

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ympäristövahinkojen korvaamisesta. Ympäristövahingolla tarkoitetaan lakiehdotuksessa tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta johtuvaa vahinkoa, jos vahinko on aiheutunut ympäristön pilaantumisesta tai muusta vastaavasta häiriöstä kuten melusta tai säteilystä. Vahingonkärsijän asemaa ehdotetaan eri tavoin parannettavaksi.

Lakiehdotus rakentuu toisin kuin vahingonkorvauslaki tuottamuksesta riippumattoman eli niin sanotun ankaran vastuun varaan. Tässä suhteessa se vastaa eräistä naapuruussuhteista annettua lakia.

Vahingonkärsijän näyttövelvollisuutta kevennettäisiin siten, että riittäväksi näytöksi toiminnan ja vahingon välisestä syy-yhteydestä hyväksyttäisiin todennäköisyys.

Ympäristövahingon aiheuttaneet vastaisivat vahingosta yhteisvastuullisesti. Vahingonkärsijä voisi ehdotuksen mukaan saada korvausta koko vahingosta yhdeltä vahingon aiheuttajalta, jolla olisi takautumisoikeus muihin aiheuttajiin nähden. Yhteisvastuullisten kesken korvausvastuu jaettaisiin kohtuuden mukaan kunakin korvausvelvollisen todennäköisesti aiheuttaman vahingon mukaisessa suhteessa.

Lakiin ehdotetaan myös säännöstä häiriöiden sietämisvelvollisuudesta. Eräät häiriöt, joiden sietämistä on pidettävä kohtuullisena, jäisivät ehdotuksen mukaan korvaamatta. Sietämisvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi henkilövahinkoja eikä vähäistä suurempia esinevahinkoja.

Lakiehdotuksen säännökset korvattavista vahingoista olisivat lähtökohtaisesti samat kuin vahingonkorvauslaissa.

Vahingontorjunta- ja ennaltaamiskustannusten korvaamisesta laissa olisi erityinen säännös.

Vahingonkorvauslakia sovellettaisiin siltä osin kuin ehdotetusta laista ei muuta johdu.

Vesilain korvausjärjestelmä jäisi pääosin ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Vesilakia ehdotetaan kuitenkin eräiltä osin tarkistettavaksi siten, että osa vahingoista korvataan ehdotetun lain mukaisesti.

Eräistä naapuruussuhteista annettua lakia tarkistettaisiin siten, että ehdotetun lain korvaussäännökset tulevat sovellettaviksi, kun kysymys on ympäristövahingosta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen kanssa.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	2.2.1. Yleistä	13
1. Nykyinen tilanne	3	2.2.2. Euroopan neuvosto	14
1.1. Yleistä	3	2.2.3. Euroopan yhteisöt	14
1.2. Vahingonkorvauslaki ja sen suhde muu- hun lainsäädäntöön	3	3. Epäkohdat ja esityksen keskeiset tavoitteet ...	14
1.3. Laki eräistä naapurussuhteista	4	3.1. Yleistä	14
1.4. Ympäristövahinkojen korvaaminen pak- kotoimilakien nojalla	5	3.2. Syy-yhteyttä koskeva näyttövelvollisuus ...	15
1.4.1. Yleistä	5	3.3. Ankara vastuu	15
1.4.2. Laki kiinteän omaisuuden ja erityis- ten oikeuksien lunastuksesta	5	3.4. Yhteisvastuu	16
1.4.3. Maa-aines- ja kaivoslainsäädäntö ..	6	4. Lakiehdotusten pääkohdat	16
1.4.4. Tielainsäädäntö	7	4.1. Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta ...	16
1.4.5. Vesilaki	7	4.2. Muut lakiehdotukset	17
1.5. Ympäristövahinkojen korvaamiseen sovel- tavat erityissäännökset	8	5. Esityksen valmistelu	17
1.5.1. Ydinvahinkojen korvaamissäännök- set	8	6. Esityksen taloudelliset ja organisatoriset vaiku- tukset	17
1.5.2. Öljyvahinkolainsäädäntö	9	7. Muita esitykseen liittyviä seikkoja	17
1.5.3. Muut erityissäännökset	10	7.1. Kansainväliset kehittämishankkeet	17
1.6. Ennallistamista ja vahinkojen torjumista koskevat säännökset	10	7.2. Oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen ...	17
2. Pohjoismaat ja kansainvälinen yhteistyö	11	7.3. Mahdolliset rahasto- tai vakuutusjärjestelmät	18
2.1. Pohjoismaiden lainsäädäntö	11	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	19
2.1.1. Ruotsi	11	1. Lakiehdotusten perustelut	19
2.1.2. Norja	12	1.1. Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta ...	19
2.1.3. Tanska	13	1.2. Laki eräistä naapurussuhteista	31
2.1.4. Islanti	13	1.3. Vesilaki	31
2.2. Kansainvälinen yhteistyö ja kansainväliset korvaussopimukset	13	2. Voimaantulo	33
		LAKITEKSTIT	34

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

1.1. Yleistä

Julkisuudessa ympäristövahingoista puhutaan monessa eri merkityksessä. Ympäristövahingolla saatetaan tarkoittaa ympäristön pilaantumista ja luonnon köyhtymistä tai kulttuuriympäristön turmeltumista yleisesti, toisaalta taas ympäristön muuttumisesta tai pilaantumisesta aiheutuvia yksityistaloudellisia menetyksiä. Jälkimmäisessä tapauksessa merkitys rajoittuu sellaisiin edunmenetyksiin, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin ja heidän varallisuusasemaansa, edellisissä puolestaan ympäristövahingolla on tätä vahingonkorvausoikeudellista käyttöyhteyttä selvästi laajempi sisältö. Suomen lainsäädäntö ei tunne ympäristövahingon käsitettä. Sen sijaan oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä on viime aikoina alettu nimittää tietynlaisia ympäristön käytöstä johtuvia edunmenetyksiä ympäristövahingoiksi. Kielenkäyttö ei kuitenkaan toistaiseksi ole vaikiintunut.

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat ympäristöpoliittiset keinot on jaettu oikeudellisiin, taloudellisiin ja muihin keinoihin. Ympäristönsuojelun oikeudellisia keinoja ovat esimerkiksi lupa- ja ilmoitusmenettelyt, erilaiset kansalaisia välittömästi sitovat normit sekä suunnitteluvuorollisuus. Taloudellisesta ohjauksesta voidaan mainita toisaalta taloudelliset avustukset, verohelpotukset ja korkotuki, toisaalta haittaerot ja -maksut. Muita keinoja ovat esimerkiksi erimuotoinen valistus sekä erilaiset tutkimukset ja selvitykset.

Ympäristövahinkojen korvaaminen on syytä erottaa edellä mainituista ympäristöpolitiikan ja ympäristönsuojelun välineistä. Vahingonkorvaussäännösten ensisijaisena tavoitteena on oikeussuojan antaminen, ei tiettyjen ympäristöpoliittisten päämäärien saavuttaminen. Tosin korvaussäännösten soveltaminen saa käytännössä vaihtelevasti myös ympäristön turmeltumista ennalta ehkäiseviä piirteitä.

Näiden merkitys jää kuitenkin rajalliseksi jos siksi, että siviilioikeudellisella korvausnormistolla voidaan kattaa vain osa sellaisista menetyksistä, joita ympäristösäädöksillä muutoin pyritään ehkäisemään. Erilaiset julkisoikeudelliset maksu- ja rahastojärjestelyt taas jäävät oikeudelliselta luonteeltaan toisenlaisina va-

kiintuneesti vahingonkorvausoikeuden ulkopuolelle, vaikka niiden päämääränä olisikin laajassa mielessä vahinkojen ehkäiseminen tai hyvittäminen.

Vaikka ympäristön pilaantumista pyritään ympäristöpoliittisin keinoin mahdollisimman paljon ehkäisemään, ympäristövahinkojen aiheutumista ei voida täysin estää. Käytännössä ympäristövahinkoja korvataan useiden erilaisten säännösten perusteella. Keskeisiä lakeja ovat tässä suhteessa vahingonkorvauslaki (412/74), eräistä naapuruussuhteista annettu laki (26/20) eli naapuruussuhdelaki ja vesilaki (264/61). Ympäristövahinkojen korvaamista koskevien kattavien korvaussäännösten puuttuminen on johtanut siihen, että niin sanottujen pakkotoimilakien mukaisissa korvausmenettelyissä on määrätty korvauksia myös ympäristövahingoista, vaikka asianomaisissa laissa ei näistä olisi nimenomaisia säännöksiä.

Vahingonkorvauslain korvaussäännökset ovat yleissäännöksiä, eikä niissä ole otettu huomioon ympäristövahinkojen erityispiirteitä. Naapuruussuhdelain korvaussäännökset ovat taas puutteellisia ja osittain vanhentuneita. Näistä syistä nykyistä korvausjärjestelmää on tarpeen kehittää siten, että vahingonkärsijöiden asema turvataan nykyistä paremmin joko luomalla erillinen ympäristövahinkojen korvaamista tarkoittava järjestelmä tai täydentämällä olemassa olevia järjestelmiä.

1.2. Vahingonkorvauslaki ja sen suhde muuhun lainsäädäntöön

Vahingonkorvauslaki sisältää yleiset vahingonkorvausoikeutta koskevat säännökset. Lain soveltamisala on toissijainen eli se ei koske muuhun lakiin eikä myöskään sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta. Vahingonkorvauslaki rakentuu tuottamusvastuun varaan. Siten ainoastaan tahallisesti tai tuottamuksella aiheutetut vahingot on korvattava, jollei vahingonkorvauslaista muuta johdu.

Vahingonkorvauslain 5 luvussa korvattavat vahingot jaetaan henkilö- ja esinevahinkoihin sekä sellaisiin taloudellisiin vahinkoihin, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoihin. Viimeksi mainitut vahingot korvataan vain, jos vahinko on aiheutettu rangaistavalla

teolla, julkista valtaa käytettäessä tai korvaamiseen on erittäin painavia syitä.

Vahingonkorvauslain rinnalla sovelletaan myös yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita.

Lähes kaikista julkisoikeudellisista ympäristönsuojelulaeista, esimerkiksi jätehuoltolaista (673/78), ilmansuojelulaista (67/82), kemikaalilaista (744/89) ja meluntorjuntalaista (382/87) puuttuvat omat vahingonkorvaussäännökset. Korvausvastuu määräytyy tällöin vahingonkorvauslain ja mahdollisesti naapurussuhdelain nojalla.

Muista ympäristönsuojelulaeista poiketen vesilaki sisältää oman korvausjärjestelmänsä. Tosin vahingonkorvauslaki saattaa eräissä tapauksissa tulla sovellettavaksi vesilaissakin tarkoitettuun toimintaan. Vesilain 11 luvun korvaussäännökset eivät koske vesilain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti aiheutettujen vahinkojen korvaamista, vaan aineellinen korvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain mukaan.

1.3. Laki eräistä naapurussuhteista

Eräistä naapurussuhteista annettu laki sisältää säännökset haitallisia päästöjä koskevasta kiellosta eli niin sanotusta immissiokiellosta, sietämisvelvollisuudesta sekä tuottamuksesta riippumattomasta korvausvastuusta. Oikeuskäytännössä on lisäksi täsmennetty lain periaatteita. Silti ympäristövahingon kärsijä ei tämän lain perusteella aina saa riittäväksi katsottavaa korvaussuojaa.

Kielletty *immissio* määritellään naapurussuhdelain 17 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaan kysymys on kiinteistön käyttämisestä siten, että naapuri kärsii siitä pysyvää, kohtuutonta rasisusta, ”kuten kipinöiden, tuhkan, noen, savun, lämmön, löyhkän, kaasujen, höyryn, tärinän, jyskeen taikka muun sellaisen kautta”.

Pykälän 2 momentissa kohtuuttoman rasituksen käsitettä täsmennetään laissa määritellyn sietämisvelvollisuuden avulla. Rasisusta ei ensiksikään pidetä kohtuuttomana, jos se ei paikallisiin olosuhteisiin nähden ole tavaton tai odottamaton. Toinen rajoitusperuste koskee niin sanottua aikaprioriteettiperiaatetta. Sen mukaan rasisus ei ole kohtuuton, jos naapurussuhde on syntynyt vasta sen jälkeen, kun

haitan aiheuttanut käyttäminen alkoi, ellei rasisus ole jälkeenpäin ilmennyt tai huomattavasti lisääntynyt.

Jos immission sietämisvelvollisuutta koskeva kynnys ylitetään, täytyy toimintaan yleensä hakea 18 §:n mukainen lupa rakennuslautakunnalta tai ympäristölupamenettelylain (735/91) mukaiselta lupaviranomaiselta. Vahingon- ja haitankärsijän mahdollisuudet vedota siihen, että immissiota aiheuttava toiminta on 17 §:n vastaista, riippuvat tällöin siitä, onko toiminnalle saatu lupa. Jos lupa on saatu, vahingonkärsijä voi 21 §:n mukaan vaatia rasisuksen aikaansaamisen lopettamista sekä korvausta vahingosta ja muusta haitasta, kunnes niin on tapahtunut. Jos toimintaan ei sen sijaan ole saatu lupaa, vahingonkärsijä voi 23 §:n nojalla vaatia toiminnan kieltämistä ja vahingonkorvausta.

Naapurussuhdelain mukainen korvausvastuu on ankaraa vastuuta. Vastuu syntyy sillä perusteella, että sietämisvelvollisuus ylitetään. Tällöin ei tuottamusharkinnan tavoin pohdita mahdollista huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiä, vaan 17 §:n vastainen pysyvä kohtuuton rasisus jo sinänsä aiheuttaa korvausvelvollisuuden. Toisaalta laki ei koske yksittäisiä tapahtumia kuten kertakaikkisia kemikaalipäästöjä, vaikka näiden vaikutukset ympäristössä olisivat hyvinkin merkittäviä.

Immissiohaittaan puuttuminen vaatii kanteen ajamista yleisessä alioikeudessa. Puhevaltaa voivat käyttää 21 ja 23 §:n mukaan rasisusta kärsivät naapurit tai muut, joiden etua asia saattaa koskea.

Yksityisoikeudelliseen naapurussuhdelakiin liittyy myös eräitä julkisoikeudellisia piirteitä. Siinä tapauksessa, että toiminta tuottaa ”varsin suurta vaaraa yleisille eduille”, lääninhallitus voi 24 §:n nojalla puuttua asiaan. Jos vaaran tai haitan aiheutuminen voidaan poistaa tai sitä voidaan vähentää kohtuuttomitta kustannuksitta, lääninhallitus voi velvoittaa omistajan ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin. Jos tämä ei ole mahdollista, valtioneuvosto voi pykälän 2 momentin mukaan määrätä, että toiminta on toistaiseksi rajoitettava tai keskeytettävä taikka kokonaan lopetettava. Omistaja saa kuitenkin laillisesti perustetun toiminnan osalta lunastuskorvauksen.

Itse immissiokiellonormi on puhtaasti yksityisoikeudellinen. Tosin 1970-luvulla korkein hallinto-oikeus muutti ratkaisukäytäntöään si-

ten, että 17 §:n kieltoa ryhdyttiin soveltamaan myös hallintolainkäytössä ja hallintomenetellyssä.

Lain soveltamisala on rajattu siten, että 17 § koskee kiinteistön käytöstä aiheutuvaan rasitukseen. Sen sijaan vahingonkorvausta sääntelevät 21 ja 23 § koskevat sanamuotonsa mukaan vain laitoksen tai varaston aiheuttamaa rasitusta. Oikeuskäytännössä sanonnalliselle erolle ei ole kuitenkaan annettu merkitystä. Naapuruussuhdelain oikeuskäytäntö on muutenkin osittain irtautunut ilmaisullisesti vanhahtavan lakitekstin sanatarkasta tulkinnasta.

Käytännössä naapuruussuhdelain 21 ja 23 §:n sanamuodoltaan väljä säännös korvattavista vahingoista on aiheuttanut tulkintavaikeuksia. Pykälän mukaan korvausta annetaan vahingosta ja muusta haitasta. Ei kuitenkaan ole aina ollut selvää, mitä haitalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että sanamuodon perusteella myös vastaavat aineettomat vahingot tulisivat korvattaviksi, vaikka ne eivät ilmenisikään suoraan taloudellisina menetyksinä. Esimerkiksi melun aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ja muita haittoja saattaa olla vaikea arvioida. Oikeuskäytäntö ei ole asian suhteen täysin vakiintunut. Korvausta on kuitenkin voitu määrätä, vaikka naapurin kokemaa rasitusta ei olisikaan ollut luonteeltaan selkeän taloudellisen.

1.4. Ympäristövahinkojen korvaaminen pakko-toimilakien nojalla

1.4.1. Yleistä

Pakkotoimella tarkoitetaan viranomaisen lupaan perustuvaa lunastuksenomaista toimenpidettä, joka kohdistuu tiettyyn, yleensä kiinteään omaisuuteen. Pakkotoimilakien mukainen korvausvelvollisuus on monissa suhteissa pidettävä erillään yleisestä siviilioikeudellisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta. Korvaukset määrätään pakkotoimilakien mukaan säännönmukaisesti viran puolesta. Korvauksia määrätään usein vain niille kiinteistöille, joihin lunastus tai muu pakkotoimi kohdistuu, mutta niitä on saatettu määrätä myös kiinteistöille, joihin ei perusteta mitään muodollista oikeutta. Esimerkiksi yleisistä teistä annetun lain (243/54) mukaisessa korvausmenetellyssä katsotaan vaikiintuneesti voitavan määrätä korvauksia tien

aiheuttamista meluhaitoista, vaikka asianomainen kiinteistö ei olisikaan tieoikeuden tai muun perustettavan oikeuden kohteena. Vesilain mukainen korvausmenettely kattaa muodollisesti perustettavien kiinteistökohtaisten pakkotoimioikeuksien lisäksi nimenomaisesti lukuisia tapauksia, joissa korvauksia määrätään (viran puolesta) itse luvallistettavan hankkeen aiheuttamista vahingoista, vaikka käyttöoikeutta ei asianomaisiin kiinteistöihin perustetakaan (esimerkiksi kala-, rant- ja vedenhankintavahingot).

Esimerkiksi vesilain mukaisessa lupamenetellyssä voidaan antaa lupa hankkeelle, josta aiheutuu tiettyjen kiinteistöjen rantojen pilaantumista. Tällöin luvan antamisen yhteydessä määrätään ennalta korvattavaksi se rantojen pilaantumisesta aiheutuva kiinteistöjen käytön vaikeutuminen ja arvon aleneminen, joka jää jäljelle luvassa määrättävistä vesiensuojelutoimista huolimatta. Sama koskee vesialueen kalataloudellisen tuoton alenemista tai vedenhankinnan estymistä. Tällaisissa tapauksissa kysymys ei ole tuottamukseen perustuvasta vahingonkorvauksesta, vaan laillisen toiminnan nimenomaisesti sallituista seurauksista. Korvausvastuu rinnastuu tällöin tavallaan muuhun tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen, vaikka se onkin luonteeltaan toisenlaista kuin esimerkiksi vaarantamisvastuuksi kutsuttu tuottamuksesta riippumaton vastuu. Tavanomaista on esimerkiksi se, ettei vahinko korvausta ennalta määrättäessä vielä ole aiheutunut, mutta samoja säännöksiä sovelletaan myös silloin, kun luvan mukainen toiminta aiheuttaa vahinkoja, joita lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty eikä siten määrätty ennalta korvattavaksi.

Seuraavassa tarkastellaan keskeisten pakkotoimilakien korvaussäännöksiä ympäristövahinkojen korvaamisen kannalta. Yhteistä pakkotoimikorvauksille on se, että ne koskevat lähinnä kiinteistökohtaisia korvauksia. On kuitenkin huomattava, että kysymykseen tulevilla säädöksillä on keskenään useita rakenteellisia eroja ja että niissä osin säädetään myös varsinaisista vahingonkorvauksista.

1.4.2. Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/77) eli lunas-

tuslain nojalla määrätään korvauksia lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Lunastuskorvaus jaetaan kohteen korvaukseen (30—33 §), haitankorvaukseen (35 §) ja vahingonkorvaukseen (37 §). Nämä korvaukset tulevat maksettaviksi vain niille, joilta lunastetaan omaisuutta. Sitä vastoin kohtuuserustein voidaan lain 38 §:n nojalla määrätä korvausta myös eräille muille henkilöille. Kohteenkorvaukseen ei yleensä sisälly ympäristövahinkojen korvaamista yhtä vähän kuin vahingonkorvaukseenkaan. Sen sijaan haitankorvauksen ja 38 §:n mukaisen korvauksen yhteydessä voidaan määrätä korvattavaksi myös ympäristövahinkoja.

Haitankorvaus tulee kysymykseen, kun sälle henkilölle kuuluvasta omaisuudesta lunastetaan osa, ja tästä tai yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, aiheutuu pysyväisluontoista haittaa jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle. Tilannetta voidaan itse yrityksestä koituvien haittojen osalta verrata naapuruussuhdelain 17 §:ssä tarkoitettuihin immissioihin, jolloin korvaaminen voi tulla kyseeseen myös naapuruussuhdelain nojalla. Naapuruussuhdelaisissa haitan korvattuutta ei ole kuitenkaan sidottu lunastuslain tavoin pelkästään taloudellisiin menetyksiin.

Lunastuslain 38 §:ssä korvauksensaajapiiriä on laajennettu koskemaan poikkeuksellisesti myös sellaisia henkilöitä, joilta ei lunasteta mitään. Jos työntekijä, naapuri tai muu henkilö kärsii lunastuksen tai lunastuksella toteutettavan yrityksen vuoksi merkittävää haittaa tai vahinkoa, hän voi saada korvauksen, jos sitä olosuhteisiin katsoen on pidettävä kohtuullisena. Edellytyksenä on lisäksi, että korvaus olisi määrättävä, jos häneltä itseltään olisi lunastettu. Säännöksen perusteella voidaan siis korvata lunastettavan alueen ulkopuolisiakin ympäristöhaittoja, tosin rajoitetussa määrin. Suoraista oikeutta korvauksiin ei säännöksen perusteella kenelläkään kuitenkaan ole.

Ympäristövahinkojen korvaamisen kannalta on merkitystä myös lunastuslain 39 §:llä. Pykälä koskee lunastuspäätöksen julistamisen jälkeen syntyneitä vahinkoja tai haittoja, joita ei päätöksentekohetkellä ole voitu pitää todennäköisinä. Ne korvataan ainoastaan, jos ne ovat kohtuuttomia ja ovat syntyneet ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut lunastuspäätöksen julistamisesta.

1.4.3. Maa-aines- ja kaivoslainsäädäntö

Maa-aineslain (555/81) 9 §:ssä säännellään aineiden ottajan korvausvelvollisuutta. Säännös koskee sekä luvan mukaisella toiminnalla aiheutettujen vahinkojen että ilman lupaa tai muutoin lainvastaisesti aiheutettujen vahinkojen korvaamista. Korvausvastuun sisältö on molemmissa tapauksissa sama. Vastuu ei näin liity suoranaisesti lupaan tai muutoin viranomaispäätöksellä perustettuun oikeuteen, eikä korvausta määrätä viran puolesta. Näistä syistä maa-aineslain 9 §:n mukaiset korvaukset poikkeavat huomattavasti varsinaisista pakko-toimikorvauksista, joihin ne kuitenkin korvausmenettelyn kannalta rinnastuvat.

Pykälän 1 momentissa käytetään korvattavista menetyksistä yläkäsitettä haitta, johon myös vahingot sisältyvät, kun taas oikeudenvastaisia tilanteita koskevassa 2 momentissa puhutaan rinnan haitan ja vahingon korvaamisesta. Sanonnallisella erolla ei kuitenkaan ole korvausvastuun laajuuteen asiallisesti vaikuttavaa merkitystä.

Korvausvelvollisuuden edellytyksenä on se, että aineiden ottaminen alentaa viereisen tai lähistöllä sijaitsevan kiinteistön arvoa tai aiheuttaa muuta sellaista vahinkoa tai haittaa kiinteistön käyttämiselle, jota ei ole pidettävä vähäisenä. Näin määritelty korvausvastuu on alaltaan laaja ja monimuotoinen, eikä se vielä ole oikeuskäytännössä selkiytynyt. Säännös voi koskea esimerkiksi erilaisia immissiotapauksia. Sanamuotonsa mukaan se saattaa ulottua myös kiinteistön arvon alenemiseen silloinkin, kun mikään fyysinen seuraus tai immissio ei kohtaa asianomaista kiinteistöä, vaan kysymys on pelkästään kiinteistöltä avautuvan maiseman menettämisestä. Henkilövahinkoja sääntely ei koske. Naapuruussuhdelain mukaisen korvausvastuun tavoin maa-aineslain 9 §:ään perustuva korvausvastuu on tuottamuksesta riippumatonta.

Maa-aineslain 9 §:n säännös poikkeaa yleisistä periaatteista siinä, että yksityisoikeudellinen vahingonkorvausasia kuuluu — silloinkin, kun vahinko on aiheutettu oikeudenvastaisesti — yleisen tuomioistuimen sijasta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain mukaiseen lunastustoimitukseen. Korvausta vaativan on haettava tällaista toimitusta, ja korvausta on vaadittava viiden vuoden kuluessa vahingon tai haitan aiheutu-

misesta. Maa-aineslain 9 § lisättiin lakiin eduskunnan toisessa lakivaliokunnassa (II LaVM/1981 n:o 1).

Valiokunnan enemmistön mielestä naapurussuhdelain korvaussäännökset eivät antaneet riittävää suojaa aineiden ottamisesta naapurille koituvien menetysten suhteen. Lisätyn pykälän tarkoituksena oli täydentää naapurussuhdelain säännöksiä.

Kaivoslain (503/65) mukainen korvausjärjestelmä jakaantuu kaivoskivennäisten etsinnän ja hyödyntämisen eri vaiheisiin. Etsintätyön aikana aiheutetut vahingot tulevat korvattaviksi 3 §:n 3 momentin perusteella. Lain 15 § puolestaan koskee valtausoikeuden nojalla aiheutettujen vahinkojen korvaamista. Kaivospiirin käytöstä kiinteistölle aiheutuvat vahingot ja haitat korvataan lain 36 §:n mukaisesti kaivospiiritoimituksessa, jolloin 37 §:n mukaan soveltuvin osin noudatetaan lunastuslain korvausjärjestelmää.

Muiden itse kaivostoiminnasta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskee kaivoslain 46 §. Sen nojalla voidaan korvausta hakea alioikeudessa, jos kaivostyöstä aiheutuu vahinkoa tai haittaa, jota kaivospiiriä määrättäessä ei ole otettu huomioon. Vastuu on ankaraa vastuuta. Kaivostoiminnan yhteydessä aiheutuvat vahingot ilmenevät esimerkiksi sortumina sekä louhinta- ja räjähdysvahinkoina. Toisaalta kaivostoiminnan aiheuttamat vahingot saattavat tulla korvattaviksi myös vesilain mukaan.

1.4.4. Tielainsäädäntö

Yleisten teiden osalta tiekorvauksista säädetään *yleisistä teistä annetun lain* 9 luvussa. Lain korvaussäännökset koskevat käytännössä myös eräiden tiestä ja sen rakentamisesta aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamista. Korvaukset määrätään säännön mukaan tietoimituksessa tai eräissä tapauksissa lääninhallituksen päätöksellä.

Lain 62 §:ssä luetellaan ne vahingot tai haitat, joista kiinteistönomistajalla on mahdollisuus saada tienpitäjältä korvaus. Pykälän 5 kohdan nojalla oikeuskäytännössä on määrätty korvauksia esimerkiksi meluhaitoista ja kauneusarvojen turmeltumisesta johtuvasta kiinteistön arvon alenemisesta. Samoin tien tekemisestä syntyvät vettymisvahingot sekä räjäytyksistä ja louhinnasta aiheutuvat vahingot ovat voineet tulla korvattaviksi.

On huomattava, että lain 62 §:n vahingon ja

haitan käsitteet ovat erisisältöisiä kuin lunastuslaissa. Esimerkiksi haitankorvaus ei yleisistä teistä annetussa laissa ole sidottu jäännöskiinteistöön ja sille aiheutettuun pysyväisluonteeseen haittaan kuten lunastuslain 35 §:ssä.

Korkeimman oikeuden ja maa-oikeuksien ratkaisuissa on kehitetty ympäristövahinkojen korvaamiskäytäntöä. Lakia on sovellettu siten, että myös se, jonka kiinteistöön ei perustettu tieoikeutta, on voinut saada tiekorvauksia. Lunastussuhteen ulkopuolisen henkilön korvaussuoja on näin kyseisen lain mukaisessa menettelyssä laajempi kuin lunastuslain 38 §:n mukaan.

Ympäristövahinkojen korvaaminen saattaa joskus tulla kyseeseen myös *yksityisistä teistä annetun lain* (358/62) perusteella. Korvauksista säädetään lain 4 luvussa. Korvausta suoritetaan 33 §:n mukaan maan luovuttamisesta sekä vahingosta tai haitasta, joka muutoin aiheutuu kiinteistön omistajalle lakiin perustuvasta toimenpiteestä. Säännöksen perusteella voidaan korvata esimerkiksi puuston menetyksiä ja meluvahinkoja. Korvausasiat käsitellään säännönmukaisesti yksityistietoimituksessa. Eräät korvauskysymykset käsitellään kuitenkin tie lautakunnassa lain 83 §:n mukaan. Tien tai alueen luvattomasta käytöstä aiheutuvia vahinkoja lautakunta ei kuitenkaan voi käsitellä, jos asiassa on vaadittu rangaistusta. Tällöin toimivalta on yleisellä tuomioistuimella myös korvausten osalta.

Immissiotyypipisten ympäristövahinkojen korvaamisesta yksityisistä teistä annetun lain nojalla ei juurikaan ole oikeuskäytäntöä.

1.4.5. Vesilaki

Pääosa vesilain mukaisista korvauksista määrätään luvan antamisen yhteydessä lain 11 luvun korvaussäännösten mukaisesti. Kuitenkin sanotun luvun mukainen korvaus saattaa tulla määrättäväksi myös erikseen, joko luvan antamisen jälkeen niin sanottuna jälkikorvauksena tai tilanteessa, jossa lupaa ei ole tarvinnut hakea. Ojitusvahingoilla on omia erityispiirteitään, myös menettelyn osalta. Lisäksi 1 luvun 25 §:ssä säädetään aluksen vesistöissä kulkemisesta johtuvasta korvausvastuusta, 5 luvun 79 §:ssä uittovahinkojen korvaamisesta sekä 11 luvun 2 §:ssä laitteen epäkuntoon joutumisen synnyttämästä korvausvastuusta. Viimeksi mainittujen lainkohtien mukainen vastuu on pää-

osin tuottamuksesta riippumatonta vaarantamisvastuuta, jonka perusteella korvaus määrätään kussakin tapauksessa erikseen vahingonkäräjien vaatimuksesta. Etenkin 11 luvun 2 § saattaa käytännössä soveltua myös ympäristövahinkoon.

Kuitenkin vesilain korvausjärjestelmän pääosa liittyy edellä sanotun mukaisesti lain lupa-järjestelmään. Vesilain 11 luvun korvaussäännökset käsittävät aineksia toisaalta lunastusoikeudesta ja toisaalta yleisestä vahingonkorvausoikeudesta. Vesilain 11 luvun 3 § sisältää korvattavien edunmenetystyyppien luettelon, joka yleisesti katsotaan tyhjentäväksi. Järjestelmän sanotaan rakentuvan edunkorvausperiaatteen varaan. Edunmenetykset on korvattava täysimääräisesti.

Vesilain 11 luvussa käytetty korvauskäsitteistö poikkeaa esimerkiksi lunastuslain ja vahingonkorvauslain käsitteistöä. Vahinko, haitta ja muu edunmenetys -käsite kattaa tässä yhteydessä sekä korvauksen lunastuksesta ja käyttöoikeuden perustamisesta että niistä vieraaseen etupiiriin muutoin ulottuvista vaikutuksista, jotka luvalla sallitaan. Jälkimmäiset eivät siis liity mihinkään muodollisesti perustettavaan pakkotoimioikeuteen, vaikka niistäkin määrätään viran puolesta korvaus ennalta lupamenettelyn yhteydessä. Tällöin korvauksen peruste on itse luvallistettavan toiminnan ja vahingon välisessä, ennalta arvioiden riittävässä syy-yhteydessä. Korvattava vahinko on usein esinevahinko, mutta myös muunlaiset varallisuusedun menetykset saattavat tulla korvattaviksi. Kysymys saattaa myös olla sellaisen edun menettämisestä, joka ei perustu omistusoikeuteen tai erityiseen oikeuteen. Esimerkiksi lain 11 luvun 3 §:n 7 kohdan mukaan korvataan vahinko, haitta tai muu edunmenetys, joka on aiheutunut porotalouden tai yleisoikeuteen perustuvan ammattimaisen kalastuksen estymisestä tai vaikeutumisesta.

Korvauksia voidaan samoin perustein kuin luvan yhteydessä määrätä myös jälkikäteen, jos vahingon syntymistä ei ole lupaa myönnettäessä voitu edellyttää. Tällöin vaaditaan vahingonkäräjien hakemusta. Sama koskee tapauksia, joissa luvan tarvetta ei ennalta arvioiden ole ollut tai joissa lupaa vesilain mukaan ei tarvita.

Selostetut vesilain mukaisten hankkeiden korvaussäännökset eivät kuitenkaan koske oikeudenvastaista toimintaa eli tilanteita, joissa vahinkoja aiheutetaan rikkomalla vesilakia tai

sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Näiden vahinkojen korvaamiseen sovelletaan nykyisin aineellisessa suhteessa vesilain korvaussäännösten sijasta vahingonkorvauslakia, vaikka myös niitä menettelyllisesti käsitellään vesiasioina. Tosin säännönmukainen menettelymuoto on riita- tai rikosasia, ei hakemusasia.

Vesilain uudistamisen yhteydessä vuonna 1987 tehtiin lain 11 luvun 8 §:ään muutos. Pykälän 2 momentin mukaan hakemusasian yhteydessä voidaan käsitellä myös vaatimus, joka koskee ennen luvan myöntämistä aiheutettujen edunmenetysten korvaamista. Tällainen menetys voi olla aiheutettu oikeudenvastaisesti. Lisäksi vesioikeudelle tehtyyn vesilain 11 luvun 8 §:n 3 momentin mukaiseen korvaushakemukseen voidaan sisällyttää vaatimus, joka tarkoittaa samalla toimenpiteellä luvasta poiketen aiheutetun vahingon korvaamista. Selostetuissa menettelyä koskeissa säännöksissä ei kuitenkaan ole säädetty vesilain aineellisten korvaussäännösten soveltamisesta oikeudenvastaisesti aiheutettuihin vahinkoihin. Tämän vuoksi näihin on aineellisenä korvausnormistona sovellettava vahingonkorvauslakia.

Oikeuskäytännössä on tullut tavaksi määrätä myös melua, tärinää, hajua ja muita sellaisia immissioita koskeva korvaus vesilain 11 luvun 3 §:n, erityisesti sen 2 ja 3 kohtien nojalla, kun kysymys on luvallistettavasta toiminnasta tai muutoin tilanteesta, jossa sovelletaan vahingonkorvauslain sijasta vesilain 11 luvun 3 §:n korvaussäännöksiä.

Vesilain korvausjärjestelmä ei tunne henkilövahinkojen korvaamista. Tämä merkitsee siten selvää eroa vahingonkorvauslakiin nähden. Asiantila johtuu vesilain korvausjärjestelmän edellä selostetusta rakenteesta. Lisäksi vesilain luvanmyöntämisedellytyksillä ja lupamääräyksillä pyritään varmistamaan se, ettei toimeenpantavasta yrityksestä aiheudu henkilövahinkoja. Esimerkiksi vesilain 1 luvun 19 §:ssä, 1 luvun 22 §:ssä ja 2 luvun 5 §:ssä suojataan nimenomaisesti yleistä terveydentilaa.

1.5. Ympäristövahinkojen korvaamiseen soveltuvat erityissäännökset

1.5.1. Ydinvahinkojen korvaamissäännökset

Suomi on sopimusosapuolena vahingonkorvausvastuuta ydinvoiman alalla koskevassa

vuoden 1960 Pariisin yleissopimuksessa (Sops 20/72) sekä siihen liittyvissä vuoden 1963 Brysselin lisäyleissopimuksessa (Sops 4/77) ja vuoden 1964 lisäpöytäkirjassa (Sops 20/72) sekä vuoden 1982 muutospöytäkirjassa (Sops 1/90).

Ydinvastuulaki, alkuperäiseltä nimeltään atomivastuulaki, (484/72) on mainittujen sopimusten voimaansaattamislaki. Laki rakentuu ydinlaitoksen haltijan ankaran vastuun varaan. Lain 12 §:n mukaan ydinlaitoksen haltijan on suoritettava korvaus, vaikkei vahinko ole aiheutunut hänen tai hänen henkilökuntansa tuottamuksesta. Vastuu kanavoidaan yksinomaan ydinlaitoksen haltijalle tai hänen vastuunsa varalta vakuutuksen myöntäneelle vakuutusyhtiölle. Haltijan on katettava vastuunsa vakuutuksen tai muun vastaavan taloudellisen takuun avulla.

Ankaraa korvausvastuuta on rajoitettu sekä vahingon syyn että vahingon määrän perusteella. Vahingon syyn varaan rakentuvana vastuunrajoittamisperusteena mainitaan 12 §:ssä aseellinen selkkäus, vihollisuudet, sisällissota, kapinaan kuuluva toimi tai epätavallista laatua oleva luonnonmullistus. Vastuu on 18 §:ssä rajoitettu puolestaan määrällisesti tiettyyn summaan kutakin vahinkotapahtumaa kohden. Tämä merkitsee poikkeamista ympäristövahinkoihin muutoin sovellettavasta täyden korvauksen periaatteesta. Lisäksi laitoksen haltijan korvausvastuuta on myös ajallisesti rajoitettu.

Ydinlaitoksen haltijan korvausvastuuta täydentää valtion vastuu. Lain 29 § koskee valtion toissijaista vastuuta laitoksen haltijan vastuun enimmäismäärän puitteissa. Valtion vastuusta katastrofivahinkojen yhteydessä säädetään 30—32 §:ssä. Lain 33 § koskee niin sanottuja myöhäisvahinkoja, joissa ydinlaitoksen haltijan vastuu on jo lakannut. Lisäksi 34 §:ssä säädetään valtion täydentävästä korvausvastuusta.

Edellä selostettujen säännösten ohella laki sisältää säännöksiä kuljetuksen aikana ja tilapäisen varastoinnin yhteydessä sattuneiden vahinkojen korvaamisesta, takautumisoikeudesta, korvauksen sovittelusta sekä ydinvahinkojen korvaamista koskevasta tuomiovallasta ja täytäntöönpanosta. Lisäksi atomivastuulain soveltamisesta annetussa asetuksessa (486/72) on eräissä suhteissa säädetty lähemmin ydinvastuulain soveltamisesta.

1.5.2. Öljyvahinkolainsäädäntö

Öljyvahinkojen osalta on annettu sekä öljy-

vahinkojen torjumista että korvaamista koskevia säännöksiä. Maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annettu laki (378/74) ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annettu laki (300/79) eivät sisällä muita kuin torjuntakustannuksia ja -vahinkoja koskevia korvaussäännöksiä. Näissä lähinnä julkisoikeudellisissa säädöksissä öljyvahingolla ei itse asiassa tarkoitetakaan kärsittyä vahinkoa korvausoikeudellisessa merkityksessä, vaan kysymys on öljyonnettomuudesta tai muusta tapahtumasta tai sellaisen uhasta sääntelyn kohteena. Sen sijaan aluksista aiheutuvista öljyvahingoista johtuvasta vastuusta annettu laki (401/80) eli alusöljyvahinkolaki ja öljysuojarahastosta annettu laki (379/74) ovat korvausoikeudellisia. Näistäkin vain ensin mainittu koskee välittömästi siviilioikeudellista korvausvastuuta, kun taas jälkimmäinen on luonteeltaan julkisoikeudellinen.

Alusöljyvahinkolailla on saatettu voimaan alusöljyvahinkojen korvaamista koskevat kansainväliset sopimukset, joissa Suomi on osapuolena. Kyseiset sopimukset ovat vuonna 1969 tehty kansainvälinen yleissopimus öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta (SopS 80/80) ja siihen liittyvä vuoden 1976 lisäpöytäkirja (SopS 21/81) sekä kansainvälinen yleissopimus öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamisesta (SopS 80/80).

Alusöljyvahinkolaissa öljyvahingolla tarkoitetaan aluksesta päässeen öljyn aiheuttamaa pilaantumisvahinkoa sekä torjuntatoimenpiteistä aiheutuneita vahinkoja ja kustannuksia. Ensisijaisesti laki koskee niin sanottua pysyvää öljyä irtolastina kuljettavia aluksia, mutta rajoitetusti muitakin aluksia. Laki perustuu aluksen omistajan ankaraan korvausvastuuseen. Omistaja voi kuitenkin vapautua vastuusta, jos hän voi osoittaa vahingon johtuneen 3 §:ssä mainituista ylivoimaisista esteistä, kuten sodasta, ylivoimaisesta luonnonilmiöstä tai kolmannen henkilön vahingontekotarkoituksin suorittamasta teosta. Aluksen omistajalla on oikeus myös rajoittaa vastuunsa määrällisesti. Laki sisältää säännökset myös pakollisesta vakuutuksesta ja vakuutuksenantajan vastuusta, öljyvahinkokannetta koskevasta tuomiovallasta ja täytäntöönpanosta.

Aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annettu laki sisältää yksityisoikeudellisen korvaussäännöksen (7 §), joka ra-

joittuu torjuntatoimenpiteistä viranomaisille tai yksityisille koituneisiin kustannuksiin ja vahinkoihin.

Öljysuojarahastosta annettuun lakiin liittyy öljysuojarahastosta annettu asetus (828/85). Öljysuojarahastosta annettu laki koskee niin aluksista aiheutuvia kuin maa-alueidenkin öljyvahinkoja. Lain 5 §:n mukaan öljysuojarahastosta voidaan myöntää korvauksia öljyvahingoista kärsimään joutuneille. Korvaushakemuksia käsiteltäessä on otettava huomioon 6 §:n mukaan se välitön haitta tai vahinko, joka hakijalle on aiheutunut, sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ulkoilu- ja muut sellaiset näkökohdat siinä määrin kuin se asutuksen läheisyyden, alueen tosiasiallisen käytön tai muun syyn perusteella katsotaan aiheelliseksi. Rahastosta korvausta saaneen oikeus saada korvausta siltä, joka on vahingosta vastuussa, siirtyy 7 §:n nojalla valtiolle siltä osin kuin korvausta on maksettu. Laissa on vahinkokysymysten lisäksi säädetty kuntien öljyntorjuntakaluston hankkimiskustannusten korvaamisesta.

1.5.3. Muut erityissäännökset

Ympäristövahingoiksi luonnehdittuja vahinkoja voidaan joskus korvata myös muiden kuin edellä selostettujen säännösten nojalla. Esimerkiksi liikennevahinkojen korvaamista sääntelevät useat eri korvaussäännökset. Rautatien käytöstä aiheutuvien vahinkojen korvaamista koskee vuonna 1898 annettu laki rautatienkäytöstä johtuvan vahingon vastuusta. Liikennevakuutuslain (279/59) nojalla korvataan puolestaan moottoriajoneuvon liikenteen käyttämisestä aiheutunut henkilö- ja omaisuusvahinko. Ilmailulain (595/64) 76 §:n mukaan uudella ilmailulailla kumottiin aikaisemman ilmailulain (139/23) muut kuin vahingonkorvaamista koskevat säännökset. Täten ilmailuvahinkoihin sovelletaan edelleen aikaisemman lain 6—13 §:ssä olevia korvaussäännöksiä. Sähkölain (319/79) 7 luvussa tarkoitettu sähkövahinko on sen aiheuttajan korvattava tuottamuksesta riippumatta. Tuotevastuusta on omat korvaussäännöksensä tuotevastuulaissa (694/90). Metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain (263/91) 13 §:ssä on hyönteis- ja sienituhoja koskeva erityinen vahingonkorvaussäännös.

Kuljetuksista aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaaminen on siviilioikeudelliselta kannalta toistaiseksi järjestetty puutteellisesti ja

epäyhtenäisesti, lukuun ottamatta aluksista aiheutuvia öljyvahinkoja. Voimaansaattamisvaiheeseen on Suomessa kuitenkin tulossa yleissopimus maanteitse, rautateitse ja sisävesialueksin kuljetettavien vaarallisten aineiden kuljetuksen aikana sattuvien vahinkojen korvausvastuusta (niin sanottu CRTD-sopimus). Merikuljetusten pääosaa koskeva Kansainvälisen merenkuljettajien yleissopimushanke ei sen sijaan vielä ole johtanut tulokseen.

1.6. Ennallistamista ja vahingon torjumista koskevat säännökset

Voimassa olevasta lainsäädännöstä puuttuvat yleiset säännökset ympäristövahinkoon johtaneen tilanteen palauttamisesta ennalleen eli niin sanotusta ennallistamisesta. Ennallistamiseen liittyvät usein myös ne toimenpiteet, joilla vahingon laajenemista torjutaan.

Vahingonkärsijän itsensä suorittamat ennallistamistoimet saattavat olla korvattavissa vahingonkorvauslain nojalla. Tämän lisäksi naapurussuhdelain 13 §:n shikaanikieltosäännöksessä on nimenomainen säännös luontaispalautuksesta. Aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 7 §:ssä asetetaan laissa tarkoitettujen pilaantumisen tai uhkatilanteen aiheuttajalle velvollisuus korvata yksityiselle tai viranomaiselle tämän torjuntakulut ja -vahingot. Alusöljyvahinkolain mukaan korvattavana öljyvahinkona pidetään myös torjuntatoimenpiteistä aiheutuneita vahinkoja ja kustannuksia. Yksityisoikeudellisia korvaussäännöksiä sovellettaessa voi ongelmana kuitenkin olla, kenen suorittamien ennallistamistoimenpiteiden kustannukset saattavat tulla korvattaviksi. Selvää ei esimerkiksi ole, miten laajalti vahingonkorvauslain nojalla voidaan korvata niitä kustannuksia, joita viranomaisille on koitunut niiden pyrkiessä rajoittamaan tapahtuneen häiriön vaikutuksia tai palauttamaan turmeltunutta ympäristöä entiselleen.

Viimeksi mainitulta kannalta ovat käytännössä merkittäviä ne uhkasakkolaissa (1113/90) tarkoitettuja hallinnollisia pakkokeinoja koskevat säännökset, jotka mahdollistavat oikeudenvaltaisesti muutetun tai pilatun ympäristön ennallistamisesta johtuneiden kustannusten perimisen seurauksen aiheuttajalta. Tällainen teettämistä koskeva säännös on esimerkiksi vesilain 21 luvun 3 ja 4 §:ssä, rakennuslain

144 §:ssä (61/85), maa-aineslain 14 §:ssä, jätetuotelain 33 ja 38 §:ssä, säteilylain (592/91) 59 §:ssä sekä kemikaalilain 15 ja 51 §:ssä. Kustannusten periminen hallinnollisten pakkokeinosaännösten nojalla ei kuitenkaan voi tulla kysymykseen, jos ennallistamiseen on esimerkiksi asian kiireellisuuden vuoksi ryhdytty teettämishukkaa asettamatta. Pakkokeinosaännökset eivät myöskään ole sidoksissa yksityisoikeudelliseen korvattavaan vahinkoon, koska niiden soveltamisen edellytyksenä on tapahtunut julkisoikeudellisten säännösten rikkominen. Toisaalta kysymys on usein samanaikaisesti ympäristövahingosta myös yksityisoikeudellisessa mielessä.

Öljysuojarahastosta annetun lain 5 §:n nojalla on mahdollista maksaa laissa tarkoitetuissa tapauksissa öljysuojarahastosta korvauksia kustannuksista, joita esimerkiksi viranomaisille on aiheutunut torjuntatoimenpiteistä. Näissä toimenpiteissä voi kysymys olla myös ympäristön tilan ennallistamisesta. Öljysuojarahastosta annetussa laissa ei kuitenkaan säännellä vahingon aiheuttajan vastuuta. Tämä jää erillisen takautumisvastuuta koskevan oikeudenkäynnin ja siten siviilioikeudellisten korvaussäännösten ja niiden tulkinnan varaan.

2. Pohjoismaat ja kansainvälinen yhteistyö

2.1. Pohjoismaiden lainsäädäntö

2.1.1. Ruotsi

Ruotsin ympäristövahinkolaki (miljöskadelagen, 1986:225) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1986. Ympäristövahinkolain säätämisen tarkoituksena oli täsmentää ympäristövahinkojen korvaamista koskevia säännöksiä ja erityisesti helpottaa vahingonkärsijöiden oikeutta saada korvauksia. Ennen lain voimaantuloa ympäristövahinkojen korvaamiseen sovellettiin vuoden 1969 ympäristönsuojelulain (miljöskyddslagen, 1969:387) 30—37 §:ssä olleita immisiokorvaussäännöksiä.

Ympäristövahinkolakia säädettäessä vakuutusjärjestelyjä ja rahastojärjestelmää koskevat säännökset jätettiin myöhemmän sääntelyn varaan. Rahasto- ja vakuutusjärjestelmä oli alun perin määrä toteuttaa kahtena erillisenä järjestelmänä, mutta ne yhdistettiin vuonna 1988 vakuutusjärjestelmäksi, jolla on vahvoja julki-

sen rahaston piirteitä. Säännökset ympäristövakuutuksesta sisältyvät ympäristönsuojelulaikiin.

Ruotsin ympäristövahinkolaki ei sisällä varsinaista ympäristövahingon määritelmää. Se ilmenee kuitenkin laista välillisesti. Lain mukaan vahingon tulee johtua vesialueiden tai pohjaveden pilaamisesta, pohjaveden tason muuttamisesta, ilman tai maan pilaamisesta, melusta, tärinästä tai muusta edellisiin verrattavasta häiriöstä. Laki ei kuitenkaan koske ionisoivaa säteilyä ja sähkövirran vaikutusta, joista on säädetty erikseen.

Lain nojalla korvattavan vahingon tulee johtua kiinteistöllä harjoitetusta toiminnasta. Häiriönä ei pidetä paikkakunnalla tavallista häiriötä tai muuten vastaavissa olosuhteissa yleistä häiriötä, ellei sitä ole tahallisesti tai varomattomuudesta aiheutettu. Laissa on lisäksi erilliset säännökset räjäytys-, louhinta- ja kaivutyön osalta.

Laki koskee henkilö- ja esinevahingon lisäksi puhdasta varallisuusvahinkoa. Korvauksensaantioikeus sellaisista puhtaista varallisuusvahingoista, joita ei ole aiheutettu rikoksella, on rajattu huomattaviin vahinkoihin.

Laki sisältää myös mahdollisuuden saada etukäteen korvausta tulevaisuudessa aiheutuvista omaisuusvahingoista. Korvaus voidaan maksaa kertakorvauksena tai vuotuiskorvauksena. Osapuolet voivat sopia asiasta tai jättää sen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Laki rakentuu ankaran vastuun periaatteelle. Kiinteistöllä ympäristövahinkoa aiheuttavaa toimintaa harjoittava on korvausvelvollinen tuottamuksesta riippumatta. Kiinteistön omistaja tai tontinvuokraoikeuden haltija on vastuussa harjoittaessaan kiinteistöllä ympäristövahinkoa aiheuttavaa toimintaa tai salliessaan sellaista harjoitettavan. Samoin kiinteistöllä toimiva on vastuuvollinen, jos kiinteistön käyttö liittyy hänen elinkeinotoimintaansa tai julkiseen toimintaan. Sen sijaan muiden kuin edellä mainittujen osalta korvausvastuu perustuu tuottamuvastuuseen. Niin sanotusta urakoitsijan vastuusta sekä yhteisvastuusta on erityiset säännökset.

Riittävänä näyttönä häiriön ja vahingon välisestä syy-yhteydestä pidetään ilmeistä todennäköisyyttä (överbägnande sannolikhet). Räjäytys-, louhinta- ja kaivutoiminnasta johtuviin vahinkoihin ei tätä säännöstä sovelleta.

Ympäristövahinkolain mukaisessa asiassa toimivaltaisia ovat yleensä yleiset alioikeudet

eli käräjäoikeudet tai kiinteistötuomioistuimet. Kiinteistötuomioistuimet käsittelevät kiinteistöä, rakennusta tai laitteistoa kohdanneita vahinkoja. Kiinteistötuomioistuimet käsittelevät myös vahingonkäräjien esittämät lunastusvaatimukset.

Ympäristövahinkolaki on suhteessa vahingonkorvauslakiin (skadeståndslagen, 1972:207) erityislaki, jota sovelletaan ensisijaisesti. Lain 3 §:n mukaan vesialueiden ja pohjaveden pilaantumisesta sekä pohjaveden tason muuttamisesta johtuviin vahinkoihin sovelletaan vesilain (vattenlagen, 1983:291) säännöksiä silloin, kun toimintaa harjoitetaan vesilain mukaisen luvan nojalla. Ruotsin vesilaissa ei kuitenkaan säännellä jätevesilupia, joten jäteveden vesistöön johtamisesta aiheutuvia vahinkoja tämä poikkeus ei koske.

2.1.2. *Norja*

Norjan ympäristönsuojelulaki (lov om vern mot forurensninger og om avfall) säädettiin vuonna 1981 siten, että sen 8 luku jätettiin tyhjäksi ja varattiin näin paikka myöhemmin säädettäviä korvaussäännöksiä varten. Korvauksia koskevat ympäristönsuojelulain muutokset annettiin lailla, joka tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 1989.

Pilaantumisvahinkona pidetään lain mukaan pilaantumisesta johtuvaa vahinkoa, haittaa tai muuta edun menetystä. Pilaamisena pidetään sellaista (1) kiinteän aineen, nesteen tai kaasun päästämistä ilmaan, veteen tai maahan, (2) melua ja tärinää, (3) valoa ja muuta säteilyä viranomaisten määrittelemissä rajoissa ja (4) lämpötilan aiheuttamaa vaikutusta, joka on tai voi olla vahingoksi tai haitaksi ympäristölle. Pilaamisena pidetään myös tekijää, jonka seurauksena aikaisempi pilaantuminen kasvaa ja aiheuttaa vahinkoa tai haittaa. Samoin sellainen tekijä, joka yhdessä 1—4 kohdan mukaisen tekijöiden kanssa aiheuttaa tai voi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa ympäristölle, on pilaamista.

Pilaamiseksi katsotaan myös valon tai muun säteilyn vahingollinen tai haitallinen vaikutus, jätteen aiheuttama vahinko, haitta tai muu edun menetys sekä yksittäisen liikennevälineen toiminnasta aiheutuva pilaantuminen. Lain säännökset eivät koske muussa laissa säädettyä tai sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta.

Korvaussäännökset koskevat pilaamisvahin-

koa, joka sattuu Norjassa tai Norjan talousvyöhykkeellä, ja pilaamisvahinkoa, joka sattuu näiden ulkopuolella mutta on aiheutettu Norjan alueelta käsin. Lisäksi säännökset saattavat tulla sovellettaviksi esimerkiksi pohjoismaisen ympäristönsuojelusopimuksen nojalla.

Korvausvastuu ei ole sidottu kiinteistön käyttämiseen tai toimintaan kiinteistöllä. Vahinkoa aiheuttavan kiinteistön, esineen tai laitoksen omistajalla on ankara vastuu, jos hän käyttää tai hallitsee kyseistä omaisuutta. Muussa tapauksessa ankara vastuu on tosiasiallisella omaisuuden käyttäjällä. Omistaja voi kuitenkin olla käyttäjän ja muun vastuuvollisen kanssa yhteisvastuussa. Sen sijaan vahinkoa aiheuttavassa toiminnassa vain välillisesti mukana olevat, esimerkiksi valvontaan osallistuvat, ovat vastuussa vain tuottamuseräpäätteen mukaisesti.

Vahingonkäräjien sietämisvelvollisuus määritellään siten, että korvausvastuu lain mukaisesta toiminnasta syntyy vain siltä osin kuin pilaaminen on naapuriuslain (granneloven, 1961:15) mukaisesti kohtuutonta tai tarpeetonta.

Jos vahingolla voi olla monia mahdollisia syitä, todistustaakka jakaantuu siten, että vahingonkäräjien on näytettävä toteen, että pilaaminen yksin tai yhdessä muiden syy-yhteystekijöiden kanssa voi aiheuttaa pilaamisvahingon. Vastaajan on puolestaan näytettävä vapautukseen vastuusta, että jokin muu syy on todennäköisempi.

Korvausta on mahdollista saada pilaamisvahingon aiheuttamista taloudellisista menetyksistä, vahingon estämis- tai torjumistoimenpiteistä, jokamiehen oikeuden harjoittamisen estymisestä tai vaikeutumisesta ammatti- tai elinkeinotoiminnalle aiheutuneista vahingoista, jokamiehen oikeuden harjoittamista koskevista ennallistamiskustannuksista sekä työntekijälle aiheutuneista menetyksistä ympäristövahingon seurauksena aiheutuneesta toiminnan keskeyttämisestä tai rajoittamisesta.

Korvaus maksetaan joko kertakorvauksena tai vuotuiskorvauksena. Vahingonkorvausta voidaan sovittaa muun kuin henkilövahingon osalta yleisen vahingonkorvauslain mukaisesti. Lupaviranomainen voi määrätä pilaamisluvan antamisen ehdoksi vahinkojen korvaamista koskevan vakuuden asettamisen.

Jokamiehen oikeuden korvaussuoja on turvattu kahdella eri tavalla. Ensiksikin on mahdollista saada korvausta vahingosta, menetyk-

sestä tai haitasta, jonka pilaantuminen aiheuttaa yleiskäytölle ammatti- tai elinkeinotoiminnassa. Lisäksi korvaussuojaa annetaan muulle kuin ammattimaiselle jokamiehen oikeuden käyttämiselle. Tämä koskee kuitenkin vain luvattomasta pilaantumisesta johtuvien ennallistamistoimenpiteiden korvaamista. Korvausvelvollisuus kattaa kohtuulliset kustannukset toimenpiteistä, joilla pyritään saattamaan jokamiehen oikeuden harjoittaminen mahdollisimman paljon ennalleen. Korvausvaatimuksen voivat esittää kunnan tai valtion ympäristöviranomaiset sekä järjestöt, joilla on asiassa oikeudellista intressiä. Kaikissa tapauksissa korvaus maksetaan viranomaiselle.

2.1.3. Tanska

Tanskassa on 1 päivänä tammikuuta 1992 tullut voimaan ympäristönsuojelun yleislaki (lov om miljøbeskyttelse, 1991:358). Tässä lähinnä julkisoikeudellisissa laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä ympäristövahinkojen korvaamisesta. Ympäristövahinkojen korvaaminen on Tanskassa toistaiseksi järjestetty yleisten vahingonkorvaussäännösten avulla. Tanskan oikeusministeriö asetti elokuussa 1986 toimikunnan valmistelemaan säännöksiä ympäristövahinkojen korvaamisesta. Toimikunnan ehdotus laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta (lov om miljøerstatning) valmistui 30 päivänä kesäkuuta 1992. Laki sisältäisi säännökset myös ympäristövahinkovakuutuksesta.

Tanskassa on pidetty naapurusoikeudellista immisiokorvausvastuuta lähinnä tuottamuserusteisena. Tuottamuksesta riippumatonta vastuuta on sovellettu eräisiin kertaluonteisiin vahinkoihin, lähinnä kaivu- ja rakennustöiden yhteydessä. Vaikka ympäristönsuojelulain säännökset eivät ilmaise korvausvelvollisuuden rajaa, ne voivat vaikuttaa tuottamusta koskevaan harkintaan. Yleisten ympäristönsuojelunormien ankaroitumisen vuoksi on myös korvausoikeudellista huolellisuusvelvollisuutta katsottu voitavan kiristää.

Naapurusoikeudelliset vastuuperiaatteet perustuvat Tanskassa tapaoikeuteen ja oikeuskirjallisuuteen. Korvausvastuun laajuuteen näyttäisi vaikuttavan esimerkiksi se, onko haittaa aiheuttavan toiminnan syynä ollut sellainen häiriö, joka olisi tullut voida ennakoita vai ei. Edellisessä tapauksessa vaaran aiheuttamista

voidaan pitää tuottamuksellisenä ja laajemman korvausvastuun perustavana kuin jälkimmäisessä tapauksessa.

Tanskan vesistölaissa (vandløbsloven) noudatetaan ankaraa vastuuta laittomien käyttömuotojen osalta. Sen sijaan laillisissa tapauksissa sovelletaan tuottamusvastuuta, joka kuitenkin määräytyy varsin pitkälle yleisten huolellisuusvaatimusten perusteella. Vesien pilaantumista säännellään ympäristönsuojelulaissa, ei vesistölaissa.

2.1.4. Islanti

Islannissa ei ole erityisiä säännöksiä ympäristövahinkojen korvaamisesta. Sellaisia ei myöskään ole valmisteilla.

Ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan Islannissa yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia säännöksiä, joilla on yhtymäkohtia Tanskan oikeuteen. Vaikka ympäristövahinkoihin periaatteessa sovelletaan tuottamusvastuuta, on oikeuskäytännössä kiristetty huolellisuusvelvoitetta ympäristölle vaarallisissa toiminnassa.

2.2. Kansainvälinen yhteistyö ja kansainväliset korvaussopimukset

2.2.1. Yleistä

Valtiot ovat solmineet useita kansainvälisiä ympäristönsuojelusopimuksia sekä perustaneet uusia yhteistyöelimiä. Samoin lukuisat kansainväliset järjestöt työskentelevät kansainvälisten ympäristökysymysten parissa. Valtioiden välillä on myös vahingonkorvauksia koskevia sopimuksia tiettyjen vaaraa aiheuttavien toimintojen osalta. Osa näistä sopimuksista perustuu ensi- tai toissijaiseen valtion vastuuseen, osa koskee vain siviilivastuuta.

Kansainvälistä vastuuta *avaruusesineiden aiheuttamasta vahingosta* koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 9/77) on ainoa sopimus, joka rakentuu pelkästään valtion vastuun varaan. Sopimuksen 2 artiklan mukaan lähettävä valtio on ankarassa korvausvastuussa vahingosta, jonka sen avaruusesine on aiheuttanut maan pinnalla tai lentokoneelle, joka on ilmassa. Muiden vahinkojen osalta sopimus perustuu tuottamuserusteeseen.

Ydinvoiman rauhanomaista hyväksikäyttöä

koskevat vahingonkorvaussopimukset on järjestetty perustuviksi ensisijaiseen siviilivastuuseen ja toissijaiseen valtion vastuuseen. Suomi on sopimusosapuolena vahingonkorvausvastuusta ydinvoiman alalla tehdyissä sopimuksissa siten kuin edellä kohdassa 1.5.1. on selostettu.

Aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen korvaamista koskevia kansainvälisiä sopimuksia on selostettu kohdassa 1.5.2.

Edellä mainitut sopimukset koskevat suoraanaisesti ympäristövahinkojen korvaamista. Lisäksi on voimassa sopimuksia, joilla on muutoin merkitystä ympäristövahinkojen kannalta. Tällaisia ovat vastuun rajoittamista sekä ydinonnettomuuksien ilmoittamista koskevat sopimukset. Lisäksi useissa kansainvälisissä ympäristönsuojelusopimuksissa on määräys siitä, että sopimuspuolet myöhemmin yhdessä laativat korvausvastuuta koskevia sääntöjä. Tällainen määräys on esimerkiksi Itämeren suojelusopimuksen (SopS 12/80) 17 artiklassa.

Pohjoismaisista sopimuksista merkittävin ympäristövahinkojen kannalta on vuonna 1974 tehty Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus (SopS 75/76). Sopimuksessa on määräyksiä valvontaviranomaisesta, ilmoitusmenettelystä ja lupamenettelystä, mutta osin myös ympäristövahingoista. Sopimuksen 3 artiklan mukaan korvausta koskevaa kysymystä ei saa arvostella sellaisten säännösten mukaan, jotka ovat vahinkoa kärsineelle epäedullisemmat kuin toimintamaan vahingonkorvaussäännökset. Korvausasian oikeuspaikkana on saman artiklan mukaan asianomainen tuomioistuimien siinä maassa, jossa ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on tapahtunut.

Myös Suomen solmimilla *kahdenvälisillä* sopimuksilla saattaa olla merkitystä ympäristövahinkojen korvaamisessa. Suomen tekemät kahdenväliset ympäristönsuojelusopimukset koskevat lähinnä rajavesistöjä sekä ydinlaitoksia ja ydintapahtumia koskevaa ilmoitusmenettelyä. Lisäksi Suomi on tehnyt Neuvostoliiton kanssa sopimuksen yhteistyöstä ympäristönsuojelun alalla (SopS 1/86).

Suomen ja Ruotsin välinen vuonna 1971 tehty rajajokisopimus (SopS 54/71) sisältää sekä aineellisia että menettelyllisiä säännöksiä, joihin nähden Suomen vesilain säännökset ovat toissijaisia. Sopimuksella on myös perustettu pysyvä suomalais-ruotsalainen rajajokikomis-

sio, jolla on laajat valtuudet. Sopimuksen 7 luku sisältää korvauksia koskevat säännökset.

YK:n yleiskokouksen alaisen Kansainvälisen oikeuden toimikunnan käsiteltävänä on tällä hetkellä kaksi sopimusluonnosta, joilla on myös merkitystä ympäristövahinkojen korvaamisen kannalta. Toimikunta on vuodesta 1955 lähtien käsitellyt valtion vastuuta koskevaa asiakohtaa. Siitä erotettiin erilliseksi asiakohdaksi vuonna 1978 sopimusprojekti, joka koskee korvausvastuuta kansainvälisen oikeuden mukaan sallitusta toiminnasta.

2.2.2. Euroopan neuvosto

Euroopan neuvostossa on vuodesta 1987 valmisteltu asiantuntijakomiteassa ehdotusta ympäristövahinkojen korvaamista koskevaksi kansalliseksi lainsäädännöksi neuvoston jäsenmaissa. Suomi on osallistunut komitean työskentelyyn aluksi huomioitsijana ja vuodesta 1989 jäsenenä. Tavoitteeksi on lainsäädäntösuosituksen sijasta muotoutunut kansainvälisen yleissopimusluonnoksen laatiminen. Yleissopimus koskisi vain niitä ympäristövahinkoja, joiden syynä ovat sopimuksessa tarkemmin määriteltävät vaaralliset toiminnot, lähinnä vaarallisten kemikaalien päästöt ympäristöön sekä jätehuolto. Komitean työ saataneen päätökseen vuonna 1992.

2.2.3. Euroopan yhteisöt

Ympäristövahinkojen korvaamisesta ei ole annettu normeja Euroopan yhteisöjen piirissä. Yhteisöjen komissio on 1 päivänä syyskuuta 1989 antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi, joka koskisi korvausvastuuta jätteen aiheuttamista vahingoista (Proposal for a Council Directive on civil liability for damage caused by waste). Komissio on tarkistanut ehdotusta 28 päivänä kesäkuuta 1991. Ehdotus on huomattavalta osin päällekkäinen Euroopan neuvostossa tekeillä olevan ympäristövahinkoyleissopimuksen kanssa. Kysymys direktiivin ja yleissopimuksen keskinäisestä suhteesta on tällä hetkellä avoin.

3. Epäkohdat ja esityksen keskeiset tavoitteet

3.1. Yleistä

Voimassa olevasta lainsäädännöstä puuttu-

vat yleissäännökset ympäristövahinkojen korvaamisesta. Ainoat nimenomaan ympäristövahinkoja koskevat erityissäännökset on annettu ydinvahinkojen ja öljyvahinkojen korvaamisesta. Vesilain monimuotoinen korvausjärjestelmä taas sisältää eräitä ympäristövahinkolajeja koskevia korvaussäännöksiä, mutta niitä sovelletaan vain niin sanottuihin laillisiin vahinkoihin lain lupajärjestelmän yhteydessä. Lisäksi kysymys henkilövahingoista on tältä osin laissa sääntelemättä. Naapuruussuhdelain korvaussäännökset puolestaan koskevat monia eri vahinkotyyppisiä, mutta niiden soveltamisalaa ja vahingon korvattavuutta on muutoin rajoitettu. Lisäksi naapuruussuhdelain säännökset ovat osittain vanhentuneita ja puutteellisia. Tämän vuoksi vahinkojen korvaamisessa on monesti jouduttu tukeutumaan yhtäältä vahingonkorvauslakiin ja toisaalta sellaisiin erityislakeihin, joita ei ole säädetty silmällä pitäen ympäristövahinkojen korvaamista.

Vahingonkorvauslaki ei yleislakina turvaa riittävän hyvin vahingonkäräjien asemaa ympäristövahinkojen korvaamisessa. Epäkohta on ympäristövahinkojen kannalta se, että laki rakentuu tuottamusvastuun varaan ja edellyttää syy-yhteyden täydellistä toteennäyttämistä. Myös sellaisten taloudellisten vahinkojen, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoihin, korvaamismahdollisuudet ovat varsin rajoitetut.

Edellä kohdassa 1.4 selostettujen pakkotoimilakien mukaisissa korvaamismenettelyissä on käytännöksi usein muodostunut määrätä korvauksia myös ympäristövahingoista. Tältä kannalta säännöksiä voidaan osin pitää tyydyttävänä. Koska oikeus- ja arvioimiskäytäntö on suhteellisen vakiintunutta, saataisiin korvaamismenettelyn siirtäminen kokonaan pakkotoimilakien ulkopuolelle jopa aiheuttaa enemmän epäkohtia kuin nykyinen tilanne. Nykyisen sääntelyn yhtenäisyyttä ja vahingonkäräjien oikeussuojaa on kuitenkin tarpeen edistää, esimerkiksi ulottamalla ympäristövahinkojen korvaamista koskevat yleiset aineelliset säännökset koskemaan myös pakkotoimilaeissa tarkoitetuista toiminnoista aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamista.

3.2. Syy-yhteyttä koskeva näyttövelvollisuus

Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa ympäristövahinkojen korvaamista koskevia

kanteita on hylätty, koska tapahtuneen ympäristövahingon aiheuttajaa ei ole kyetty täydellä varmuudella osoittamaan. Esimerkiksi ympäristövahinkoihin liittyvien monimutkaisten syy-yhteyksien täydellinen selvittäminen on usein erittäin vaikeaa tai mahdotonta. Nämä ympäristövahinkojen erityispiirteet tulisi ottaa huomioon syy-yhteyttä koskevan näyttövelvollisuuden sääntelyssä.

3.3. Ankara vastuu

Nykyiset epäyhtenäiset korvaussäännökset ja tuottamusperiaatteen varaan rakentuva vahingonkorvauslaki eivät turvaa riittävästi ympäristövahinkojen käräjien asemaa. Oikeuskäytännössä on eräillä alueilla kehittynyt tuottamusperiaatteesta poikkeavia yleisiä korvausperiaatteita. Esimerkiksi niin sanottuun vaaralliseen toimintaan liittyvän ankan korvausvastuun perusteella räjäytystyön suorittaja on pääsääntöisesti katsottu korvausvelvolliseksi mahdollisesta huolimattomuudestaan riippumatta.

Ankan vastuun periaatetta sovelletaan nykyisin myös niihin vahinkoihin, joiden korvaaminen perustuu naapuruussuhdelakiin tai maaineslakiin. Samoin vesilain 11 luvun 2 §:ään perustuva vastuu on tuottamuksesta riippumaton.

Ympäristövahingot aiheutuvat pääasiallisesti teollisesta tai siihen verrattavasta toiminnasta, jonka harjoittamiseen liittyy usein mahdollisuus ympäristövahinkojen syntymiseen. Ankan vastuun periaate tulisikin ulottaa koskemaan yleisesti ympäristövahinkoja aiheuttavaa toimintaa. Näin voitaisiin samalla vaikuttaa ehkäisevästi ympäristövahinkojen syntymiseen. Ankara vastuu on omaksuttu myös Ruotsin ja Norjan ympäristövahinkoja koskevissa säännöksissä.

Jos ankara vastuu rajattaisiin vain joihinkin ympäristövahinkoja aiheuttaviin toimintoihin, esimerkiksi elinkeinotoimintaan ja julkisyhteisöjen vastaaviin toimintoihin, vastuu supistuisi merkittävästi nykyisestä. Samalla aiheutettaisiin vaikeita rajanveto-ongelmia. Tähän ei ole mitään perusteltua syytä. Ympäristövahinkojen kokonaissääntelyn kannalta on huomattava, että myöskään vesilain lupajärjestelmään liittyvien vahinkojen korvaaminen ei perustu tuottamusvastuuseen. Viimeksi mainitut vahingot

tosin jäisivät pääosin ehdotetun lain ulkopuolelle.

3.4. Yhteisvastuu

Ympäristövahingoille on tunnusomaista, että vahingolla voi olla useita syitä. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole ympäristövahingosta johtuvan korvausvelvollisuuden yhteisvastuullisuudesta säännöksiä, joiden perusteella vahingonkärsijän oikeussuoja voitaisiin riittävän tehokkaasti turvata. Tämä voi käytännössä merkitä sitä, että korvaus jää saamatta. Epäkohdan poistamiseksi lakiin olisi otettava vahingonkärsijöiden aseman riittävästi turvaavat säännökset ympäristövahingon aiheuttajien korvausvelvollisuudesta yhteisvastuutilanteissa.

4. Lakiehdotusten pääkohdat

4.1. Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta

Ympäristövahinkojen korvaamiseen liittyvien epäkohtien poistamiseksi ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki ympäristövahinkojen korvaamisesta. Laki koskisi erilaisista häiriöistä, kuten veden tai ilman pilaantumisesta, melusta ja säteilystä johtuvien vahinkojen korvaamisesta. Soveltamisalaa ehdotetaan rajoitettavaksi siten, että laki koskisi vain sellaisten vahinkojen korvaamista, jotka johtuvat tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta. Ulkopuolelle jäisivät siten kuljetuksista aiheutuvat ympäristövahingot, joita jo alan kansainvälisten sopimusjärjestelyjen takia on syytä säännellä erikseen.

Ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain soveltamisala olisi pohjoismaisen iinjan mukaisesti olennaisesti kattavampi kuin kumpikaan kohdassa 2.2 mainituista eurooppalaisista hankkeista. Euroopan neuvoston yleissopimus rajoittuisi todennäköisesti lähinnä vain erikseen lueteltavien vaarallisten aineiden päästöihin, ja Euroopan yhteisöjen direktiiviehdotus taas koskee yksinomaan siinä määriteltävien jätteiden aiheuttamia vahinkoja. Ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettu laki muodostaisi alan perussäädännön, jota voidaan tulevaisuudessa tarvittaessa täydentää erityisten vahinkolajien osalta kansainvälisten sitoumusten edellyttämällä tavalla.

Lain nimikkeestä on tarkoitus ilmetä, että

kysymys on korvauslainsäädännöstä. Lakiehdotuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole esimerkiksi ympäristövahinkojen estäminen tai torjuminen. Nämä kysymykset kuuluvat varsinaisen ympäristölainsäädännön piiriin.

Lakiehdotus rakentuu ankaran vastuun periaatteelle. Toiminnan harjoittaja vastaisi toiminnastaan johtuvasta ympäristövahingosta tuottamuksestaan riippumatta. Vastuun ankaruuden vastapainona ehdotetaan, että 4 §:n mukaisen sietämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat vahingot jäisivät lakiehdotuksen nojalla kokonaan korvaamatta. Myös vahingonkorvauslain kohtuullistamissäännökset olisivat tarpeen mukaan käytettävissä.

Vahingonkärsijöiden aseman parantamiseksi ehdotetaan, että syy-yhteyttä koskevaa näyttövelvollisuutta kevennetään ja että korvauksen saantimahdollisuus yhteisvastuutilanteissa säännellään. Riittäväksi näytöksi syy-yhteydestä toiminnan ja vahingon välillä hyväksyttäisiin todennäköisyys.

Yhteisvastuutilanteissa vahingonkärsijä voisi vaatia korvausta koko vahingosta yhdeltä vahingonaiheuttajista, jolla puolestaan olisi takautumisoikeus muihin vahingonaiheuttajiin nähden. Yhteisvastuu koskisi vain sitä kärsityn vahingon osaa, jonka asianomaiset toiminnanharjoittajat ovat todennäköisesti aiheuttaneet. Yhteisvastuullisten kesken korvausvastuu jaettaisiin laissa säädettävällä tavalla kohtuuden mukaan.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös ympäristövahingon korvauksettomasta sietämisestä. Haitankärsijän tulisi korvauksetta sietää eräät kohtuullisina pidettävät häiriöt. Säännös muistuttaisi naapurussuhdelain mukaista sietämisvelvollisuutta. Se johtaisi kokonaisarvosteluun, jossa aikaprioriteetille tai muullekaan yksittäiselle tekijälle ei annettaisi itsenäistä merkitystä. Kohtuusharkinnassa otettaisiin huomioon erityisesti paikalliset olosuhteet ja häiriön esiintyminen vastaavissa olosuhteissa muutoin.

Lakiehdotuksen säännökset korvattavista vahingoista olisivat lähtökohtaisesti samat kuin vahingonkorvauslaissa. Ehdotuksessa kuitenkin laajennettaisiin vahingonkorvauslakiin verrattuna vastuuta vahingoista, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoihin. Vastaavaa korvauskäytäntöä on jo vanhastaan sovellettu eräisiin naapurussuhdelain mukaisiin vahinkoihin, joita laki ympäristövahinkojen korvaamisesta tulisi koskemaan.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin, että myös vahingon torjumisesta tai vahingoittuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneet kustannukset voisivat olla korvattavia vahinkoja. Korvattavina vahinkoina pidettäisiin myös kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet ympäristöviranomaisille niiden suorittaessa vahingon torjunta- ja ennallistamistehtäviä.

Lisäksi lakiin otettaisiin säännökset muun muassa etukäteiskorvauksesta ja lunastamisvelvollisuudesta.

4.2. Muut lakiehdotukset

Eräistä naapuruussuhteista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi, jottei lakien korvaussäännösten välille syntyisi päällekkäisyyttä. Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta olisi naapuruussuhdelakiin nähden ensisijainen.

Vesilain ja ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain välisen suhteen järjestämiseksi vesilakia ehdotetaan tarkistettavaksi. Tarkoituksena on säilyttää käytäntö, jonka mukaan lupien yhteydessä tai muutoin laillisesta toiminnasta määrättävien korvausten perusteena ovat vesilain 11 luvun erityissäännökset. Ympäristövahinkojen korvaamista koskeva lakiehdotus ei siten ulotu niihin. Sitä vastoin se koskisi niitä oikeudenvastaisesti aiheutettuja pilaantumisvahinkoja, joihin nykyisin sovelletaan vesilain 11 luvun säännösten sijasta vahingonkorvauslakia. Samoin ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettu laki korvaisi vesilain 11 luvun 2 §:n säännöksen ankarasta vastuusta siltä osin kuin vahinko täyttää laadultaan ympäristövahingon tunnusmerkit.

Vesilain 11 luku ei sisällä säännöksiä laillisista päästöistä johtuvista henkilövahingoista. Korvaussäännökset on tarkoitettu tyhjentäviksi. Sellaisen tulkinnan estämiseksi, että nämä vahingot jäisivät kokonaan korvaamatta, vesilain 11 lukua ehdotetaan täydennettäväksi siten, että tällaisiinkin henkilövahinkoihin sovelletaan ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain aineellisia säännöksiä.

5. Esityksen valmistelu

Oikeusministeriö asetti 20 päivänä huhtikuuta 1988 toimikunnan valmistelemaan ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lainsäädännön uudistamista. Toimikunnan ehdotukset

uudeksi lainsäädännöksi valmistuivat keväällä 1990 (komiteanmietintö 1990:17). Oikeusministeriö pyysi vuonna 1990 mietinnöstä lausunnon lähes 80 viranomaiselta, järjestöltä tai muulta yhteisöltä. Lakiehdotusten valmistelua on jatkettu komiteanmietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta oikeusministeriössä virkatyönä. Helmikuussa 1992 oikeusministeriö on pyytänyt ehdotuksista lausunnon laintarkastuskunnalta. Laintarkastuskunnan 9 päivänä huhtikuuta 1992 valmistunut lausunto on otettu huomioon esityksen viimeistelyssä.

6. Esityksen taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Esityksellä ei ole suoranaisia valtiontaloudellisia eikä organisatorisia vaikutuksia. Korvausvastuun laajeneminen koskee myös toimintaa harjoittavia viranomaisia, joiden menot siten voisivat lisääntyä. Toisaalta julkisyhteisökin voisivat saada korvausta muiden aiheuttamista ympäristövahingoista nykyistä helpommin. Yleistaloudelliselta kannalta ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettu laki parantaisi jossakin määrin taloudellisen ympäristövastuun kattavuutta, kun aiheutetut haitat tulisivat nykyistä laajemmin osaksi toiminnanharjoittajan kustannuksia. Yksityisoikeudellisella vahingonkorvausjärjestelmällä voidaan tosin edistää ympäristönsuojelua vain rajoitetusti.

7. Muita esitykseen liittyviä seikkoja

7.1. Kansainväliset kehittämishankkeet

Edellä kohdassa 2.2 selostettujen kansainvälisten lainsäädännön kehittämishankkeiden nykyinen vaihe on otettu ehdotusta laadittaessa huomioon. Ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettua lakia on mahdollista myöhemmin täydentää tulevien kansainvälisten sitoumusten edellyttämällä korvaussäännöksillä.

7.2. Oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen

Oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskevat lainvalmisteluhankkeet vaikuttavat eräissä suhteissa merkittävästi ympäristövahinkojen korvaamista koskevaan lakiehdotukseen.

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 1991 hyväksynyt riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseen liittyvät lait (1052—1067/90). Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettely tullaan uudistamaan muun muassa siten, että riita-asian käsittely jakautuu kahteen vaiheeseen, valmisteluun ja pääkäsittelyyn. Samassa yhteydessä uudistetaan myös oikeudenkäymiskaaren 18 luvun säännökset niin sanotun kolmannen osapuolen mahdollisuudesta osallistua tai sellaisen osapuolen saamisesta asianosaiseksi vireillä olevaan oikeudenkäyntiin. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan erillisellä voimaantulolailla 1 päivänä joulukuuta 1993.

Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistuksessa myös oikeudenkäymiskaaren oikeudenkäyntikuluja koskevaa 21 lukua on tarkoitus muuttaa. Muutetun 21 luvun säännöksissä korostettaisiin jutun voittaneen asianosaisen oikeutta saada täysi korvaus kuluistaan. Lisäksi lukuun otettaisiin nykyistä selkeämmät säännökset siitä, milloin voidaan tuomita soviteltu korvaus. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen kanssa. Lukuun otettavia säännöksiä voidaan kokonaisuudessaan pitää sellaisina, että ne palvelevat myös tähän esitykseen sisältyvien ehdotusten tavoitteita. Tästä syystä esityksessä ei ehdoteta otettavaksi lakiin erityissäännöstä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseen liittyy myös oikeudenkäymiskaaren 10 luvun riita-asiaain oikeuspaikkaa koskevien säännösten uudistaminen. Luvun säännösten uudistaminen on tullut ajankohtaiseksi myös Luganossa 16 päivänä syyskuuta 1988 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla tehdyn yleissopimuksen vuoksi. Yleissopimus on EY-valtioiden ja EFTA-valtioiden välinen. Se on tarkoitettu tulemaan Suomen osalta voimaan viimeistään yhdessä edellä selostetun oikeudenkäymiskaaren 10 luvun muuttamisen kanssa 1 päivästä joulukuuta 1993.

7.3. Mahdolliset rahasto- tai vakuutusjärjestelmät

Vahingonkorvausoikeudellisten keinojen ohella vahingonkäräjien oikeussuojaa voidaan parantaa myös luomalla erityisiä vakuutus- tai

rahastojärjestelmiä. Siviilioikeudellista korvausvastuuta täydentävä, julkisen vallan ylläpitämä ympäristövahinkorahasto on ollut eräänä mahdollisuutena esillä alan kansainvälisessä yhteistyössä. Varat tällaiseen rahastoon voitaisiin kerätä ympäristölle vaarallista toimintaa harjoittavilta, ja sen erityisenä käyttöalana voisivat olla vahingot, joiden aiheuttaja on maksukyvytön tai jää tuntemattomaksi. Jos aiheuttaja tunnetaan, rahastolla olisi takautumisoikeus häneen nähden. Rahastomallin käyttö ei välttämättä rajoittuisi vain korvauksiin ympäristövahingoista, vaan rahastoa voitaisiin öljysuojarahaston tavoin käyttää myös erilaisiin ympäristön tilaa parantaviin toimenpiteisiin sekä vahinkojen torjumiseen.

Julkisoikeudellisen ympäristövahinkorahaston luomiseen liittyy kuitenkin oikeudellisia ongelmia. Näistä merkittävin on se, että valtion ylläpitämää rahastoa ei 1 päivästä maaliskuuta 1992 alkaen voida perustaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä johtuu Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta annetusta laista (1077/91), johon ei enää sisälly rahaston perustamista koskevaa säännöstä.

Ympäristölle vaarallista toimintaa harjoittavilta vaadittava pakollinen vakuutus on toinen tapa järjestää tuntemattomien tai maksukyvyttömiä aiheuttajien korvausvastuun kattaminen. Jos vakuutuksella haluttaisiin kattaa myös tuntemattomien aiheuttamat ympäristövahingot, tavanomainen vakuutus sopimukseen perustuva sääntely ei välttämättä olisi riittävä, vaan vakuutuksenantajien yhteinen vastuu olisi erikseen järjestettävä esimerkiksi samaan tapaan kuin liikennevakuutuksessa.

Toisaalta rahastolle tai pakolliselle vakuutukselle on ajateltavissa myös edellä selostettua laajempi käyttöala. Periaatteessa on nimittäin mahdollista, että kaikki ympäristövahingot ensi kädessä korvattaisiin rahastosta tai vakuutuksesta, jolloin rahastolle tai vakuutuksenantajalle jäisi takautumisoikeus aiheuttajaan nähden. Tällaisella vaihtoehdolla voisi kuitenkin olla epäsuotavia vaikutuksia vahinkojen ehkäisemisen ja ympäristönsuojelun kannalta.

Koska sekä korvausrahasto että pakollinen vakuutus olisivat toissijaisia varsinaiseen siviilioikeudelliseen korvausvastuuseen nähden, on korvaussäännösten luominen ensisijainen tehtävä ympäristövahinkolainsäädäntöä kehitettäessä. Tässä järjestyksessä on edetty myös Ruotsissa, missä ympäristönsuojelulainsäädäntöön on ympäristövahinkolain säätämisen jälkeen

liitetty säännökset pakollisesta vakuutuksesta, jolla on monia julkisen rahaston piirteitä. On myös otettava huomioon, että rahasto- ja vakuutusjärjestelyjen luominen on tällä hetkellä vireillä useissa kansainvälisissä yhteyksissä, mutta asianomaiset hankkeet ovat toistaiseksi kesken.

Ympäristövahinkoja koskevat rahasto- ja vakuutusjärjestelyt ovat tällä hetkellä käsiteltävänä ympäristöministeriön asettamassa ympäristöloustoimikunnassa.

Muun muassa näistä syistä esityksessä ei ole otettu kantaa mahdollisiin rahasto- ja vakuutusjärjestelmiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta

1 §. Lain soveltamisala. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin lain soveltamisala ja samalla lain mukaisesti korvattavan ympäristövahingon käsite. Korvattavan vahingon tulee momentin mukaan olla syntynyt tietyllä alueella harjoitusta toiminnasta. Lisäksi edellytettäisiin, että toiminta on aiheuttanut häiriöksi kutsuttavan ympäristömuutoksen, joka viime kädessä on vahingon syynä. Kuten jäljempänä 9 §:stä käy ilmi, myös tulevaisuudessa aiheutuva vahinko voitaisiin eräissä tapauksissa määrätä ennakolta korvattavaksi. Tässä momentissa määriteltyä vahinkoa kutsuttaisiin laissa ympäristövahingoksi.

Vaatus, jonka mukaan vahingon tulee aiheutua tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta, on osin samankaltainen kuin eräistä naapurussuhteista annetussa laissa, jossa säädetään kiinteistön käyttämisestä aiheutuvista, lain 17 §:ssä määritellyistä vahingoista.

Laissa tarkoitettuna toimintana pidettäisiin myös esimerkiksi aineen varastointia tai muuta säilyttämistä tietyllä alueella. Toiminnan ei tarvitsisi olla jatkuvaa tai toistuvaa. Myös varsin lyhytaikainen ja tilapäinenkin kertaluonteinen toiminta, kuten esimerkiksi moottoriajoneuvokilpailun järjestäminen, saattaisi olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa. Laki ei myöskään koskisi ainoastaan toiminnasta johtuvia jatkuvia tai toistuvia seurauksia, vaan myös kertaluonteisia vahinkoja. Esimerkiksi teollisuuslaitoksen toiminnasta aiheutuvat yksittäisetkin päästöt kuuluisivat lain soveltamisalan piiriin.

Toiminnan harjoittajan ei tarvitsisi olla

alueen omistaja tai käyttöoikeuden haltija. Lakia sovellettaisiin siitä riippumatta, kuka toimintaa harjoittaa. Sitä sovellettaisiin esimerkiksi silloinkin, kun joku hävittää, ehkä salaa, ympäristölle vahingollista jätettä tietyllä maa- tai vesialueella.

Ehdotuksessa tarkoitettu alue voisi olla suppea, mutta yhtä hyvin se saattaisi käsittää laajankin pinta-alan ja useita kiinteistörekisterin yksiköitä tai niiden osia. Alue tarkoittaisi niin maa-aluetta kuin vesialuetta. Ratkaisevaa on, että itse toiminta on tavalla tai toisella sidoksissa kysymyksessä olevaan alueeseen.

Pykälän 2 momentin nojalla toiminnanharjoittajana pidettäisiin myös tienpitäjää sekä rautatien, sataman ja lentoaseman pitäjää. Heihin rinnastettaisiin vastaava muu liikennealueen haltija, jollainen voisi olla esimerkiksi kunta katujen ja rakennuskaavateiden osalta.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu aluesidonaisuus merkitsee ennen muuta sitä, että yksittäisten liikennevälineiden tai niiden käytön aiheuttamat ympäristövahingot olisivat lähtökohtaisesti tämän lain ulkopuolella. Esimerkiksi yleisen tien, vesikulkuväylän tai lentoaseman yksittäistä käyttäjää laki ei koskisi. Sitä vastoin liikenteenkin piirissä asianomainen toiminta kokonaisuutena kuuluisi lain soveltamisalaan, jos se tapahtuu tietyllä alueella. Esimerkiksi yleisen tien pitäjä vastaisi 2 momentissa tarkoitettuna toiminnanharjoittajana niistä vahingoista, jotka alueen käyttö tienä sinänsä aiheuttaa (melu, lähialueen pilaantuminen). Vastaavasti lentoaseman pitäjä vastaisi niistä ympäristövahingoista, joita aseman käyttö koneiden nousuun ja laskuun aiheuttaa. Samanlainen vastuu koskisi myös rautatien pitäjää, lastaus- ja varikkoalueen haltijaa sekä sataman ylläpitäjää. Näissäkään tapauksissa ei yksittä-

sen kulkuvälineen aiheuttama vahinko kuuluisi lain soveltamisalan piiriin. Sitä vastoin esimerkiksi torjunta-aineen levitys olisi pykälässä tarkoitettua toimintaa silloinkin, kun se tapahtuu lentokoneesta käsin. Sama koskee aluksen käyttämistä jätteen hävittämiseen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös niistä toiminnan ympäristövaikutuksista, joista lakiehdotuksen mukaisesti korvattavan ympäristövahingon tulee aiheutua. Perusteeksi ehdotetaan sitä ympäristössä ilmenevää syy-yhteysketjun vaihetta, josta korvattava menetys välittömästi tai välillisesti seuraa. Tätä vaihetta kutsuttaisiin häiriöksi. Häiriötä olisi ehdotuksen mukaan kahta perustyyppiä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan häiriönä pidettäisiin veden, ilman tai maaperän pilaantumista. Pilaantuminen tarkoittaisi tässä veden, ilman tai maaperän ominaisuuksien haitallista laadullista muuttumista. Muutos voisi olla luonteeltaan fyysikaalinen, kemiallinen tai biologinen. Pilaantumisen syynä on yleensä pilaavan aineen tai energian päästö ympäristöön, mutta kysymykseen voisi tulla myös muu toiminta, jos siitä seuraisi esimerkiksi veden laadun haitallinen muutos. Päästö voisi koostua niin elottomasta kuin elollisesta aineesta, esimerkiksi mikro-organismeista. Jos vahinko aiheutuu välittömästi päästöstä, olisi jo päästöä sinänsä pidettävä häiriönä momentin 3 kohdan rinnastussäännöksen nojalla.

Lakiehdotukseen ei ole otettu erillistä pilaantumisen määritelmää. Voimassa olevassa lainsäädännössä on omaksuttu erilaisia pilaantumisen käsitteitä. Näistä tärkeimmät ovat vesilain 1 luvun 19 §:n sisältämä vesistön pilaantumisen määritelmä, saman luvun 22 §:n sisältämä pohjaveden pilaantumisen määritelmä sekä ilman-suojelulain 2 §:ssä määritelty ilman pilaantumisen käsite. Ympäristövahinkojen korvaamisen yhteydessä pilaantuminen tarkoittaisi pitkälti samaa. Edellä mainittujen määritelmien rakenteessa ja käyttötarkoituksessa on kuitenkin eroja. Lisäksi maaperän pilaantumista ei ole lainsäädännössä määritelty. Näistä syistä pilaantumisen käsite on lakiehdotuksessa itsenäinen. Se kattaisi ympäristön laadun haitallisen muuttumisen eri muodoissaan. Muusta lainsäädännöstä ilmeneviä periaatteita voitaisiin silti suuntaa antavina käyttää hyväksi ehdotetun lain mukaista pilaantumista ja häiriön käsitteellöä arvioitaessa. Tällöin on huomattava, että sanotut säännökset osin sisältävät myös haitan merkittävyyskynnystä tarkoittavia edel-

lytyksiä. Nämä liittyvät lähinnä ehdotuksen 4 §:n mukaiseen sietämisvelvollisuuteen eivätkä itse häiriön määrittelyyn.

Muusta lainsäädännöstä saatava tuki häiriön määrittelyssä ei rajoitu vain niihin seurauksiin, joita laissa nimenomaisesti kutsutaan pilaantumiseksi. Esimerkiksi vesilaissa säännellyn toiminnan osalta saattaisi lakiehdotuksessa tarkoitettua veden pilaantumista joskus olla sellainenkin rakentamisesta tai siihen verrattavasta toiminnasta johtuva veden laadun muuttuminen, joka ei kuulu vesilaissa pilaamiskieltojen vaan muuttamiskieltojen piiriin.

Häiriön käsitteellöä ei olisi välittömästi sidoksissa siihen, tapahtuuko sitä aiheuttava toiminta asianomaisten ympäristön käyttöä koskevien lupien tai niihin rinnastettavien päätösten nojalla vai ei. Tällaisissa julkisoikeudellisissa menettelyissä ei yleensä ratkaista yksityisoikeudellisia kysymyksiä esimerkiksi naapurusten välisissä suhteissa. Välittömän korvausoikeudellisen merkityksen antaminen näille päätöksille olisi vaikeaa sikäläkin, että samalta päästöltä tai muulta toimenpiteeltä saatetaan vaatia useammankin eri lain mukainen lupa. Esimerkiksi terveydenhoitolain mukaisen sijoituslupan, jätehuoltosuunnitelman tai ilmansuojeluilmoitukseen annetun päätöksen tai vastaavasti ympäristölupamenettelylain nojalla annetun luvan mukaisesti toimivan laitoksen korvausvastuu ei yksin sanottujen päätösten perusteella sulkeutuisi pois. Sama koskisi esimerkiksi kemikaalien käsittelyyn tai varastointiin annettua kemikaalilain mukaista lupaa.

Periaate vastaisi vesilain mukaisessa lupamenettelyssä omaksuttua linjaa, jonka mukaan sallittavan toiminnan rajat määrätään sitä koskevien lupasäännösten nojalla, samalla kun ne yksityistaloudelliset vahingot, joita sallittava toiminta muille aiheuttaa, määrätään korvattaviksi. Myöskään naapuruussuhdelain mukainen immissiolupa ei poista toiminnanharjoittajan korvausvastuuta. Toiminnan luvnmukaisuus voitaisiin kyllä tapauskohtaisesti ottaa huomioon ehdotuksen 4 §:n mukaista sietämisvelvollisuutta harkittaessa.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu häiriö olisi edellä sanotun mukaisesti ympäristössä ilmenevä pilaantumistapahtuma. Sitä vastoin häiriötä esimerkiksi aiheuttajan teollisessa toiminnassa ei vaadittaisi, vaan kysymys voisi olla myös tavanomaisessa toimintatilanteessa syntyvistä päästöistä. Kun häiriö määritellään nimen-

omaan pilaantumiseksi, se ei sellaisenaan vastaa Ruotsin ympäristövahinkolaissa omaksuttua häiriön käsitettä.

Momentin 2 kohdan mukaan häiriönä pidettäisiin melua, tärinää, säteilyä, valoa, lämpöä ja hajua. Kohdan tarkoituksena on tuoda esille yleisimmät häiriötekijät, jotka ovat perinteisesti olleet naapurusoikeudellisen sääntelyn kohteina. Esimerkiksi tärinä ja lämpö mainitaan myös naapurussuhdelain 17 §:ssä. Melulla tarkoitetaan kohdassa samaa kuin meluntorjuntalain 2 §:ssä.

Säteilyn aiheuttama vahinko ei sisälly naapurussuhdelain jo varsin vanhaan 17 §:ään, mutta tästä huolimatta säteily on oikeudellisesti rinnastettavissa perinteisiin immissioihin. Ydinvoluulaissa tarkoitettut radioaktiivisen säteilyn aiheuttamat vahingot jäävät kuitenkin ehdotuksen 2 §:n 1 momentin nojalla lakiehdotuksen ulkopuolelle. Ydinvoluulaki ei kata kaikkia radioaktiivisen säteilyn aiheuttamia vahinkotilanteita. Toisaalta säteilyllä tarkoitetaan ehdotuksessa muutakin kuin radioaktiivista säteilyä. Säteilyn eri muotoja on määritelty säteilylain 8 §:ssä.

Koska lakiehdotuksen mukaan korvattavan häiriön tulee ilmetä ympäristössä, momentin 2 kohta ei koske sellaista melua, hajua tai muuta vastaavaa häiriötä, joka ilmenee saman rakennuksen sisällä esimerkiksi asuintalon huoneistojen välillä tai joka kohdistuu häiriötä aiheuttavassa laitoksessa sen omiin työntekijöihin tai vierailijoihin. Kaikki naapurussuhdelain 17 §:ssä tarkoitettut immissiot eivät siis kuuluisi häiriön käsitteen piiriin.

Momentin 1 ja 2 kohdassa ei luetella kysymyksen tulevia häiriöitä tyhjentävästi. Sen 3 kohdassa ehdotetaanakin säädettäväksi, että muukin kuin 1 tai 2 kohdassa mainittu häiriö voisi olla laissa säännellyn ympäristövahingon aiheuttajana, jos se ominaisuuksiltaan vastaa edellisissä kohdissa mainittuja häiriöitä.

Tällä täydennyksellä olisi merkitystä muun ohella silloin, kun ympäristövaurio ei ole seurausta osoitetusta ilman, veden tai maaperän pilaantumisesta, vaan ympäristön pilaantuminen ilmenee välittömästi elollisen tai elottoman omaisuuden vaurioitumisena. Esimerkiksi metsää tuhoava tai maalattua pintaa turmeleva tekijä on voinut kulkeutua ilman välityksellä, vaikka ilma sinänsä ei olisiakaan pilaantunut. Kuitenkin tilanne on rinnastettavissa momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin häiriöihin, joten vahinko ehdotetaan korvattavaksi niitä

vastaavan muun häiriön aiheuttamana. Samoin naapurussuhdelain 17 §:ssä mainitut kipinät, noki ja tuhka olisivat 3 kohdassa tarkoitettuja häiriöitä, jos 1 kohtaa ei voitaisi soveltaa.

Ehdotettu 3 kohta ei kuitenkaan merkitsisi häiriön käsitteen ulottamista laadultaan kokonaan toisenlaisiin ympäristömuutoksiin, vaikka niistä muissa yhteyksissä käytettäisiinkin ympäristövahingon nimitystä. Esimerkiksi maaperän tai puuston muuttamistoimenpiteiden vaikutukset maisemaan eivät olisi momentissa lueteltuihin häiriöihin verrattavia. Tällaiset vaikutukset eivät olisi laissa tarkoitettuja häiriöitä, vaikka niistä koituisikin yksityistaloudellista vahinkoa. Asiaan ei vaikuta se, onko muutoksen välittömänä kohteena menetyksen kärsijän omaisuus vai ei.

Ympäristövahingosta voi kuitenkin olla kysymys silloin, kun taloudellisesti merkittävä maiseman menetys välillisesti aiheutuu samaan kiinteistöön vaikuttavasta ehdotuksen 1 §:n mukaisesta häiriöstä, esimerkiksi ilman pilaantumisesta ja siitä seuraavasta metsän tuhoutumisesta.

Sinänsä voi kauniin maiseman menettämisellä olla rahallista merkitystä esimerkiksi kiinteistön arvon alenemisen muodossa, vaikka itse fyysinen muutos tapahtuisikin kokonaan kiinteistön rajojen ulkopuolella. Voimassa olevassa lainsäädännössä maa-aineslain 9 §:ssä annetaan nimenomaisesti korvaussuojaa tällaisille menetyksille. Näitä vahinkotyyppäjä ei missään tilanteessa luettaisi lakiehdotuksessa tarkoituksi ympäristövahingoiksi.

Laki ei pykälän 3 momentin mukaan koskisi sopimussuhteeseen perustuvaa korvausvastuuta.

2 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Ehdotettu laki ei koskisi 1 momentin mukaan muun lain mukaan korvattavia vahinkoja. Tällaisista lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä vahingoista säädetään useissa laeissa, esimerkiksi rautatienkäytöstä johtuvan vahingon vastuusta annetussa laissa, liikennevakuutuslaissa, ilmailulaissa, ydinvoluulaissa, sähkölaissa, tuotevastuulaissa sekä metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetussa laissa.

Ehdotettua lakia ei sovellettaisi esimerkiksi sähkölaissa tarkoitettun sähkövahingon korvaamiseen, vaikka vahinko kuuluisi 1 §:ssä määritellyn ympäristövahingon käsitteen piiriin. Jos sen sijaan esimerkiksi sähkölaitoksen toiminnasta aiheutuu ympäristövahingoksi katsottavaa vahinkoa, jota ei voida pitää sähkölaissa

tarkoitettuna sähkövahinkona, vahingon korvaamiseen sovellettaisiin ehdotettua lakia. Ehdotetun lain soveltamisala jäisi näin ollen riippumaan samaan vahinkotapaukseen mahdollisesti sovellettavan muun lain soveltamisalan tulkinnasta. Koska asianomaiset lait poikkeavat huomattavasti toisistaan muun muassa korvausjärjestelmiensä osalta, ehdotetussa yleislaissa ei ole mahdollista asettaa kaikki erityistilanteet kattavaa yleistä sääntöä ehdotetun lain ja muiden lakien välisen suhteen tarkemmaksi määrittelemiseksi.

Liikennevälineiden aiheuttamat vahingot rajuutuisivat pääosin lain soveltamisalan ulkopuolelle jo 1 §:n 1 momentissa ilmaistun, tietyllä alueella harjoitettavaa toimintaa koskevan vaatimuksen perusteella. Rajatapauksissa lain syrjäytyminen saattaisi kuitenkin edellä sanottulla tavalla perustua 2 §:n 1 momenttiin.

Ehdotettu laki on yksityisoikeudellinen korvauslaki, joten se ei koskisi ympäristövahingon korvaamista siltä osin kuin vahinko korvataan öljysuojarahastosta annetun lain mukaisesti. Mainittu laki sisältää erityisen, julkisen vallan ylläpitämisen korvausjärjestelmän, joka ei kuitenkaan syrjäytä samoista vahingoista johtuvaa yksityisoikeudellista korvausvastuuta. Ehdotettu 2 §:n 1 momentti ei estä ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain soveltamista samoihin vahinkoihin yleiseltä vahingonkorvausoikeudelliselta kannalta, jos tämä muutoin on mahdollista. Öljyvahingoista huomattava osa johtuu kulkuneuvojen käyttämisestä, jolloin vahingot jäävät 1 §:n 1 momentin nojalla lain soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta esimerkiksi kiinteästä öljysäiliöstä johtuneisiin vahinkoihin voitaisiin soveltaa kumppaakin lakia.

Pykälän 2 momentin mukaan ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettua lakia sovellettaisiin vesilaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin vesilaissa tarkemmin säädetävissä suhteissa. Tältä osin vesilakia ehdotetaan täydennettäväksi.

Samassa momentissa viitattaisiin myös eräistä naapurussuhteista annetun lain säännöksiin. Tähän lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 23 a §, jolla naapurussuhdelain omat korvaussäännökset korvattaisiin ympäristövahinkojen korvaamista koskevalla lailla siltä osin, kuin kysymys on jälkimmäisen lain mukaisista ympäristövahingoista.

Pykälän 3 momentti sisältäisi viittauksen lakiehdotuksen 12 §:ään, jossa säädettäisiin ky-

seessä olevan lain säännösten soveltamisesta niin sanottujen pakkotoimilakien mukaisissa korvausmenettelyissä.

Pykälän 4 momentin mukaan vahingonkorvauslaki täydentäisi ehdotettua lakia. Vahingonkorvauslakia sovellettaisiin siltä osin kuin lakiehdotuksesta ei muuta johdu. Useat vahingonkorvauslain säännökset tulisivat siten sellaisinaan sovellettaviksi. Esimerkiksi vahingonkorvauslain kohtuullistamista koskevia säännöksiä samoin kuin 3 ja 4 lukujen erityisiä korvausvastuusäännöksiä sovellettaisiin myös ympäristövahinkojen korvaamiseen. Myös esimerkiksi vanhentumisaika olisi vahingonkorvauslain mukainen eli pääsääntöisesti kymmenen vuotta. Tämä laskettaisiin vahingon tapahtumisesta eli vahingon kärsimisestä lukien eikä siitä, kun esimerkiksi päästö tai kemikaalivuoto on tapahtunut. Ennen lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneista vahingoista säädettäisiin erikseen 13 §:ssa.

Ehdotettuun lakiin otettaisiin toisaalta vahingonkorvauslaista poikkeavat säännökset ennen muuta ankarasta vastuusta, syy-yhteydestä, näyttövelvollisuudesta ja vahinkolajeista.

Alueelliselta kannalta vahingonkorvauslain soveltaminen merkitsisi sitä, että ehdotettua lakia sovellettaisiin samojen kansainvälisen yksityisoikeuden periaatteiden mukaisesti kuin vahingonkorvauslakiakin. Sovellettava laki voisi olla joko teon suorituspaikan tai vahingon ilmenemispaikan laki, jollei asiasta ole nimenomaisesti määrätty kansainvälisellä sopimuksella. Tällainen määräys sisältyy tällä hetkellä Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehtyyn ympäristönsuojelusopimuksen, jota on käsitelty yleisperustelujen kohdassa 2.2.1.

3 §. *Syy-yhteys.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi toiminnan ja vahingon välisestä syy-yhteydestä. Käytännössä on usein hyvin vaikeaa saada täyttä näyttöä ympäristövahingon aiheuttamisesta. Yksittäisen vahingonkärsijän on monesti lähes mahdotonta osoittaa toiminnan ja siitä seuranneen ympäristövahingon välistä syy-yhteyttä, johon usein liittyy monimutkaisia ja vaikeasti selvitettäviä luonnontieteellisiä ja teknisiä kysymyksiä. Usein päästön lajin ja haitan välillä on tieteellisesti todistettu syy-yhteys, mutta sitä, että juuri tietyn laitoksen päästö on aiheuttanut vahingon, voi olla mahdotonta kiistattomasti todistaa. Näissä suhteissa ympäristövahingot eroavat monista muista vahinkotilanteista. Sanotuista syistä va-

hingonkäräjien näyttövelvollisuutta on tarpeellista lieventää.

Ilmaisella, jonka mukaan syy-yhteyden on oltava todennäköinen, tarkoitetaan lieventää näyttövelvollisuutta siten, ettei korvausvastuun syntyminen edellytä täyttä näyttöä syy-yhteydestä. Todennäköinen sana tarkoittaa tässä korkea-asteista todennäköisyyttä, joka matemaattisesti ilmaistuna merkitsee selvästi yli 50 %:n suuruista varmuutta.

Todennäköisyyttä arvioitaessa kiinnitetäisiin huomiota muun ohella toiminnan ja vahingon laatuun sekä vahingon muihin mahdollisiin syihin. Tämä voisi merkitä esimerkiksi sen arvioimista, miten tyypillisiä kulloisetkin vahingot tai niihin johtaneet ympäristömuutokset ovat kysymyksessä olevia toimintoja harjoitettaessa. Vastatodistelulla todennäköisenä pidetyn aiheuttajan vastuu voitaisiin sulkea pois. Tuomioistuimella olisi oikeudenkäymiskaaren säännösten mukaan mahdollisuus hankkia kirjallisia asiantuntijalausuntoja ja tarvittaessa kuulla asiantuntijoita.

Jos vahinko on aiheutunut esimerkiksi kemikaalista, jota lähialueella käyttää vain yksi toiminnanharjoittaja, olisi tämä yleensä vahingon todennäköinen aiheuttaja muiden mahdollisten syiden jäädessä ilmeisen epätodennäköiseksi.

Syy-yhteyttä selviteltäessä saatetaan joutua tilanteeseen, jossa saman vahingon syntyminen voidaan selittää useilla eri tavoilla. Tällöin näitä eri selityksiä joudutaan vertaamaan toisiinsa ja valitsemaan niistä todennäköisin. Lisäksi edellytetään, että jälkimmäinen myös erikseen tarkasteltuna on vahingon todennäköinen aiheuttaja. Erilaiset vaihtoehtoiset vahingon selitykset ovat eri asia kuin 8 §:ssä tarkoitettu yhteisvastuu, vaikkakaan tilanteiden erottaminen ei käytännössä aina ole helpoa.

Käytännössä syy-yhteys koostuu varsinkin pilaantumisvahinkotilanteissa useista eri tapahtumista ja ilmiöistä. Esimerkiksi teollisessa toiminnassa voi tapahtua jatkuvaa tai tilapäistä jätteen päästämistä ilmaan tai veteen. Tämä puolestaan aiheuttaa ilman tai veden pilaantumista eli häiriön, josta taas seuraa korvattava ympäristövahinko. Pykälässä ehdotetaan, että vahingonkäräjien näyttövelvollisuutta kevennettäisiin koko syy-yhteydetön osalta eli vahingon ja toiminnan välillä. Käytännössä saatetaan toiminnanharjoittaja esimerkiksi kuormittaa päästöillään järveä aiheuttaen myrkyllistä

leväkukintaa, josta puolestaan aiheutuu ulkopuolisen omistaman karjan sairastuminen. Karjan omistajan hakiessa korvauksia sairastumisesta johtuvista vahingoista hänen toteennäyttämismisvelvollisuuttaan olisi kevennetty yhtäältä leväkukinnan (häiriö) ja karjan sairastumisen (vahinko) sekä toisaalta leväkukinnan (häiriö) ja sitä aiheuttaneen päästötoiminnan (toiminta) välillä.

Oikeuskäytännössä on eräissä tapauksissa omaksuttu tuottamuksen näyttämisen osalta niin sanottu käännetyin todistustaakan periaate. Sen mukaan toiminnan harjoittajan on vapautuakseen tuottamuvastuuseen perustuvasta korvausvelvollisuudesta tullut näyttää, ettei vahinko ole johtunut hänen laiminlyönnistään. Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöstä tällaisesta käännetyistä todistustaakasta, koska ehdotus keskeisesti perustuu tuottamuksesta riippumattomaan ankaraan vastuuseen. Ehdotus on kuitenkin syy-yhteyttä koskevilta osin tavoitteiltaan samansuuntainen sikäli, että kummassakin tapauksessa kysymys on todistustaakan osittaisesta siirtämisestä vastaajalle. Ehdotuksen mukaan kantajalta ei siis vaadittaisi syy-yhteydestä täyttä näyttöä.

Ehdotetulla säännöksellä on vastineita eräissä voimassa olevissa vahingonkorvaussäädöksissä. Potilasvahinkolain (585/86) 2 §:n mukaan potilasvahinkona korvataan henkilövahinko, jonka potilaan tutkimus, hoito tai muu vastaava käsittely taikka sellaisen laiminlyönti on todennäköisesti aiheuttanut. Ammattitautilain (1343/88) 1 §:ssä ammattitautilla, josta on suoritettava korvausta eräiden muiden lakien mukaan, tarkoitetaan sairautta, joka lainkohdassa tarkoitettussa työssä todennäköisesti on pääasiallisesti aiheutunut fyysisistä, kemiallisista tai biologisista tekijöistä.

4 §. *Sietämisvelvollisuus.* Häiriöstä kärsivien olisi pykälän 1 momentin mukaan siedettävä korvauksetta eräät kohtuullisina pidettävät häiriöt. Kohtuullisuutta määritettäessä otettaisiin huomioon toisaalta paikalliset olosuhteet ja toisaalta häiriön esiintymisen yleisyys vastavissa oloissa muutoin.

Sietämisvelvollisuutta koskeva säännös sisältyy ennestään naapurisuuhdelain 17 §:ään. Tämän yleisperusteluissa selostetun pykälän oikeudellinen merkitys ei kuitenkaan rajoitu vain korvausvastuuseen, vaan säännös vaikuttaa ensisijaisesti itse toiminnan sallittavuuteen. Korvausvastuuseen sietämisvelvollisuus vaikuttaa lain 21 ja 23 §:n välityksellä.

Läheskään kaikissa ympäristövahinkotilanteissa voimassa oleva oikeus ei kuitenkaan aseta vastaavaa sietämiskynnystä. Sietämisvelvollisuus ei ole voimassa, kun korvausvastuu perustuu vahingonkorvauslain mukaiseen tuotamusvastuuseen. Sama koskee erilaisia ankaran vastuun tilanteita. Esimerkiksi vesilain 11 luvun 2 §:n mukaista vahinkoa ei sietämisvelvollisuuden perusteella voida jättää korvaamatta.

Vaikka naapurussuhdelaki osaksi onkin lakiehdotuksen edeltäjä, ei sietämisvelvollisuutta ehdoteta omaksuttavaksi yhtä ehdottomassa muodossa kuin naapurussuhdelaisissa. Tähän on useita syitä. Poikkeuksettomana sietämisvelvollisuus koskisi myös henkilö- ja esinevahinkoja, eikä siis ainoastaan sellaisia haittoja, jotka tunnusomaisesti ovat kuuluneet naapurussuhdelain säännösten piiriin, kuten melu- ja hajuhaikat sekä näistä johtuva epä mukavuus ja kiinteistön arvon alentuminen. Sietämisvelvollisuuden ulottaminen vesilain 11 luvun 2 §:n tapauksiin merkitsisi nykyisen korvausvastuun osittaista supistumista. Vastaavasti poikkeukseton sietämisvelvollisuus supistaisi korvausvastuuta nykyisestä niissä tapauksissa, joissa vahinko on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Tämä johtuu siitä, että ehdotettu laki ympäristövahinkojen yleislakina koskisi naapurussuhdelain mukaisen ankaran vastuun tapauksen ohella myös niitä tilanteita, joissa vastuu nyt perustuu vahingonkorvauslakiin. Säännös, kuten ehdotettu laki yleensäkin, koskisi muitakin kuin pysyviä häiriöitä.

Korvausvastuun edellä tarkoitettun supistumisen estämiseksi ehdotetaan 2 momentissa, että sietämisvelvollisuus ei koskisi henkilövahinkoja eikä vähäistä suurempia esinevahinkoja. Sietämisvelvollisuus ei ulottuisi muihinkaan vahinkoihin, jos ne on aiheutettu tahallisesti tai rikoksella. Ehdotettu sietämisvelvollisuus koskee siten yksinomaan vähäisiä esinevahinkoja, sellaisia taloudellisia vahinkoja, jotka eivät ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon sekä lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja haittoja, ja näitä kaikkia vain, jollei vahinkoa ole aiheutettu tahallisesti tai rikoksella. Tahallisuudella tarkoitettaisiin nimenomaan tietyn vahingon aiheuttamisen tarkoituksellisuutta. Toiminnan harjoittaminen sinänsä ei merkitsisi tahallisuutta, vaikka vahinko olisi toiminnan väistämätön seuraus.

Sietämisvelvollisuuden sisältö muistuttaisi jossakin määrin naapurussuhdelain 17 §:n mu-

kaista sietämisvelvollisuutta. Ehdotuksessa on kuitenkin pyritty joustavampaan sääntelyyn, koska ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lain soveltamisala olisi naapurussuhdelakia merkittävästi laajempi. Suurempaa joustavuutta naapurussuhdelakiin verrattuna merkitsee esimerkiksi se, että naapurussuhteen syntyajankohdalle ei ehdotetussa säännöksessä anneta naapurussuhdelain kaltaisella ehdottomalla tavalla itsenäistä merkitystä, vaikka tapahtumien aikajärjestys osaltaan olisikin otettava huomioon 4 §:ää sovellettaessa.

Sietämisraja määritettäisiin ehdotuksen mukaan kohtuusharkinnalla. Harkinta olisi samalla tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jossa mikäkin yksittäinen peruste ei olisi ehdottoman sitova. Ehdotuksen mukaan harkinnassa olisi otettava nimenomaisesti huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön esiintymisen yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin. Viittauksella vastaaviin olosuhteisiin ei tarkoiteta saattaa sietämisvelvollisuuden piiriin tiettyyn toimintaan liittyviä häiriöitä vielä sillä perusteella, että niitä laiminlyöntien vuoksi esiintyy usein asianomaisella alalla tai vastaavissa laitoksissa, vaan häiriön tulee muutoin olla alalla piittämättömyydestä riippumaton yleinen seuraus.

Tapauskohtaisessa arvioinnissa olisi lähdettävä haitankärsijätahon asemasta yksittäistapauksessa verrattuna muihin rinnasteisiin tilanteisiin. Harkinnassa otettaisiin huomioon häiriön vakavuus, voimakkuus ja kesto sekä se, miten vakiintunut ja laaja käyttömuodon muutos alueella jo on tapahtunut. Tarkoituksena ei ole lieventää naapurussuhdelaisa säädettyä immissiokielttoa ja siihen nyt perustuvaa vastuuta.

Paikallisten olosuhteiden kannalta kohtuullisuuskynnys riippuisi muun ohella siitä, miten tavanomainen kulloinenkin haittatyyppi asianomaisessa ympäristössä on. Hajuhaikkoja aiheuttava eläinsuoja on kaupungin keskustassa kokonaan toisessa asemassa kuin maatalousalueella. Samoin melua aiheuttava teollisuuslaitos olisi loma-asutusalueella eri asemassa kuin taajaman vanhalla teollisuusalueella. Huomiota olisi kiinnitettävä myös toimintojen aloittamisen aikajärjestykseen.

Välitöntä vaikutusta sietämiskynnyksen määräytymiseen ei olisi sillä, että häiriö johtuu luvan tai lupien nojalla harjoitettavasta toiminnasta. Kuitenkin ympäristölupien ja vastaavien ratkaisujen sisältö olisi osaltaan otettava huomioon sietämisvelvollisuutta koskevassa koko-

naisharkinnassa. Lupien merkitystä on tarkasteltu laajemmin 1 §:n perusteluissa. Vesilain osalta on huomattava, että lupaan perustuvasta toiminnasta aiheutuva pilaantuminen jäisi ehdotuksen 2 §:n 2 momentin ja vesilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen nojalla ympäristövahinkojen korvaamisesta annettavan lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Häiriön kohtuuttomuutta arvioitaessa olisi myös muutoin mahdollista käyttää hyväksi muussa lainsäädännössä omaksuttuja periaatteita, esimerkiksi vesilain ja ilmansuojelulain pilaantumismääritelmiä. Sitovina näitä määritelmiä ei niiden erilaisesta tarkoituksesta johtuen kuitenkaan voitaisi lakiehdotuksen kannalta pitää.

Vaikka sietämisvelvollisuutta naapuruussuhdelain vastaavan velvollisuuden tavoin punnittaisiin ensisijaisesti haitan kärsijän kannalta, olisi kokonaisharkinnassa oma osuutensa myös toiminnan harjoittajaan liittyvillä näkökohdilla. Merkitystä saattaisi toisinaan olla esimerkiksi sillä, että häiriö on johtunut tietyn teollisen toiminnan yhteydessä väistämättä esiintyvistä käynnistysvaikeuksista. Tämäkään näkökohta ei kuitenkaan voisi yksin muodostua ratkaisevaksi, vaan huomioon olisi aina otettava myös esimerkiksi häiriön laatu ja voimakkuus.

5 §. Korvattava vahinko. Pykälässä säädettäisiin, mitä ympäristövahingon kärsijälle korvattaisiin. Korvattava vahinko voi pykälän 1 momentin mukaan olla vahingonkorvauslaissa tarkoitettu henkilövahinko kuten vamma, tauti tai kuolema. Se voi olla myös vahingonkorvauslaissa tarkoitettu esinevahinko. Näiden molempien vahinkolajien korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslain 5 lukua.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan sellaisen taloudellisen vahingon korvaaminen, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, edellyttää, että vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädettyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä tai että siihen on muutoin erittäin painavia syitä. Tämä säännös lähtee kuitenkin siitä, että vahingonkorvauslain mukainen vastuu perustuu tuottamukseen tai tahallisuuteen. Kun lakiehdotuksen mukainen vastuu on tuottamuksesta riippumatonta, sen rajoittamisesta on aiheellista säätää toisin kuin vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n säännöksessä. Ehdotuksen mukaan taloudellinen vahinko, joka ei ole vähäinen, on korvattava silloinkin, kun se ei liity henkilö- tai esinevahinkoon.

Ympäristövahinko voi ilmetä esimerkiksi elinkeinonharjoittajan toimintapiirissä pelkästään siten, että asiakkaiden pääsy hänen liikepaikalleen joudutaan estämään häiriön vuoksi tai että toiminta muuten keskeytyy.

Ehdotetussa 1 momentissa käytetty sanonta ”vähäinen vahinko” jättää harkintavaltaa korvausasian ratkaisijalle. Vastaava ilmaisu on jo otettu esimerkiksi potilasvahinkolakiin sekä liikennevakuutuslain kivun ja säryn korvaamista rajoittavaan säännökseen. Ei ole aiheellista ohjata kansalaisia ajamaan vahingonkorvausvaateita vähäpätöisenkin vastoinikäymisen perusteella.

Vastuun rajoittaminen puhtaasti taloudellisten vahinkojen osalta vahingonkorvauslain tapaan rikoksella tai julkista valtaa käytettäessä aiheutuviin vahinkoihin johtaisi puolestaan siihen, ettei laissa tarkoitettu ankara vastuu toteutuisi taloudellisten vahinkojen osalta ja ne jäisivät siis pääsääntöisesti aina korvaamatta. Toisaalta nykyisin voimassa olevana sääntönä on, että rikoksella aiheutettu vahinko on korvattava täysimääräisesti. Jos ympäristövahingon aiheuttaja syyllistyy samalla rangaistavaan tekoon, jäisi korvauksen vaatija tavanomaista huonompaan asemaan, jollei vahinkoa korvattaisi sen vähäisyydestä huolimatta. Sen vuoksi ei vähäisyyteen perustuvaa rajoitusta voida ulottaa rikostilanteisiin. Vastaavasti ei myöskään 4 §:ssä säädettävä sietämiskynnys koskisi rikoksella aiheutettuja vahinkoja.

Eräissä tapauksissa on mahdotonta luokitella ympäristövahinkoa henkilö-, esine- tai taloudelliseksi vahingoksi siten, kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitetaan. Jos häiriö ilmenee esimerkiksi meluna, hajuna tai värinä, joka korvausvaatimuksen tullessa vireille on jo lakannut, mutta kärsijälle ei ole siitä aiheutunut torjuntakuluja tai muuta taloudellista menetystä, ei kysymyksessä ole sillä tavoin laskettavissa oleva tappio, jota tarkoitetaan vahingonkorvauslain 5 luvun aineellista vahinkoa koskevissa säännöksissä. Tilanne muistuttaa pikemmin kivun ja säryn korvaamista, jolle ei ole löydettävissä muuta arviointiperustetta kuin harkinnanvarainen kohtuus. Koska vastaavia aineettomia haittoja ja rasituksia jo nyt on voitu määrätä korvattaviksi naapuruussuhdelain 21 ja 23 §:n nojalla, ei niitä voida uudessa, entistä parempaa korvausturvaa tarkoittavassa laissa jättää korvaamatta. Tällaisia aineettomia, ei-taloudellisia ympäristövahinkoja koskeva korvausvelvollisuudesta säädettäisiin py-

kälän 2 momentissa. On huomattava, että ehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettu sietämisvelvollisuus rajoittaa tässä tarkoitettua korvausvastuuta vähäisten häiriöiden osalta.

6 §. *Vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset.* Pykälän 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että myös vahingon torjumisesta tai vahingoittuneen ympäristön ennallistamisesta yksityiselle aiheutuneet tarpeelliset kustannukset voivat olla korvattavia vahinkoja.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan korvattavina vahinkoina pidettäisiin myös kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet ympäristöviranomaisille niiden suorittaessa vahingontorjunta- ja ennallistamistehtäviä. Jälkimmäisessä tapauksessa ei välttämättä edellytettäisi kehenkään yksityiseen kohdistunutta ympäristövahinkoa tai sellaisen uhkaa, vaan kysymys voisi olla myös yleistä etua loukkaavasta häiriöstä, kuten pohjaveden pilaantumisesta aiheuttajan omalla alueella. Korvausvastuu rajoittuisi kuitenkin vain kustannuksiin, jotka ovat kohtuullisia häiriöön ja torjunta- tai ennallistamistoimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden. Valtion tai kunnan tehtäväksi on eri säännöksissä asetettu ympäristön pilaantumisen torjunta tai turmeltuneen ympäristön ennallistaminen. Säännöksellä olisi merkitystä myös öljysuojarahastosta annetun lain 7 §:n mukaisen takautumisvastuun kannalta, jos vahingon on aiheuttanut lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettu toiminta.

Ehdotetulla 1 momentilla on yhteisiä piirteitä aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 7 §:n säännösten kanssa. Päällekkäisyyttä ei käytännössä kuitenkaan aiheutuisi, koska aluksista aiheutuva pilaantuminen jäisi lakiehdotuksen ulkopuolelle sen 1 §:n nojalla.

Pykälän 2 momentin mukaan korvattavana vahinkona ei pidettäisi kustannuksia niistä toimenpiteistä, joiden suorittamiseen aiheuttaja on velvoitettu uhkasakkolain mukaisen teettämisen uhalla. Muussa tapauksessa kaksi päätoimintakohdan ja perusjärjestelmää sekoittuisivat aiheettomasti.

7 §. *Vahingonkorvausvelvolliset.* Pykälän 1 momentin 1 kohdassa on yleisperusteluissa selostetuista syistä omaksuttu ankan vastuun periaate. Sen mukaan toiminnan harjoittaja vastaa toiminnasta johtuvasta ympäristövahingosta mahdollisesta tuottamuksestaan (huolimattomuudesta) riippumatta.

Jos ympäristövahinko on aiheutunut toiminnan harjoittajan palveluksessa olevan työntekijän virheestä tai laiminlyönnistä, työntekijään ei sovellettaisi ehdotettua lakia. Työntekijän samoin kuin virkamiehen ja vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua työntekijään rinnastettavissa olevan itsenäisen yrittäjän mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi vahingonkorvauslain mukaan.

Käytännössä saattaa esiintyä tilanteita, joissa ympäristövahinkoa aiheuttavaa toimintaa harjoitetaan toisen lukuun siten, että tuo toinen tosiasiallisesti, vaikkakaan ei muodollisesti, on lain piiriin kuuluvan toiminnan harjoittaja. Momentin 2 kohdassa ehdotetaan tämän vuoksi, että tuottamuksesta riippumaton korvausvastuu ulotetaan myös niihin, jotka ovat sanotulla tavalla rinnastettavissa toiminnan harjoittajaan.

Käytännössä voi myös esiintyä tapauksia, joissa ympäristövahinkoa aiheuttanut toiminta jatkaa joku toinen henkilö tai yhteisö. Toiminnan harjoittaja voi esimerkiksi myydä yrityksensä taikka luovuttaa toiselle liiketoimintansa tai sen osan. Tällaisessa tapauksessa luovutuksensaaja vastaisi momentin 3 kohdan mukaan myös ennen luovutusta aiheutetusta ympäristövahingosta silloin, kun hän luovutuksen saadessaan tiesi toiminnasta aiheutuneesta vahingosta tai häiriöstä taikka sellaisen uhasta. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa toiminnan harjoittajan mahdollisuuksia pyrkiä vapautumaan korvausvastuusta ja turvata korvauksen saaminen silloinkin, kun aikaisempi toiminnan harjoittaja on maksukyvytön.

Jos se alue, jolla ympäristövahinkoa aiheuttanut toimintaa on harjoitettu, luovutetaan toiselle, alueen uusi omistaja tai haltija ei sen sijaan vastaisi ennen luovutusta aiheutetusta vahingosta, ellei hän jatka vahinkoa aiheuttanutta toimintaa. Tässäkin tapauksessa vastuu edellyttäisi lisäksi, että luovutuksensaaja tiesi luovutuksen saadessaan alueella aikaisemmin harjoitetusta toiminnasta aiheutuneesta ympäristövahingosta tai häiriöstä taikka sellaisen uhasta.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua rinnastamista arvioitaessa olisi otettava huomioon rinnastettavan määräysvalta, taloudelliset suhteet toiminnan harjoittajaan, mihin sisältyy myös toiminnan harjoittamispaikan omistus, ja hänen toiminnasta tavoittelemansa taloudellinen etu. Esimerkiksi tilanteissa, jossa tosiasiallisesti jätteiden tuot-

tajan välikätenä toimiva yhteisö tai henkilö suorittaa ympäristövahinkoa aiheuttavaa jätteen hävitystä jonkun muun lukuun, on perusteltua ulottaa vastuu myös jälkimmäiseen. Sama koskee tapausta, jossa oikeushenkilönä erillinen, mutta todellisuudessa epäitsenäinen yhteisö, esimerkiksi tytäryhtiö, muulla tavoin toimii tosiasiallisesti toisen lukuun. Toisaalta esimerkiksi toiminnan rahoittajalle ei yksin rahoitussuhteen ja siitä johtuvan tavanomaisen valvonnan perusteella syntyisi korvausvastuuta.

Ankaran vastuun ollessa kysymyksessä riittää, että osoitetaan vahingon johtuneen toiminnan harjoittamisesta. Jos kyseessä on tapaus, jossa ulkopuolinen on tunkeutunut toiminnan harjoittamispaikalle ja ilkeästi aiheuttanut onnettomuuden, jonka seurauksena aiheutuu ympäristövahinkoa, ei kyseessä ole toiminnan harjoittamisesta johtuva vahinko, jolle toiminnan harjoittaja ole osaltaan myötävaikuttanut vahingon syntymiseen. Jos onnettomuus sen sijaan liittyy toiminnan harjoittamiseen, toiminnan harjoittaja on siitä vastuussa, vaikka tapaukseen ei liittyisi minkäänlaista huolimattomuutta.

Pykälän säännökset koskisivat myös 6 §:n mukaisia torjunta- ja ennallistamiskustannuksia.

8 §. *Yhteisvastuu.* Ympäristövahinko ei käytännössä aina aiheudu vain yhdestä lain piiriin kuuluvasta toiminnasta.

Varsinkin ilman tai veden pilaantumisesta johtuva vahinko saattaa olla yhteydessä lukuisiin samanaikaisiin tekijöihin, joiden syy-yhteydet vahinkoon voivat olla hyvinkin epäselviä. Eri tekijöiden ja niiden osuuden osoittaminen saattaa lisäksi riippua monimutkaisesta teknisestä ja luonnontieteellisestä selvitystyöstä. Vahingon aiheuttaneet tekijät saattavat sijaita kaukana sekä vahinkopaikasta että toisistaan ja myös ainakin osaksi olla peräisin Suomen rajojen ulkopuolelta, jolloin niiden selvittäminen on erityisen hankalaa. Osa aiheuttajista saattaa tämän takia jäädä tuntemattomiksi. Myöskään liikenteen päästöistä tai vesistöjen hajakuormituksesta johtuvien vahinkojen aiheuttajaa ei useinkaan voida yksilöidä.

Useiden eri toimintojen vaikutusten ollessa keskenään samanlaatuisia, esimerkiksi rikkilaskeumaa aiheuttavia, on myös mahdollista, että mikään päästöistä ei yksinään olisi aiheuttanut vahinkoa eikä edes ollut välttämätön edellytys vahingon syntymiselle. Tällä perusteella vahinko ei kuitenkaan jäisi korvaamatta.

Vahingonkärsijän oikeusturvaa tulisi parantaa silloin, kun vahingon aiheuttajia on useita. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan *1 momentissa* säädettäväksi, että toiminnanharjoittajat ja muut 7 §:ssä tarkoitettut korvausvelvolliset vastaavat korvauksesta yhteisvastuullisesti. Korvaus käsittäisi lähtökohtaisesti koko kärsityn vahingon. Yksittäisen toiminnanharjoittajan osuus yhteisvastuusta rajoittuisi kuitenkin vain siihen osaan kokonaisvahingosta, jonka hänen toimintansa on 3 §:n mukaisesti todennäköisesti aiheuttanut, tässä tapauksessa yhdessä toisten toimintojen vaikutusten kanssa.

Sanotusta seuraisi, ettei todennäköisesti tuntemattomien aiheuttajien tai aiheuttamistavaltaan selvittämättömän kuormituksen osuutta luettaisi kenenkään vastuulle. Näin kävisi helposti esimerkiksi vesistöjen hajakuormitukselle sekä kaukokulkeutumasta johtuneelle laskeumalle. Tuntemattomaan voitaisiin rinnastaa sellainen tunnettakin vahinko-osuus, jonka aiheuttaja on takautumisvastuun ulkopuolelle ilmeisesti jäävä ulkomainen toiminnanharjoittaja. Tuntemattomien tekijöiden kuormitusosuus voitaisiin laskennallisesti vähentää yhteisesti vastattavasta vahingosta lähinnä silloin, kun vahinko johtuu keskenään samanlaatuisista päästöistä ja niiden yhteenlasketusta vaikutuksesta. Jos taas kokonaisvahinko on useiden erilaisten ja yhteismitattomien tekijöiden yhteisvaikutusta, vähennettävä osuus ei yleensä olisi yhtä selkeästi määritettävissä.

Ehdotettu yhteisvastuu ei koskisi tapauksia, joissa vahinko todennäköisesti johtuu vain yhden toiminnanharjoittajan toiminnasta, vaikka vaihtoehtoisia mahdollisuuksia täksi vahingonaiheuttajaksi olisikin useita.

Yhteisvastuusta ei olisi kysymys silloin, kun vahinko on johtunut kahden erillisen häiriön erillisistä vaikutuksista. Jos kiinteistöllä on aiheutunut korvattavaa meluhaittaa peräkkäin kahden eri toiminnan tuloksena, näiden aiheuttajat eivät vastaisi toistensa vahingoista.

Yksittäistapauksessa voisi olla kohtuutonta, että muita aiheuttajia olennaisesti vähäisemmän ympäristökuormituksen aiheuttaja joutuisi edes väliaikaisesti yksin vastaamaan kokonaisvahingosta. Hänellä ei ehkä olisi voimavaroja tai käytännön mahdollisuuksia vastustaa perusteetontakaan kannetta. Tällaisen tilanteen syntymisen olisi käytännössä mahdollista estää siten, että muut aiheuttajat saadaan jäljempänä selostettavalla tavalla asianosaisiksi samaan oikeudenkäyntiin.

Voi myös sattua, että vesialueen pilaantumisen on vain osittain seurausta sellaisista toiminnoista, jotka kuuluvat lakiehdotuksen piiriin. Tällainen tilanne syntyy, kun osa vahinkoon johtaneista (samojen tai eri toiminnanharjoittajien) päästöistä on lupaan perustuvia tai muutoin vesilain kannalta laillisia. Laillisten päästöjen aiheuttama kokonaisvahingon osa korvattaisiin edelleenkin vesilain 11 luvun säännösten mukaisesti.

Se yhteisvastuu, josta pykälässä säädettäisiin, koskee vain eri toiminnanharjoittajien ja heihin 7 §:n nojalla rinnastettavien henkilöiden ja yhteisöjen vastuuta. Sitä vastoin esimerkiksi toiminnanharjoittajan ja hänen palveluksessaan olevien väliset vastuusuhteet jäisivät vahingonkorvauslain säännösten varaan.

Jos vahingon aiheuttaneet eivät suostu vapaaehtoisesti korvaamaan aiheuttamaansa vahinkoa, korvaus voidaan täytäntöönpanotoimin perä ainoastaan sellaiselta vahingon aiheuttajalta, jonka tuomioistuin on velvoittanut suorittamaan korvausta.

Vahingonkärsijä voisi vaatia korvausta koko vahingosta yhdeltä vahingon aiheuttaneista toiminnanharjoittajista, jolla puolestaan olisi takautumisoikeus muihin vahingonaiheuttajiin nähden. Viimeksi mainittu voisi periä kultakin aiheuttajista tämän osuuden vahingonkorvauksesta. Jos korvausvastuusta syntyy oikeudenkäynti, vahingonkärsijän osalta riittäisi, että hän haastaa oikeudenkäyntiin yhden yhteisvastuullisista vahingonaiheuttajista.

Muiden mahdollisten vahingonaiheuttajien saaminen asianomaisiksi samaan oikeudenkäyntiin määräytyy eduskunnan 15 päivänä helmikuuta 1991 hyväksymän lain (1052/91) mukaan. Edellä tarkoitetun oikeudenkäymiskäärin muuttamisesta annetun lain 18 luvun 5 §:ssä on säännös niin sanotun kolmannen tahon osallistumisesta oikeudenkäyntiin. Mainitun pykälän 1 momentin nojalla vastaaja, jota vastaan on nostettu kanne ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain nojalla, voi nostaa kanteen muita yhteisvastuullisia vahingonaiheuttajia vastaan. Vastaavasti muut ympäristövahingon korvaamisesta vastaajan kanssa yhteisvastuullisesti vastaavat voivat tulla mukaan jotakin vahingonaiheuttajaa vastaan nostettuun oikeudenkäyntiin. Heidän mahdollisuutensa tulla mukaan oikeudenkäyntiin on tärkeää sen vuoksi, että oikeudenkäynnissä saattaa tulla esille sellaisia kysymyksiä, joilla

on merkitystä heidän korvausvelvollisuutensa kannalta.

On todennäköistä, että oikeudenkäymiskäärin 18 luvun 5 §:n säännös tulee käytännössä johtamaan siihen, että ympäristövahingon korvaamisesta yhteisvastuullisesti vastaavat tulevat asianomaisiksi samaan oikeudenkäyntiin. Tähän tulisikin pyrkiä, jotta tuomion oikeusvoima ulottuisi kaikkiin vahingonaiheuttajiin ja jotta samassa oikeudenkäynnissä voitaisiin määritellä ehdotuksen 8 §:n 2 momentin nojalla korvauksen jakautuminen korvausvelvollisten kesken.

Kaikkien yhteisvastuullisten korvausvelvollisten kesken vastuu jaettaisiin 2 momentissa säädettävällä tavalla kohtuuden mukaan ottaen kunkin osalta huomioon vastuun perusteet, mahdollisuudet vahingon syntymisen ehkäisemiseen sekä muut olosuhteet. Jos kysymys olisi useista vaikutuksiltaan samankaltaisista jäteainepäästöistä, voitaisiin yhteisvastuun piiriin kuuluva kokonaiskorvaus usein ositella eri toimintojen kesken kuormitusmäärien suhteessa samaan tapaan kuin vesilain 10 luvun 23 §:n mukaisten pilaamislupien yhteydessä käytännössä menetellään. Jos vahingon aiheuttajat eivät sovi siitä, miten korvausvelvollisuus on heidän välillään jaettava, asia tulisi pääsäännön mukaan selvittää siinä oikeudenkäynnissä, joka on nostettu jotakin vahingonaiheuttajaa vastaan. Jos tämä ei jostain syystä olisi mahdollista, korvausvelvollisten välinen korvausvastuu tulee selvitettäväksi siinä oikeudenkäynnissä, jonka korvaukseen tuomittu on nostanut muita vahingonaiheuttajia vastaan. Yli oman osuutensa maksaneen takautumisoikeus määräytyisi vahingonkorvauslain 6 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan.

9 §. *Etukäteiskorvaus.* Eräissä tapauksissa on mahdollista, että ympäristövahingon aiheutuminen ja vahingon määrä on suurella todennäköisyydellä arvioitavissa jo ennen vahinkotaantumaa. Tällöin on vahingonkärsijän kannalta kohtuullista, että korvaus voidaan vaadittaessa määrätä ennalta. Vesilain mukaisissa lupa-asioissa korvaukset määrätään viran puolesta etukäteen. Kun vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaaminen ehdotetaan edelleen jääväksi vesilain mukaisen menetelyn piiriin, ei ole perusteita säännellä esimerkiksi ilman pilaantumisesta johtuvien ympäristövahinkojen korvaamisen menettelyä olennaisesti erilaisella tavalla.

Etukäteiskorvaus tulisi pykälän 1 momentin

mukaan kysymykseen, jos häiriö on jo alkanut korvausvaatimusta käsiteltäessä. Tämän lisäksi säännöstä voitaisiin soveltaa, kun häiriön lähitulevaisuudessa tapahtuva alkaminen on todennäköistä. Käytännössä kysymys olisi tällöin toiminnasta, johon on saatu lainsäädännön edellyttämä lupa tai sitä vastaava toiminnan rajat yksityiskohtaisesti määrittävä ratkaisu, mutta itse toimintaa ei vielä ole aloitettu. Tilanne olisi tällöin sama kuin vesilain mukaisissa lupa-asioissa, vaikkakaan korvausta ei määrättäisi viran puolesta. Etukäteiskorvaus olisi kuitenkin jätettävä määräämättä, jos luvan haltija saattaa todennäköiseksi, ettei luvan mukaista toimintaa tulla arvioitavissa olevana aikana aloittamaan.

Etukäteiskorvaus olisi ehdotuksen mukaan joko kertakaikkinen tai vuosittainen. Jos olosuhteet muuttuvat olennaisesti, etukäteiskorvausta voitaisiin myöhemmin oikaista. Oikaisu olisi mahdollista myös silloin, kun etukäteiskorvaus myöhemmin osoittautuu aiheutunutta vahinkoa olennaisesti suuremmaksi tai pienemmäksi. Jos esimerkiksi suunniteltua, häiriötä aiheuttavaa toimintaa ei lainkaan aloiteta tai toiminta myöhemmin keskeytetään tai sitä rajoitetaan olennaisesti, korvausta voitaisiin alenuttaa tai se voitaisiin määrätä kokonaan palautettavaksi. Vastaavasti korvausta voitaisiin korottaa, jos häiriöstä aiheutunut vahinko myöhemmin osoittautuu arvioitua olennaisesti suuremmaksi. Oikaiseminen olisi mahdollista vain silloin, kun olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet tai kun arvioitu vahinko muusta syystä olennaisesti poikkeaa todellisesta vahingosta. Oikaisu perustuisi kohtuusharkintaan, jossa olisi otettava huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat.

Jos etukäteiskorvauksen maksamisen jälkeen myöhemmin tulisi sovellettavaksi 8 §:n säännös yhteisvastuusta, olisi maksettu korvaus osaltaan otettava huomioon.

Jos kysymys olisi kiinteistöön kohdistuvasta ympäristövahingosta, olisi mahdollisen kiinteistöpanttioikeuden haltijan oikeudet etukäteiskorvausta määrättäessä asianmukaisesti turvattava. Tämän vuoksi ehdotetaan 2 momentissa, että korvaus olisi sanotussa tilanteessa määrättävä tallettavaksi, jollei oikeudenhaltija ole suostunut sen maksamiseen tai tuomioistuimien harkinnut omaisuuden ympäristövahingosta huolimatta selvästi vastaavan sitä rasittavista oikeuksista.

Tallettamisesta ja talletetun korvauksen nos-

tamisesta olisi soveltuvin osin voimassa, mitä lunastustoimituksessa määrättävien korvausten osalta säädetään.

Korvauksen tallettamisen osalta ehdotus muistuttaisi läheisesti vesilain 11 luvun 15 §:n säännöstä, jota edelleenkin sovellettaisiin vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen tämän tapahtuessa vesilain 11 luvun säännösten mukaisesti.

10 §. *Lunastamisvelvollisuus.* Poikkeuksellisisissa tapauksissa ympäristövahinko saattaa aiheuttaa kiinteistöllä niin vakavia muutoksia, että kiinteistö tai sen osa käy omistajalle hyödyttömäksi tai kiinteistön käytölle muutoin aiheutuu sellaista haittaa, joka olennaisesti vaikeuttaisi kiinteistön käyttöä tarkoitukseensa. Tällöin on kohtuullista, että vahingon aiheuttaja on velvollinen lunastamaan kiinteistön tai sen osan. Vesilain vastaisesti aiheutettujen ympäristövahinkojen osalta tämä olisi perusteltua myös siksi, että vesilain mukaisissa hankkeissa lunastusvelvollisuus voi nyt tulla kysymykseen vain, jos vahinko aiheutetaan laillisesti vesilain 11 luvun 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Lunastusvelvollisuuden edellytyksistä säädetäisiin pykälän 1 momentissa. Lunastaminen tapahtuisi korvausasiassa toimivaltaisen tuomioistuimen määräyksestä. Lunastamisessa noudatettaisiin 2 momentin nojalla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia. Mahdollisesti jo maksetut korvaukset otettaisiin lunastuskorvausta määrättäessä huomioon.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin lunastusvelvollisuudesta yhteisvastuutilanteissa.

