittavalle yritykselle tai muulle yhteisölle.

## 9 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.3.2024.

## 10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettuihin säännöksiin liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus (perustuslain 6 §), vastuu ympäristöstä (perustuslain 20 §) ja oikeusturva (perustuslain 21 §).

*Yhdenvertaisuus*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 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). Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä aina samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä esimerkiksi myönnettäessä etuja. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä, mutta 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). Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Ehdotettu sääntely kohdistuu viranomaisen lisäksi yhteistyösapuolena toimivaan alueen haltijaan tai kuntaan, joka on viimesijaisesti vastuussa alueen puhdistamisesta. Sääntelyä on siten perusteltua arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Järjestämistehtävän kustannukset pääsääntöisesti jaettaisiin viranomaisen sekä alueen haltijan kesken. Alueen haltija on yleensä kunta. Alueen haltija saattaa olla myös esimerkiksi luonnollinen henkilö, yritys tai muu yhteisö. Viranomaisen voimavarojen rajallisuuden vuoksi alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen on aina harkinnanvaraista. Ehdotettu sääntely täyttää yhdenvertaisuuden vaatimukset, sillä erottelu perustuu käytettävissä oleviin voimavaroihin ja alueiden etusijajärjestyksen arviointiin terveyden- ja ympäristönsuojelun lähtökohdista.

#### *Vastuu ympäristöstä*

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisesta ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Säännöksen piiriin kuuluvat ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estämisen lisäksi 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)

12 §:ään ehdotettu muutos tehostaisi ympäristöperusoikeuden toteutumista, sillä se mahdollistaisi yhä useampien kohteiden ottamisen järjestämistehtävän piiriin, kun kustannusvastuu ei koskisi yksin viranomaista. Muutoksessa keskeistä on rajallisten voimavarojen oikea kohdentaminen. Muutos edistäisi merkittävien kohteiden pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamista. Merkittävien kohteiden pilaantuneisuuden selvittämiseen ja puhdistamiseen ei pääsääntöisesti ole haettu tukilain 6 §:n mukaista valtionavustusta, sillä erityisesti suurien kohteiden puhdistaminen voi olla hyvin kallista ja asiantuntemusta vaativaa. Suurella osalla kunnista ei ole tarvittavaa osaamista. Järjestämistehtävän piiriin saataisiin jatkossa enemmän kohteita. Pilaantuneisuuden selvittämiseen ei kunnan tai muun toimijan näkökulmasta liittyisi yhtä suurta riskiä siihen, että puhdistamisen kustannukset ja toteuttamisvastuu jäävät yksin sen kannettavaksi. Järjestämisen edellytykset eivät myöskään olisi yhtä tiukat kuin voimassa olevassa lainsäädännössä silloin, kun toimija itse maksaa osan kustannuksista kustannustenjakosopimuksen nojalla. Toimijalla olisi siten aiempaa suurempi mahdollisuus saada toivomansa hanke järjestämisen piiriin.

Vaikka kustannusten jakaminen toimijan kanssa olisi pääsääntö, on tärkeää, että laissa säilytetäisiin Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mahdollisuus ottaa pilaantuneis-

suuden selvittäminen ja puhdistaminen tehtäväkseen valtion varoin. Yleisen ympäristöedun näkökulmasta on esimerkiksi edelleen perusteltua, että terveys- ja ympäristöhaittaa mahdollisesti aiheuttavien alueiden pilaantuneisuuden selvittäminen järjestettäisiin, jotta puhdistustarve voitaisiin arvioida.

#### *Oikeusturva*

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännös on yhteydessä lainalaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

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 (esim. PeVL 39/2013 vp, s. 3/II). Lakiehdotusta ei siksi ole arvioitu perustuslain 21 §:n 1 momentin valossa. Sen sijaan merkitystä on perustuslain 21 §:n 2 momentilla, jossa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet, joita ovat muun muassa vaatimus päätöksen perustelemisesta (esim. PeVL 27/2012 vp, s. 2) sekä oikeus hakea muutosta (PeVL 27/2013 vp, s. 4/II).

Ehdotetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatii järjestämisestä päätöksen. Päätös sisältäisi valtionavustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämät seikat. Päätöksen perusteluvollisuus sisältyy hallintolain 45 §:ään. Järjestämistä koskevaan päätökseen liitettäisiin tarvittava muutoksenhakuohjaus hallintolain 7 luvun säännösten mukaisesti. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi järjestämistehtävää koskevaa muutoksenhakua. 12 §:n mukaiseen päätökseen saisi edelleen hakea oikaisua ja sen jälkeen valittaa. Muutoksenhakuun sovellettava sääntely sisältyy jo pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain 13 §:ään.

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain (246/2019) 12 §  
seuraavasti:

#### 12 §

##### *Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen järjestäminen*

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen, jos 6 §:ssä valtionavustuksen myöntämiselle säädetyt edellytykset täyttyvät.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee järjestämisestä päätöksen.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuu alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen kustannuksiin sopimuksen nojalla. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa kustannuksista kokonaan, jos se on välttämätöntä yleisen ympäristöedun kannalta taikka pilaantuneisuudesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua erityisen vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai yksilön asuinympäristölle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun alueen valintaperusteista, 2 momentissa tarkoitetun päätöksen sisällöstä ja 3 momentissa tarkoitusta kustannusten jakamisesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

## Laki

### pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

12 §

*Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen järjestäminen*

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi *kustannuksellaan* järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen, jos 6 §:ssä valtionavustuksen myöntämiselle säädetty edellytykset täyttyvät.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee järjestämisestä päätöksen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettun alueen valintaperusteista ja 2 momentissa tarkoitettun päätöksen sisällöstä.

12 §

*Alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja alueen puhdistamisen järjestäminen*

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen, jos 6 §:ssä valtionavustuksen myöntämiselle säädetty edellytykset täyttyvät.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee järjestämisestä päätöksen.

*Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuu alueen pilaantuneisuuden selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen kustannuksiin sopimuksen nojalla. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa kustannuksista kokonaan, jos se on välttämätöntä yleisen ympäristöedun kannalta taikka pilaantuneisuudesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua erityisen vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai yksilön asuinympäristölle.*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettun alueen valintaperusteista, 2 momentissa tarkoitettun päätöksen sisällöstä ja 3 momentissa tarkoitettua kustannusten jakamisesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .