

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2009 vp

Hallituksen esitys ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2009 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 228/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Satu Räsänen, hallitussihteeri Heikki Korpelainen ja hallitussihteeri Satu Sundberg, ympäristöministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Helena Korpinen, sosiaali- ja terveysministeriö

- asiantuntija Meeri Palosaari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lakimies Outi Pennanen, Finanssialan Keskusliitto
- asiantuntija Miia Wallén, Energiateollisuus ry
- varatoimitusjohtaja Pekka Huttula, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto
- ympäristölakimies Kurt Hemnell, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

Lisäksi valiokunta on saanut seuraavien tahojen kirjalliset lausunnot:

- oikeusministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta. Lisäksi luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia, vesilakia, geeniteknikkalakia ja lakia vaarallisten aineiden kuljetuksesta ehdotetaan muutettaviksi. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi eli niin sanottu ympäristövastuudirektiivi.

Ympäristövastuudirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot säätämään toimenpiteistä, joilla ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat merkittävät vahingot ehkäistään ja korjataan. Ympäristövahingoilla tarkoitetaan direktiivissä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille sekä vesille ja maaperälle aiheutuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Direktiivin täytäntöönpano edellyttää uutta sääntelyä erityisesti lajeille ja luontotyypeille aiheutuvien vahinkojen korjaa-

miseksi ja täydennyksiä myös muuhun ympäristölainsäädäntöön.

Ehdotettu laki eräiden ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta sisältäisi säännökset suojelluille lajeille ja luontotyypeille sekä vesille aiheutuvien merkittävien haitallisten vaikutusten korjaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä ja toimenpiteiden kustannusvastuusta. Korjaamistoimenpiteiden tavoitteena olisi ensisijaisesti palauttaa ympäristö tilaan, jossa se olisi, jollei haittoja aiheuttanutta vahinkoa olisi sattunut. Jollei tämä olisi mahdollista, tulisi luonnonvaroille aiheutuneen haitan korjaamiseksi tehdä muita täydentäviä ja korvaavia toimenpiteitä tarvittaessa myös muualla kuin vahingon tapahtumapaikalla. Toimenpiteiden kustannuksista vastaisi pääsääntöisesti haitan aiheuttanut toiminnanharjoittaja. Kustannusvastuuta voitaisiin kuitenkin kohtuullistaa laissa säädetyin edellytyksin.

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset luontovahingon määritelmästä ja eh-

käisemis- ja korjaamismenettelystä. Lisäksi lajien esiintymispaikkojen suojelusäännöksiä täydennettäisiin koskemaan Euroopan yhteisön luonnonsuojelusääöksissä tarkoitettujen lajien sellaisia erikseen yksilöityjä esiintymiä, joilla voisi olla vaikutusta kyseisen lajin suotuisaan suojelutasoon.

Myös ympäristönsuojelulakia ja vesilakia olisi tarpeen täydentää säännöksillä, joiden nojalla merkittävää vesistön pilaantumista tai muuta merkittävää haittaa vesistölle tai pohjavedelle aiheuttanut taikka luontovahingon aiheuttanut voitaisiin velvoittaa korjaamaan aiheuttamansa vahingon. Vastaavat täydennykset tehtäisiin myös geenitekniikkalakiin. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen ehdotetaan sovellettavaksi ympäristönsuojelulakia.

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan keväällä 2009.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Taustaa

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa voimaan ns. ympäristövastuudirektiivi, jossa säädetään toiminnanharjoittajia koskevasta, aiheuttamisperiaatteeseen perustuvasta järjestelmästä toiminnasta aiheutuneiden ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Kysymyksessä on harvinaisen pitkään valmisteluun perustuva ja varsin vaikea lainsäädäntökokonaisuus, jonka tavoitteena on ehkäistä ja korjata ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat tietyt merkittävät vahingot. Yksi esityksen valmistelun lähtökohdista on ollut pyr-

kimys säilyttää voimassa oleva ympäristölainsäädäntömme kokonaisuus mahdollisimman hyvin ja välttää uusien elementtien sekoittamista hyvin toimivaan järjestelmäämme. Siksi ehdotetut muutokset ovat eri lakeihin tarvittavia, nykyistä hallintopakkoa täydentäviä lisäyksiä. Vain luontovahinkosäännösten täytäntöönpano edellyttää aineellisia muutoksia lainsäädäntöön.

Komission vihreä kirja siviilioikeudellisesta ympäristövahinkojen korjaamisesta julkaistiin vuonna 1993. Vuonna 2000 julkaistussa valkoisessa kirjassa sääntelyehdotus perustui julkisoikeudelliseen korjausvastuuseen, ja sen perusteella valmisteltu direktiivi 2004/35/EY tuli voimaan vuonna 2004. Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon valmistelussa on myös ollut esillä vaihtoehtoisia sääntelymalleja, joiden käsittely on vienyt aikaa. Ympäristövastuutoimikunnan mietintö valmistui vuonna 2007. Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on päädytty toimikunnan mietinnössä esitettyyn verrat-

tuna suppeampaan täytäntöönpanomalliin Natura 2000 -verkoston ulkopuolisten laji- ja luontotyyppiarviointien tarkentumisen jälkeen sekä toimikunnan mietinnöstä annettujen lausuntojen johdosta. Olennaista esityksessä on luontovahinkosäätelyn osalta se, että Natura 2000 -verkoston lisäksi suojelua täydennetään direktiivin edellyttämiä osin luonnonsuojelulakiin jo sisältyviä instrumentteja kehittämällä.

Hallituksen esityksen tarkoittamassa sääntelyssä ei siis ole kysymys yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausjärjestelmästä, vaan julkisoikeudellisesta velvoitteesta vastata merkittävän vahingon tai sen uhan ehkäisemis-, rajoittamis- ja korjaamistoimenpiteistä.

Sääntely ei muuta mitenkään ympäristönsuojeluoikeutemme lähtökohtia esimerkiksi pohjaveden ja maaperän pilaamiskiellosta, vaan sääntely kohdistuu toimenpiteisiin vahingon tapahtuttua. Esityksessä tarkoitettu vahinko voi kohdistua maaperään tai veteen taikka yhteisöläisäädännön nojalla suojeltuun lajiin tai luontotyyppiin. Valiokunta katsoo, että kun sääntelyn tarkoituksena on ympäristön tilan ja luonnonarvojen palauttaminen perustilaan niissä tapauksissa, joissa on aiheutettu merkittäviä haitallisia muutoksia ympäristölle tai luonnon monimuotoisuudelle, sillä on ennalta ehkäisevä ja suojelua välillisesti vahvistava merkitys, vaikka sääntelyllä ei suoraan vaikutetakaan ympäristön tilaan tai luonnon monimuotoisuuteen.

Koska kysymyksessä on perusteeltaan julkisoikeudellinen, ympäristölle aiheutuvan vahingon ehkäisemis- ja korjaamisvastuu, sääntely ei linkity ympäristövahinkojen korvaamisesta annettuun lakiin (737/1994), vaan voimassa oleviin ympäristön pilaamista ja muuttamista koskeviin säädöksiin ja niihin sisältyviin hallintopakkoisäädöksiin. Esimerkiksi maaperälle aiheutuvan pilaamisvahingon osalta voimassa oleva, ympäristönsuojelulakiin sisältyvä sääntely on sellaisenaan riittävää direktiivin täytäntöönpanemiseksi tältä osin. Ehdotettu lainsäädäntökokonaisuus on kuitenkin monimutkainen, sillä direktiivin täytäntöönpanemiseksi on tarpeen uuden puitelain säätäminen sekä luonnonsuojelulain, ympäristönsuojelulain, vesilain, geeni-

tekniikkalain ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttaminen eräiltä osin. Näissä kaikissa on omat vahingonmäärittelynsä ja ominaispiirteensä.

Korjausvastuun perusteiden ja toimeenpanon sääntelyn lähtökohtia

Voimassa oleva lainsäädäntömme sisältää jo myös vahingon ennallistamisvelvoitteita, mutta direktiivin sääntely tarkoittaa kahdessa suhteessa pitemmälle menevää sääntelyä: ennallistamisvelvoitteet ulottuvat voimassa olevaa lainsäädäntöämme pidemmälle nykyistä laajempien korjaavien toimien ja laajemman vahinkokäsitteen vuoksi, ja korjaamisvastuun piiriin on lisäksi sisällytettävä eräät ns. luotodirektiivin (92/43/ETY) ja lintudirektiivin (79/409/ETY) mukaan suojellut lajit ja luontotyypit. Valiokunta toteaa, että esityksessä ei käytetä termiä ennallistaminen, vaan korjaavien toimien suorittaminen, koska ennallistamiselle on muodostunut voimassa olevan lainsäädäntömme mukaisesti direktiivin tarkoittamia toimenpiteitä suppeampi sisältö.

Jotta direktiivin tarkoittamasta vahingosta voisi olla kyse, tulee kyseessä olla aina merkittävä vahinko. Vahinkokynnys on direktiivissä asetettu korkealle, ja näin ollen vahinkotilanteet ovat todennäköisesti harvinaisia kattaen myös onnettomuustilanteet ja muut ennakoimattomat syyt. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että direktiivin tarkoittamia merkittävyyskynnyksen ylittäviä vahinkoja tapahtuu Suomessa harvoin. Vahingon sattuessa korjaamiskustannukset voivat kuitenkin nousta huomattaviksi, sillä vahingon käsite on laaja sisältäen myös luonnonvarapalvelulle aiheutuneet vahingot.

Määritelmät sisältyvät uuteen puitelakiehdotukseen eli hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen laiksi eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (ns. puitelaki). Sen 4 §:n 2 kohdan mukaan luonnonvarapalvelulla tarkoitetaan luonnonvaran hyödyllistä vaikutusta toiselle luonnonvaralle tai ihmisille. Käsitettä ei ole aikaisemmin määritelty lainsäädännössämme. Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perustelujen (HE 228/2008 vp s. 31/II)

mukaan luonnonvaran hyödyllisellä vaikutuksella tarkoitetaan esimerkiksi maa-aineksen muodostumista ja ravinteiden kiertoa, luonnosta saatavia raaka-aineita taikka luonnon vaikutusta ihmisen henkiseen tai fyysiseen hyvinvointiin, kuten virkistyskäyttömahdollisuuksia.

Säntelyn tarkoittamien korjaavien toimenpiteiden tavoitteena tulee olla luonnonvarojen ja luonnonvarapalvelujen palauttaminen perustilaan vahinkopaikalla eli vahinkoa edeltäneeseen tilaan. Jos tämä ei ole mahdollista, tulee käyttää täydentäviä korjaustoimenpiteitä muualla kuin vahingoittuneella alueella korvaamaan sitä, että perustilaan palauttaminen ei onnistu, esimerkiksi osoittaa suojeltavan lajin tuhoutuneen elinympäristön tilalle uusi elinympäristöksi soveltuva alue muualta. Toissijaisesti toimenpiteet voidaan kohdistaa myös muuhun kuin vahingoittuneeseen luonnonvaraan. Lisäksi on korvattava luonnonvaralle tai luonnonvarapalvelulle aiheutuvat väliaikaiset menetykset siihen saakka, kunnes ensisijainen ja täydentävä korjaaminen on vaikuttanut täysimääräisesti. Valiokunta toteaa, että korjaavat toimet voivat vaihdella tilanteesta riippuen aktiivisista korjaustoimista luonnolliseen palautumiseen. Hallituksen esitykseen sisältyvän puitelain 6 §:n mukaan viranomaisen tulee harkitessaan tarvittavia toimenpiteitä ottaa huomioon muun ohella vahingon luonne, laajuus ja vakavuus, luonnollisen palautumisen mahdollisuus ja aiheutuvat kustannukset. Sellaisia toimenpiteitä ei tule määrätä, joiden kustannukset olisivat suhteettomat saavutettavaan hyötyyn nähden.

Valiokunta tukee hallintopakkomenettelyyn nojaavaa säntelytapaa. Hallintopakkomenettelyssä viranomaisen kieltää vastoin säännöksiä toiminutta jatkamasta lainvastaista menettelyä ja voi samalla määrätä korjaavista toimista ympäristön palauttamiseksi perustilaan. Keskeistä säntelyn arvioinnissa on, että se täyttää sekä ympäristövastuudirektiivin tehokkaan täytäntöönpanon että oikeussuojan vaatimukset ja on mahdollisimman hyvin järjestelmään soveltuva. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä lähtökohtaa, että silloin kun kansallinen kunnostamisvastuujärjestelmä on direktiiviä tiukempi, sitä so-

velletaan. Direktiiviin perustuva säntely voi tulla sovellettavaksi eräissä harvinaisissa tilanteissa ja olla tuolloin osin pidemmälle menevää kuin voimassa oleva säntely.

Kaikkien vahinkotilanteiden osalta korjaamisvastuun syntyminen edellyttää, että toiminnanharjoittaja on rikkonut toimintaa koskevaa lakia, lain nojalla annettua asetusta tai viranomaisen antamaa määräystä. Kyse voi olla esimerkiksi lupamääräysten rikkomisesta tai viranomaisen asettamien muiden velvoitteiden laiminlyönnistä. Kun hallintopakkomenettelyn viereille panon edellytyksenä on toiminnan lainvastaisuus, vastuuta ei voi yleensä syntyä tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja on toiminut täysin lain mukaan ja esimerkiksi lupaehtojaan noudattaen. Lainrikkomusperusteiseen vastuuseen on esityksessä kuitenkin ehdotettu yhtä poikkeusta. Ympäristönsuojelulain 84 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että myös onnettomuuden tai muun ennakoimattoman syyn aiheuttaessa vahingon toimivaltainen viranomaisen antaisi hallintopakkomenettelyssä tarvittavat määräykset vahingon korjaamiseksi, vaikka toiminnanharjoittaja ei olisikaan rikkonut lakia. Kyse voi olla myös siitä, ettei vahinkoa ja sen seurauksia ole voitu riittävästi ennalta arvioida ja varautua niihin esimerkiksi lupamenettelyssä.

Valiokunta pitää ehdotettua ratkaisua perusteltuna, koska voimassa olevan lain mukaan lupaa ei voida käytännössä myöntää toiminnalle, josta aiheutuu direktiivissä tarkoitettua ympäristön merkittävää pilaantumista. Ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa esimerkiksi terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista taikka maaperän tai pohjaveden pilaamiskielon tarkoittamaa seurausta. On kuitenkin mahdollista, että luvassa ei ole voitu etukäteen arvioida toiminnasta aiheutuvia kaikkia vaikutuksia ja näin ollen toiminnasta voi joskus aiheutua ennakoimatonta pilaantumista.

Koska ehdotetun ympäristönsuojelulain 84 §:n 2 momentin soveltamisen piiriin tulevis-

sa tapauksissa kyse on tuottamuksesta riippumattomasta ankarasta vastuusta, kustannuksia kohtuullistetaan puitelain eli 1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaisesti. Toiminnanharjoittaja ei vastaa korjaamisesta aiheutuneista kustannuksista täysimääräisesti, jos hän osoittaa menettelleensä huolellisesti ja vahinko johtuu päästöstä tai tapahtumasta, joka vastaa toiminnalle myönnetyn luvan ehtoja tai viranomaisen muuta päätöstä, taikka toiminnassa on noudatettu sitä koskevan lainsäädännön velvoitteita. Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että toiminnanharjoittaja ei vastaa luvamukaisesta toiminnasta aiheutuvasta vahingosta, jos hän osoittaa, että ei ole toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti. Valiokunta tukee kuitenkin hallituksen esityksen mukaista sääntelyä, jossa toiminnan luvamukaisuus ei vapauta vastuusta, koska voimassa olevan lainsäädäntömme ennallistamisvelvoitteet ovat varsin tiukkoja. Tähän nähden on olennaista, että toiminnanharjoittaja ei kuitenkaan vastaa täysimääräisesti kustannuksista, jos vahinko on aiheutunut täysin luvan mukaisesta toiminnasta ja toiminnanharjoittaja osoittaa menettelleensä huolellisesti. Tärkeä on myös jo edellä mainittu velvoite siitä, että korjaavista toimista päätettäessä on yhtenä valintaan vaikuttavana tekijänä otettava huomioon aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus saavutettavaan hyötyyn nähden.

Ympäristöä pilaavalla toiminnalla aiheutettu luontovahinko synnyttää esityksen mukaan korjausvastuun direktiivin ammatillista toimintaa koskevasta rajauksesta ja aiheuttajan tuottamuksesta riippumatta. Tältä osin ja siltä osin kuin on kysymys toiminnan luvamukaisuuden vaikutuksesta vastuuseen, täytäntöönpano menee siten direktiiviä pidemmälle. Valiokunta katsoo, että tämä on perusteltua, koska samasta toiminnasta johtuvien erityyppisten seurausten rajaaminen sanotuilla tavoin olisi keinotekoisia, kun olemassa oleva lainsäädäntömme jo asettaa ympäristöä pilaavan toiminnan harjoittajalle varsin laajan vastuun.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtaosa vaarallisten aineiden kuljetuksessa ympäristölle aiheutuvista merkittävistä vahingoista

todennäköisesti aiheutuu liikenneonnettomuuksien yhteydessä. Ympäristönsuojelulain 12 luvun säännökset pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistusvastuusta soveltuvat jo nyt kuljetustoiminnasta aiheutuneeseen pilaantumiseen. Koska kuljetuslainsäädännön systematiikkaan ei ole luontevaa sisällyttää vastuusäntelyä, vaarallisten aineiden kuljetuksesta aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen ehdotetaan sovellettavaksi ympäristönsuojelulain 84 a §:n 2 momenttia. Valiokunta pitää tätä ratkaisua hyväksyttävänä.

Jos vahinko on tapahtunut liikenneonnettomuuden seurauksena ja onnettomuuden on aiheuttanut kolmas osapuoli, kuljettajan vastuu voi rajautua pois ehdotetun uuden vahinkojen korjaamisesta koskevan puitelain 11 §:n perusteella. Lisäksi myös kuljetusvahinkoihin sovelletaan ehdotetun puitelain 12 §:ää, jonka mukaan kuljettaja, joka osoittaa menettelleensä huolellisesti, ei vastaa korjauskustannuksista täysimääräisesti, jos vahingon aiheuttaneessa toiminnassa on noudatettu toimintaa koskevan lainsäädännön velvoitteita. Huomioon on otettava myös, että vaarallisten aineiden kuljetukset ovat pakollisen liikennevakuutuksen piirissä, josta jo voimassa olevan sääntelyn mukaisesti korvataan pilaantuneen alueen ennallistamiskustannukset. Sama koskee raideliikennettä. Vakuutuksen kattavuutta kehitettäneen siten, että se jatkossa kattaa myös kaikki hallituksen esityksen tarkoittamat vastuutilanteet. Huomattava on myös, että uuden lainsäädännön kattava ympäristövahinkovakuutus, jonka avulla toiminnanharjoittaja voi halutessaan etukäteen varautua vahinkojen korjaamisesta aiheutuviin kustannuksiin, on jo tarjolla.

Valiokunta korostaa, että uusi ympäristövastuusäntely muodostaa siten kokonaisuutena omanlaatuisensa täydennyksen jo voimassa olevaan lainsäädäntöömme nähden. Se voi tulla sovellettavaksi hyvin harvoin, poikkeuksellisen suuren vahingon yhteydessä, jolloin se merkitsee laajempaa korjausvastuuta. Tavanomaisesta vahinkotilanteesta seuraavan ennallistamisvastuun lainsäädäntömme on kattanut jo tähän saakka.

Vesille ja pohjavesille aiheutuvat vahingot

Ympäristönsuojelulain ja vesilain keskeisin vesiensuojelullinen tavoite on ehkäistä ennakolta vesiympäristölle aiheutuvia haittoja ja vahinkoja. Tämä toteutuu pääasiassa ennakollisen lupajärjestelmän kautta, jonka yhteydessä toiminnasta aiheutuvat haitat pyritään lupamääräyksin minimoimaan. Mikäli toimintaa ei lupamääräyksiinkään ole mahdollista muotoilla siten, ettei merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle aiheudu, lupa voidaan myös kokonaan evätä. Mainitut lait sisältävät myös ns. ehdotonta luvanmyöntämisestettä koskevat säännökset (ympäristönsuojelulain 42 § ja vesilain 2:5). Lisäksi ympäristönsuojelulaissa säädetään ehdottomista pohjaveden ja maaperän pilaamiskielloista (ympäristönsuojelulain 7 ja 8 §). Ennakolliset lupajärjestelmät yleensä estävät käytännössä ympäristövastuudirektiivin tarkoittaman huomattavan haitallisen vahingon aiheutumisen.

Ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 b) -kohdan mukaan vesille aiheutuvalla vahingolla tarkoitetaan vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin siten kuin ne määritellään vesipuitedirektiivissä (2000/60/EY). Vesipuitedirektiivin mukaan sekä pinta- että pohjaveden kemiallinen tila määräytyy ensisijaisesti ympäristölaatu normien perusteella. Ympäristölaatu normilla tarkoitetaan suurinta sallittua vedelle vaarallisen tai haitallisen aineen tai kemikaalin pitoisuutta vedessä. Ympäristövastuudirektiivin mukaan minimivaatimuksena merkittävyyden arvioinnissa tulee ottaa huomioon vaarallisten tai haitallisten aineiden pitoisuus tai määrä.

Hallituksen esityksessä vesistön pilaantumisen merkittävyyden arvioinnista ehdotetaan ympäristönsuojelulain 84 b §:ään viittaussäännöstä lain 50 §:n 2 momenttiin, jonka tarkoituksena puolestaan on viitata vesienhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2004). Viittaussäännöksellä on siten lain tasolla tehty kytkentä vesien tilaa koskevaan voimassa olevaan sääntelyyn, mikä tarkoittaa sitä, että lupaharkinnassa ympäristölle aiheutuvia haittoja arvioitaessa ote-

taan huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmissa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Tällä on vaikiituneesti tarkoitettu, etteivät vesienhoidon ympäristötavoitteet sellaisinaan ole luvan myöntämisen este tai edellytys, vaan ympäristötavoitteet vaikuttavat lähinnä siihen, miten toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista tai muuta haitallista muutosta arvioidaan. Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotettu linkitys on siten siinä mielessä lakitekniinen, että sillä ei muuteta vesienhoitolainsäädännön peruslähtökohtaa siitä, etteivät vesienhoitosuunnitelmat vaikuta suoraan luvan myöntämisedellytyksiin.

Ympäristönsuojelulain 84 b §:n nojalla ja vesilain 21:3 c §:n 4 momentin perusteella ehdotetaan, että tarkempia säännöksiä vesien pilaantumisen merkittävyyden ja muun haitallisen muutoksen huomattavuuden arvioimisesta ja arvioinnissa huomioon otettavista seikoista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Asetustasolla on tarkoitus säätää tarkemmin mm. siitä, että vahinkojen merkittävyyden tai huomattavuuden arvioinnissa otetaan muun ohella huomioon vaarallisten tai haitallisten aineiden pitoisuus vedessä. Nämä kriteerit toimisivat käytännössä lähinnä lisäkriteereinä ympäristönsuojelulain osalta merkittävän pilaantumisen ja vesilain osalta huomattavan haitallisen muun muutoksen nykyisiä määritelmiä sovellettaessa.

Valiokunta toteaa, että pintavesille aiheutuvan vahingon merkittävyyden arvioinnin tulee olla aina tapauskohtaista ja laatu normit ovat ainoastaan yksi arvioinnissa huomioon otettava seikka. Arvioinnissa on otettava myös huomioon ekologisen tilan määreitä, kuten erilaisia biologisia tekijöitä, esimerkiksi kalasto ja pohjeliöstö. Lisäksi vahinkoja arvioitaessa on otettava huomioon luonnonvarapalvelujen huonontuminen eli esimerkiksi vahingosta virkistyskäytölle aiheutuneet haitat. Näin ollen vahingon arviointi perustuu yleensä kokonaisarviointiin, eikä yksittäinen tekijä, kuten laatu normin ylittyminen suppealla alueella ja hetkellisesti, yksin voi muodostaa merkittävää tai huomattavaa vahinkoa. Toisaalta, jos pintaveden pilaantuminen

on merkittävää, voi jo yksittäisen laatonorminkin ylitys olla vahva indisio siitä, että kyse on direktiivin tarkoittamasta vahingosta.

Pohjavesien suojeludirektiivin täytäntöönpano edellyttää, että myös pohjavesille asetetaan ympäristölaatonormit. Laatonormien valmistelu on ympäristöministeriössä vireillä. Pohjavesien laatonormit eivät ole suoraan sovellettavia arvioitaessa pohjavesille aiheutuneiden vahinkojen merkittävyyttä, koska laatonormit asetetaan vesienhoidon suunnittelun välineeksi ja pohjaveden hyvän tilan arviointiin. Laatonormeja ei myöskään sovelleta kunnostamisen viite- tai tavoitearvoina, koska pohjavesi on palautettava direktiivin mukaisesti perustilaan eli tilaan, jossa se olisi, ellei vahinkoa olisi tapahtunut.

Luontovahinko

Yleistä

Direktiivin tarkoittaman vastuun toteuttamiseksi lainsäädäntöömme on lisättävä luontovahingon määritelmä. Direktiivi ei sisällä luontovahingon käsitettä, vaan siinä määritellään ympäristövahinko, joka kohdistuu suojeltaviin lajeihin ja luontotyyppihin ja jolla on näiden suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Suojeltavia lajeja ja luontotyyppisiä ovat lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainitut, liitteessä I luetellut tai luontodirektiivin liitteissä II ja IV luetellut lajit, lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainitut, liitteessä I lueteltujen tai luontodirektiivin liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöt ja luontodirektiivin liitteen I luontotyypit ja liitteen IV lajien lisääntymis- ja levähdyspaikat.

Täytäntöönpanossa lähtökohtana on direktiivin soveltamisalan laaja tulkinta, jonka mukaan luontovahinko voi tapahtua paitsi Natura 2000 -verkoston alueella myös sen ulkopuolella. Hallituksen esityksen valmistelussa on käyty läpi luontodirektiivin liitteen I luontotyypit arvioiden sitä, kuinka todennäköisesti näihin luontotyyppihin voi Natura 2000 -verkoston ulkopuolella kohdistua ympäristövastuudirektiivin mukainen vahinko, joka ylittää merkittävän vaikutuksen kynnyksen luontotyyppin suotuisalle suojelutasolle.

Lähtökohtana esityksessä on, että suotuisan suojelutason kannalta merkittävien luontotyyppiesiintymien sijaintia Natura 2000 -verkoston ulkopuolella ei voida osoittaa, eikä siksi ole tarkoituksenmukaista luoda uutta suojelumekanismia näitä tilanteita varten.

Suomessa esiintyvien yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisaa suojelun tasoa turvaa pääasiassa luonto- ja lintudirektiivien nojalla perustettu Natura 2000 -verkosto. Verkosto on kuitenkin vain yksi väline suotuisan suojelun tason ennalleen saattamisessa tai säilyttämisessä eikä se kaikissa tapauksissa yksin riitä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Luonnonsuojelulain voimassa olevat 47 ja 49 §:t eivät kata kaikkia ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan kuuluvia lajeja, niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja sekä elinympäristöjä. Sääntelyn toteuttaminen hallintopakkomenettelyyn nojaten edellyttää, että tällaisen elinympäristön hävittäminen tai heikentäminen on säännöksellä tai päätöksellä kielletty, jotta toiminnanharjoittaja voidaan saattaa korjaamisvastuuseen. Direktiivin muodollinen täytäntöönpano edellyttää, että korjaamismenettely voidaan tarvittaessa kohdistaa direktiivin soveltamisalaan kuuluviin lajeihin. Esitetyllä luonnonsuojelulain 47 §:n 5 momentilla mahdollistetaan voimassa olevan 47 §:n mukaisen suojelumekanismin eli lajin esiintymispaikan suojelun käyttäminen ympäristövastuudirektiivin mukaan suojeltaviin lajeihin Natura 2000 -verkoston ulkopuolella.

Tehtyjen selvitysten perusteella voidaan arvioida, että Suomessa esiintyy eräitä sellaisia luontodirektiivin liitteen II lajeja, joilla esiintymiä on kaikkiaan vähän tai jotka esiintyvät keskittyneinä osapopulaatioina suppeasti rajatuissa elinympäristöissä. Tällaisen lajin yhteenkin esiintymään kohdistuva vahinko voisi aiheuttaa huomattavan suuren vaikutuksen sen suojelutasaan. Tällaisia lajeja ovat ainakin jokihelmsimpukka, vuollejokisimpukka, meriuposkuoriainen, saimaannorppa ja notkeanäkinruoho. Näiden lajien Natura 2000 -verkoston ulkopuolisten

merkittävien esiintymäalueiden arvioidaan olevan laajuudeltaan enintään muutamia tuhansia hehtaareja. Nämä lajit vuollejokisimpukkaa lukuun ottamatta ovat jo tällä hetkellä luonnonsuojeluasetuksen mukaan erityisesti suojeltavia lajeja, joita koskee jo voimassa oleva 47 §:n mukainen rajaamismenettely. Ehdotus ei tältä osin tuo viranomaisille sanottavassa määrin uusia tehtäviä.

Lajien esiintymispaikkojen osalta täytäntöönpanossa valittu malli olemassa olevien hallintopakkomenettelyjen soveltamisesta edellyttää, että vahingon aiheuttaja on ammattimaisessa toiminnassaan toiminut vastoin lakia, säännöstä tai määräystä aiheuttaessaan luontovahingon. Direktiivin mukainen korjaamisvelvoite annettaisiin osana hallintopakkopäätöstä. Tämä edellyttää, että lajin esiintymispaikan hävittämisen tai heikentämisen tulee olla kiellettyä, jotta esiintymispaikkaan kohdistuva vahinko voidaan velvoittaa korjaamaan.

Direktiivin tarkoittama merkittävä vahinko voi esimerkiksi saimaannorpan kannalta syntyä ammattikalastuksen yhteydessä rajauspäätöksen mukaisen esiintymispaikan heikentämiskieltoa tai kalastusta koskevia säännöksiä huolimattomuudella tai tuottamuksellisesti rikkoen. Saimaannorpan tärkeimmät elinympäristöt on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Verkoston ulkopuolelta on 2000-luvulla tehdyissä seurannoissa löytynyt vuosittain keskimäärin 5 pesää. Lajin lisääntymis- ja levähdyspaikat on suojeltu suoraan luonnonsuojelulain 49 §:n nojalla. Saimaannorppa on lisäksi lain 47 §:n nojalla jo säädetty erityisesti suojeltavaksi lajiksi, jonka tärkeän esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen voidaan kieltää 3 momentin mukaisella rajauspäätöksellä. Pääsääntöisesti lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkoja voidaan luonnehtia pinta-alaltaan suppeammiksi kuin lajin esiintymispaikkoja. Esiintymispaikan laajuus tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti ottaen huomioon paikan sijainti ja alueen olosuhteet.

Valiokunta korostaa, että saimaannorpan osalta hallituksen esityksen 2. lakiesityksen 47 §:n uusi 5 momentti tarkoittaa käytännössä alueelliselle ympäristökeskukselle velvoitetta

arvioida Natura 2000 -verkoston ulkopuolella esiintymispaikkojen rajaamisen tarve suhteessa ammatilliseen toimintaan. Tarvittavien rajauspäätösten tekeminen on näin osa ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa, ja esimerkki ilmentää sääntelyn välillistä, luonnon monimuotoisuuden suojelua vahvistavaa vaikutusta.

Koska direktiivin tarkoittama vastuusääntely koskee rajatusti vain ammatillista toimintaa, tällä hallituksen esityksellä ei ole mahdollista vaikuttaa vapaa-ajan kalastuksen saimaannorpan suojelulle aiheuttamaan uhkaan, vaan suojelua tulee toteuttaa luonnonsuojelulain ja kalastuslain voimassa olevien säännösten nojalla.

Uuden 47 §:n 5 momentin mukaisen rajauspäätöksen valmisteluun sovelletaan normaalia hallintolakiin ja luonnonsuojelulakiin perustuvaa kuulemismenettelyä, ja asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ennen asian ratkaisemista.

Uusi säännös ei laajenna luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n vaikutusten arviointi- ja lupamenettelyä koskevien säännösten soveltamisvelvollisuutta 47 §:n 5 momentin nojalla suojeltaviin esiintymispaikkoihin. Näissä kohteissa ei myöskään ole tarpeen panna toimeen luontodirektiivin edellyttämiä Natura 2000 -alueiden suojelutoimenpiteitä.

Valiokunta toteaa, että Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset eivät myöskään millään osin laajene koskemaan lajien esiintymispaikkojen suojelua verkoston ulkopuolella.

Suotuisa suojelun taso

Luontovahingon määritelmä on ympäristövastuudirektiivissä kytketty suojellun lajin tai luontotyypin suotuisaan suojelun tasoon siten kuin 2 artiklassa tarkoitetaan. Kyseiset määritelmät vastaavat luontodirektiivin 1 artiklan määritelmiä. Suotuisan suojelutason käsite sisällytettiin luonnonsuojelulakiin jo luontodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä vuonna 1996. Valiokunta korostaa, että ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa sääntelyssä tukeudutaan suotuisan suojelun tason osalta vakiintuneeseen käsitteistöön, joka perustuu luontodirektiivin 1 artiklaan.

Suotuisan suojelun tasoa arvioidaan aluekohtaisesti. Direktiivin 2 artiklan 4 kohdan määritelmän mukaan tasoa arvioidaan tapauksesta riippuen joko jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, johon perustamissopimusta sovelletaan, tai jonkin jäsenvaltion alueella tai kyseisen luontotyypin tai lajin luontaisella levinneisyysalueella.

Luontotyypin osalta suotuisan suojelun tasolla tarkoitetaan luontotyyppiin ja sille luonteenomaisiin lajeihin kohdistuvien eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa kyseisen luontotyypin luontaiseen levinneisyyteen, rakentamiseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä. Luontotyypin suojelun tasoa pidetään suotuisana, kun luontotyypin luonnollinen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy, ovat vakaita tai laajenemassa. Lisäksi edellytyksenä on, että luontotyypin erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen luontotyypin säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa tulevassa tulevaisuudessa, ja että luontotyypille luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa.

Lajien osalta suojelun tasolla tarkoitetaan kyseiseen lajiin kohdistuvien eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa kyseisen lajin levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä. Lajin suojelun tasoa pidetään suotuisana, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana. Lisäksi edellytyksenä on, että lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa tulevassa tulevaisuudessa ja että lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.

Aluehallintouudistuksen vaikutus toimivaltai- seen viranomaiseen

Uusi lainsäädäntö tuo ympäristöhallinnolle lisätehtäviä. Alueelliset ympäristökeskukset vastaavat luontovahinkoja koskevien säännösten edellyttämistä vahinkojen arviointitehtävistä, esiin-

tymispaikkojen rajauspäätöksistä ja niitä koskevista poikkeusluvista sekä valvonnasta. Lisäksi ne toimivat hallintopakkoviranomaisina. Ympäristökeskuksilla on aina myös vähintään lausunnonantajan rooli vesistön merkittävän pilaantumisen tai vesistön ja pohjaveden muun huomattavan haitallisen muutoksen arvioinnissa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarvittavan lisätyön määrää ei pystytä tarkasti arvioimaan, koska se riippuu sääntelyn tarkoittamien vahinkojen ilmenemisestä.

Aluehallinnon uudistushanke merkitsee alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen siirtymistä osaksi perustettavia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia. Toimivaltainen hallintopakkoviranomainen on uudistuksen toteutuessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY. Vesilain mukainen hallintopakkoviranomainen olisi kuitenkin aluehallintovirasto AVI. Uusia virastoja koskevissa lakiehdotuksissa on tarkoitus säätää, että alueellisen toimivallan järjestämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, joten tietty erityistehtävä on mahdollista säätää tietyn elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai aluehallintoviraston tehtäväksi. Valiokunta pitää tarpeellisena, että ympäristöministeriö selvittää, ovatko ympäristövastuudirektiivin edellyttämät korjaamisasiat tällainen keskittämistä vaativa erikoistehtävä.

Vastuusäntely tuo ympäristöhallinnolle jälleen uusia tehtäviä, vaikka sääntelyn kytkeminen olemassa oleviin lakeihin ja menettelyihin sekä hallintopakon käyttöön on luonteva ratkaisu, koska vahingon tapahduttua viranomainen joutuu joka tapauksessa harkitsemaan hallintopakon käyttöä jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Valiokunta korostaa tarvetta turvata ympäristöhallinnon toimintakyky aluehallinnon uudistushankkeessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

YmVM 3/2009 vp — HE 228/2008 vp

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Susanna Huovinen /sd	Tapani Mäkinen /kok
vpj.	Pentti Tiusanen /vas	Sanna Perkiö /kok
jäs.	Christina Gestrin /r	Sari Sarkomaa /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Janne Seurujärvi /kesk
	Tanja Karpela /kesk	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Timo Kaunisto /kesk	Oras Tynkkynen /vihr
	Timo Korhonen /kesk	Pauliina Viitamies /sd (osittain)
	Merja Kuusisto /sd	vjäs. Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.