11 §. *Korvaamisen menettely.* Pykälän mukaan tässä laissa tarkoitettu kanne pannaan vireille siinä tuomioistuimessa, joka oikeudenkäymiskaaren 10 luvun nojalla voi tutkia vahingonkorvausta koskevan kanteen. Kuten yleisperustelujen 7 kohdassa on todettu, oikeudenkäymiskaaren 10 luvun säännökset on tarkoitus uudistaa viimeistään 1 päivästä joulukuuta 1993 alkaen. Tämänhetkisten suunnitelmien mukaan lukuun tullaan ottamaan nykyistä selkeämmät ja yksityiskohtaisemmat säännökset siitä, missä tuomioistuimessa asia kulloinkin on käsiteltävä.

Jos ehdotettu laki ympäristövahinkojen korvaamisesta tulisi voimaan ennen oikeudenkäymiskaaren 10 luvun muutoksen voimaantuloa, 11 §:ään jouduttaisiin ottamaan erityiset oike-

uspaikkaa koskevat säännökset. Tilanne vai-
kuttaa siten lain voimaantulon ajankohtaan,
josta säädetäisiin 13 §:ssä.

Jos ympäristövahinkoa koskeva asia käsitel-
lään vesilain 14 luvun 1 §:n nojalla vesiasiana,
se käsitellään asianomaisessa vesioikeudessa.

Pohjoismaiden ympäristönsuojelusopimuksen
3 artiklan mukaan sopimuksessa tarkoitet-
un korvauskanteen oikeuspaikka on teon suo-
rituspaikka.

*12 §. Lain soveltaminen eräiden muiden lakien
mukaisessa menettelyssä.* Pykälä koskee niin
sanottuja pakkotoimikorvauksia. Sellaiset pak-
kotoimisäädökset, joiden mukaan korvausta
määrätään kiinteistökohtaisista menetyksistä
erityisessä menettelyssä ja usein viran puolesta
etukäteen, saattavat vaihtelevassa määrin kos-
kea myös ympäristövahingoiksi luettavia mene-
tyksiä. Tällaisia säädöksiä ovat ennen muuta
kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien
lunastuksesta annettu laki, yleisistä ja yksityi-
sistä teistä annetut lait sekä kaivoslaki. Useim-
miten pakkotoimilakien mukaisena korvausme-
nettelynä on kiinteistötoimitus, kuten lunastus-
toimitus, tietoimitus tai kaivospiiritoimitus. oi-
keuskäytännössä korvausta on usein määrätty
maksettavaksi niillekin, joiden omaisuus ei ole
lunastuksen tai muun pakkotoimen kohteena.

Maa-aineslain 9 §:n korvaussäännöksessä ei
varsinaisesti ole kyse pakkotoimesta, vaan yk-
sitysoikeudellisesta vahingonkorvauksesta,
mutta korvaus on rinnastettavissa edellä mai-
nittuihin pakkotoimikorvauksiin sikäli, että ot-
tamistoiminnasta aiheutuva vahinko käsitel-
lään poikkeuksellisesti lunastustoimituksessa.
Toimituksen kohteena on pelkästään sanotun
yksitysoikeudellisen vahingonkorvauksen mää-
räminen. Yksittäistapauksessa vahinko saat-
taa samalla olla ympäristövahinko.

Pakkotoimitilanteissa ei ole tarkoituksenmu-
kaista erottaa ympäristövahinkojen korvaamis-
ta asianomaisten lakien mukaisten erityismen-
nettelyjen ulkopuolelle. Sitä vastoin on paikal-
laan, että ympäristövahinkojen korvaamisesta
ehdotetun lain aineelliset säännökset ulotetaan
näihin vahinkoihin. Kysymys olisi tällöin
itse ympäristövahingon käsitteestä sekä tilan-
teen mukaan sietämisvelvollisuudesta, ankaras-
ta vastuusta ja syy-yhteydestä samoin kuin
korvattavan vahingon määräytymisestä. Tosin
esimerkiksi ankaran vastuun periaatteella ei
olisi pakkotoimilakien piirissä mainittavaa vai-
kutusta, koska sanottujen lakien mukainen
vastuu on pääosin muutoinkin tuottamuksesta

riippumatonta. Yhteisvastuuta, etukäteiskor-
vausta ja lunastusvelvollisuutta koskevia sään-
nöksiä ei 12 §:n nojalla sovellettaisi. Yhteisvas-
tuun osalta tämä johtuu ilmeisistä käytännön
vaikeuksista. Etukäteiskorvauksella ja lunas-
tusvelvollisuudella taas on ennestään vastineita
pakkotoimilaeissa.

Ehdotettu järjestely mahdollistaa sen käytän-
nön jatkumisen, että pakkotoimilakeja sovellet-
taessa esimerkiksi meluhaittojen korvaamiseen
voidaan soveltaa naapurusoikeudellisia vas-
tuuperusteita. Käytäntö on perustunut siihen,
ettei pakkotoimilakien ja naapurussuhdelain
välisiä suhteita ole nimenomaisesti säännelty.
Ilman ehdotettua 12 §:ää lakiehdotuksen 2 §:n 1
momentti voisi muuttaa oikeustilaa tältä osin
merkittävästi.

Jos asianomaisessa laissa on korvausperus-
teita koskevia erityissäännöksiä, 12 §:ssä tar-
koitettuja ympäristövahinkojen korvaamisesta
ehdotetun lain säännöksiä sovellettaisiin näiden
lisäksi.

Menettelyjä, joissa pykälässä tarkoitettuja
lakiehdotuksen säännöksiä sovellettaisiin, olisi-
vat periaatteessa kaikki lunastustoimitukset
riippumatta siitä, perustuuko itse lunastus kiin-
teän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunas-
tuksesta annettuun lakiin vai sen ulkopuolella
säädettyyn erityiseen lunastusperusteeseen. Sa-
massa asemassa olisivat myös tapaukset, joissa
itse lunastusmenettelystä on säädetty erikseen,
kuten asian laita on pakkolunastuksesta puo-
lustustarkoituksiin annetussa laissa (787/44).
Ympäristövahinkosäännösten soveltaminen
ulottuisi muutoinkin kaikkiin niihin tilanteisiin,
joissa korvauksia ympäristövahingosta voi tulla
määrättäväksi kiinteän omaisuuden ja erityis-
ten oikeuksien lunastuksesta annetun lain mu-
kaisessa lunastustoimituksessa. Kysymys ei
välttämättä ensinkään olisi lunastuksesta, vaan
yhtä hyvin muunlaisesta korvaamistilanteesta.
Maa-aineslain 9 §:ssä säädetyn korvaustoimi-
tuksen osalta ympäristövahinkojen korvaami-
sista ehdotetun lain yleisten korvausperuste-
iden soveltaminen on jo lainsäädännön yhtenäis-
syyden vuoksi aiheellista.

Edelleen pykälässä tarkoitettuja säädöksiä
olisivat yleisistä teistä annettu laki, yksityisistä
teistä annettu laki sekä kaivoslaki. Ympäristö-
vahinkosäännöksiä sovellettaisiin lähinnä tie-
toimituksissa ja kaivospiiritoimituksessa.

Myös vesilain mukaisessa lupamenettelyssä
määrätään pilaantumiskorvausten ohella usein
erilaisia pakkotoimikorvauksia. Vesilain osalta

ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain säännösten soveltaminen kuitenkin määräytyisi vesilakiin lisättäväksi ehdotettujen säännösten nojalla. Vesilain piirissä merkittävimmät ympäristövahingot ovat vesien pilaantumisen johtuvia, mutta eräissä tapauksissa vesioikeuden antamassa luvassa on korvauksia määrätty myös esimerkiksi meluhaitoista.

Pakkotoimilakien mukaisessa menettelyssä ei voitaisi korvata henkilövahinkoa, vaan tämä jäisi yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Tällöin sovellettaisiin ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettua lakia.

13 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Tähän esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on läheinen yhteys kaikkiin yleisperustelujen kohdassa 7.2 selostettuihin oikeudenkäymiskaaren uudistushankkeisiin. Ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain voimaansaattaminen olisi sen vuoksi tarkoituksenmukaista ajoittaa samanaikaisesti riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen kanssa. Tämänhetkisten suunnitelmien mukaan uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1993.

Vakiintuneen periaatteen mukaan uutta vahingonkorvauslainsäädäntöä sovelletaan korvauksiin, jotka johtuvat säännösten voimaantulon jälkeen sattuneesta vahingosta. Tämän mukaisesti vahingonkorvauslain voimaantulosäännöksessä säädetään, että ennen vahingonkorvauslain voimaantuloa syntyneen vahingon korvaamiseen sovelletaan aikaisempaa lakia.

Ympäristövahinko saattaa kuitenkin ilmetä vasta kauan sen jälkeen, kun siihen johtanut päästö tai muu tapahtuma on sattunut. Edellä mainitun säännön mukaan ratkaisevaksi lain soveltumisen kannalta muodostuisi vahingon ilmenemisen ajankohta. Tämä voi kuitenkin johtaa kohtuuttomuuksiin, jos vahinko on aiheutettu ennen lain voimaantuloa, mutta ilmennyt ehkä kauankin tämän jälkeen. Tämän vuoksi ehdotetaan pykälän 2 momentissa, että sanotunlaisen vahingon korvaamiseen sovelletaan aikaisempaa lakia. Jos ennen lain voimaantuloa alkanut toiminta, esimerkiksi teollinen toiminta taikka jätteen tai kemikaalin varastointi, jatkuu tämän jälkeenkin, sovellettaisiin ehdotettua lakia niihin vahinkoihin, joiden synnä on lain voimaantulon jälkeinen toiminta.

1.2. Laki eräistä naapuruussuhteista

Ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain ja naapuruussuhdelain kesken olisi päällekkäisyyttä, jollei lakien välisestä suhteesta erikseen säädettäisi. Koska ensin mainitun korvaussäännökset kattaisivat myös naapuruussuhdelain tarkoitetut korvattavat rasitukset, ehdotetaan naapuruussuhdelakiin otettavaksi *uusi 23 a §*, jossa viitataan ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain korvaussäännöksiin. Korvausvelvollisuus olisi ehdotuksen mukaan aina ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain mukainen, jos kysymys on ympäristövahingosta. Samoja säännöksiä sovellettaisiin tällöin sekä lain 17 §:ssä tarkoitettujen immisioiden aiheuttamiin vahinkoihin että muihin asianomaisten toimintojen aiheuttamiin ympäristövahinkoihin. Viimeksi mainittuja voisivat olla esimerkiksi merkittävistä yksittäispäästöistä johtuvat vahingot.

Naapuruussuhdelain muutosten osalta *voimaantulo- ja siirtymäsäännös* olisi sama kuin 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä.

1.3. Vesilaki

11 luku. Korvaukset

Vesilain ja ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain välisen suhteen järjestämiseksi ehdotetaan vesilakia muutettavaksi. Ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettu laki koskisi 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan vesilaissa tarkoitettujen toimenpiteiden aiheuttamia vahinkoja ainoastaan siltä osin kuin vesilaissa näin säädettäisiin.

1 §. Vesilain ja sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti aiheutettujen vahinkojen korvaamiseen sovelletaan nykyisin vahingonkorvauslakia, vaikka korvausasiat menettelyllisesti ovatkin vesiasioita. Menettelymuoto on tällöin riita- tai rikosasia, mutta vesilain 11 luvun 8 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa asianomaisilta osin myös hakemusasia. Jos kysymys on ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain mukaisesta ympäristövahingosta, ehdotetaan vastaavissa tapauksissa aineellisoikeudelliselta kannalta sovellettavaksi sanottua lakia.

Tästä säädettäisiin lisäämällä vesilain 11 luvun 1 §:ään *uusi 4 momentti*. Siinä todettaisi-

siin samalla yhdenmukaisuuden vuoksi vesiasioiden käytännössä jo vakiintunut vahingonkorvauslain soveltuminen oikeudettomasti aiheutettuihin vahinkoihin. Vahingonkorvauslaki soveltuisi kuitenkin välittömästi vain niihin oikeudettomasti aiheutettuihin vahinkoihin, joita ympäristövahinkojen korvaamista koskeva laki ei ehdotuksen mukaan koskisi. Tällaisia olisivat esimerkiksi vettymisvahingot ja useimmat muut vesistöön rakentamisesta johtuvat vahingot, joita häiriön käsite 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä ei kattaisi. Ilman viittausta vahingonkorvauslakiin yksistään ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain mainitseminen lainkohdassa saattaisi antaa aiheen väärinkäsityksiin, kun kysymys on muista kuin ympäristövahinkoja koskevista korvauksista.

2 §. Vesilain 11 luvun 2 §:ssä säädetään rakennelman epäkuntoon joutumisesta aiheutuvia vahinkoja koskevasta ankarasta vastuusta. Kysymyksessä voisi tilanteen mukaan olla myös sellainen vahinko, josta säädetään ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetussa laissa. Kuitenkin vesilain mukaan korvattavien menetysten piiri voisi olla suppeampi kuin ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lakiehdotuksen mukaan korvattava vahinko. Ristiriidan poistamiseksi lainkohtaa olisi tarkistettava siten, että ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotettu laki olisi ensisijainen vesilain 11 luvun 2 §:ään nähden. Pykälässä tarkoitettu omistaja ja haltija rinnastettaisiin ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetussa laissa tarkoitettuun toiminnan harjoittajaan. Muutokset ehdotetaan toteutettavaksi lisäämällä vesilain 11 luvun 2 §:ään *uusi 3 momentti*.

Eräissä tapauksissa sama tapahtuma voi aiheuttaa sekä ympäristövahinkoa että muuta 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettua vahinkoa. Esimerkiksi viemärivuodon yhteydessä saattaa aiheutua sekä vettymisvahinkoja että jäteveden sisältämistä haitta-aineista seuraavia vahinkoja. Tällaisessa tilanteessa samallekin henkilölle koituneiden vahinkojen korvaamiseen voidaan joutua soveltamaan sekä sanotun 2 §:n että ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain korvausperusteita.

3 §. Vesien pilaantumisesta johtuvia niin sanottuja laillisia vahinkoja koskeva vesilain 11 luvun 3 §:n pohjalle rakentunut oikeus- ja arvioimiskäytäntö on siinä määrin vakiintunut, ettei näitä vahinkoja ole syytä ainakaan toistaiseksi saattaa ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain piiriin, vaikka esimer-

kiksi muissa pohjoismaissa vesien pilaantumisvahingot muodostavatkin keskeisen osan yleisen ympäristövahinkolain soveltamistilanteista.

Oikeuskäytännössä on tullut tavaksi määrätä myös melua, tärinää, hajua ja muita sellaisia immissioita koskeva korvaus vesilain 11 luvun 3 §:n eri kohtien sekä osin naapuruuksuhdelain nojalla, kun kysymys on luvallisen toiminnan välittömistä seurauksista. Lakiehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa tätä käytäntöä. Tämän vuoksi 11 luvun 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 2 momentti*, joka koskisi tilannetta, jossa pykälän 1 momentin nojalla korvattava vahinko, haitta tai muu edunmenetys johtuu melusta tai muusta ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain 1 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettusta häiriöstä. Tällöin sovellettaisiin, mitä sanotun lain 12 §:ssä säädetään. Tältä osin vesilaki siis rinnastuisi viimeksi mainitussa lainkohdassa tarkoitettuihin pakko-toimilakeihin.

3 a §. Eräissä suhteissa laillisten pilaantumisvahinkojen jättäminen ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain ulkopuolelle kuitenkin jättäisi ympäristövahinkojen kokonaisääntelyyn aukkoja. Tämä koskee nimenomaan henkilövahinkoja, joita vesilain 11 luvun tyhjentäviksi tarkoitettut korvaussäännökset eivät koske. On silti mahdollista, että luvallisestikin aiheutetusta vesien pilaantumisesta johtuu henkilövahinko, esimerkiksi pilaantuneesta juomatai uimavedestä seurannut sairastuminen. Vesilakiin sisältyvillä luvanmyöntämisedellytyksillä ja lupamääräyksillä pyritään varmistamaan se, ettei vesioikeudellisesta yrityksestä aiheudu henkilövahinkoja. Esimerkiksi vesilain 1 luvun 19 §:ssä, 1 luvun 22 §:ssä ja 2 luvun 5 §:ssä suojataan nimenomaisesti yleistä terveydentilaa. Terveydellistä haittaa ei kuitenkaan ehdotoman varmasti voida ennakolta estää.

Luvallisen toiminnan aiheuttamiin vahinkoihin sovellettava menettely määräytyy vesilain 11 luvun 8 §:n eri säännösten mukaan. Aineellisesti sovelletaan tällöin — myös niin sanotuisia jälkikorvaustilanteissa — saman luvun yleisiä korvausperusteita, minkä ohella vahingon korvattavuutta on rajoitettu 8 §:n 3 momentissa. Koska vesilaissa ei säädetä henkilövahinkokorvauksista, voisi tästä seurata, että laillisen vesien pilaamisen aiheuttamat henkilövahingot jäivät kokonaan korvaamatta. Tämän vuoksi lakia on tarpeen täydentää henkilövahinkojen korvaamista koskevalla säännöksellä. Samalla on ratkaistava, olisiko korvaukset henkilöva-

hingoista määrättävä edellä kerrotussa hakemusmenettelyssä vesioikeudessa vai kenties annettava niitä koskeva toimivalta yleiselle tuomioistuimelle, jolle henkilövahinkokorvaukset yleisestikin kuuluvat. Vesioikeuden toimivaltaa kuitenkin puoltaa se, että kysymys olisi usein sellaisista toiminnoista ja häiriöistä, jotka aiheuttavat samalla muunkinlaista vahinkoa kuin henkilövahinkoa. Vesioikeudella olisi myös yleistä tuomioistuinta paremmat edellytykset häiriöön liittyvien vaikeiden syy-yhteyksikysymysten selvittämiseen.

Edellä sanotun perusteella vesilain 11 lukuun ehdotetaan otettavaksi uusi 3 a §, jossa säädettäisiin vesilain mukaisesta toimenpiteestä johtuvasta vesien pilaantumisesta aiheutuvan henkilövahingon korvaamisesta ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain mukaisesti. Säännöstä sovellettaisiin käytännössä vain jälkikorvaustilanteissa.

Kattavuuden saavuttamiseksi säädettäisiin vielä, että muuhun kuin pilaantumisesta johtuvaan henkilövahinkoon sovellettaisiin vahingonkorvauslakia.

14 luku. Menettelyä koskevia yleisiä säännöksiä

1 §. Ympäristövahingon korvaamista koskevan asian käsittelymuoto määräytyisi vesilain mukaan silloinkin, kun itse korvaus vesilain

edellä selostettujen säännösten nojalla määrättäisiin ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain säännösten mukaan. Kysymyksessä voisi tällöin olla tilanteen mukaan riita-asia, vesilain 14 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu rikosasian yhteydessä esitettävä vaatimus tai jokin vesilain 11 luvun 8 §:ssä tarkoitetuista hakemusasioista. Tästä ehdotetaan otettavaksi säännös 1 §:ään. Vahingonkorvauslain ja ympäristövahinkojen korvaamisesta ehdotetun lain rinnasteisen aseman vuoksi olisi tässäkin nykyisen käytännön säilyttämiseksi mainittava myös vahingonkorvauslaki.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Vesilain muutosten osalta voimaantulo- ja siirtymäsäännös olisi sama kuin 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä.

2. Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tuleviksi voimaan samanaikaisesti riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen kanssa. Tämän hetkisten suunnitelmien mukaan alioikeusuudistus, johon sanottu riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen kuuluu, on tarkoitus saattaa voimaan 1 päivästä joulukuuta 1993.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ympäristövahinkojen korvaamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa tarkoitettuna ympäristövahinkona korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut:

1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta;

2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta; taikka

3) muusta vastaavasta häiriöstä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua toimintaa harjoittavana pidetään myös tienpitäjää, rautatien, sataman ja lentoaseman pitäjää sekä muuta näihin verrattavaa liikennealueen haltijaa.

Tämä laki ei koske sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta.

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tämä laki ei koske vahinkoja, joiden korvaamisesta säädetään muussa laissa.

Eräistä naapurisuhteista annetussa laissa (26/20) ja vesilaissa (264/61) säädetään erikseen niistä vahingoista, joiden korvaamiseen sovelletaan tätä lakia.

Tämän lain säännösten soveltamisesta eräiden muiden lakien mukaisessa menettelyssä säädetään 12 §:ssä.

Ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/74), jollei tästä laista muuta johdu.

3 §

Syy-yhteys

Ympäristövahinko korvataan tämän lain mukaan, jos voidaan osoittaa, että 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun toiminnan ja vahingon välinen syy-yhteys on todennäköinen. Syy-yhteyden todennäköisyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun ohella toiminnan

ja vahingon laatuun sekä vahingon muihin mahdollisiin syihin.

4 §

Sietämisvelvollisuus

Ympäristövahinko korvataan tämän lain säännösten nojalla vain, jollei häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön esiintymisen yleisyyden vastaavissa olosuhteissa muutoin.

Edellä 1 momentissa säädetty sietämisvelvollisuus ei kuitenkaan koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettua vahinkoa eikä myöskään henkilövahinkoa ja vähäistä suurempaa esinevahinkoa.

5 §

Korvattava vahinko

Korvaus henkilö- ja esinevahingosta määrätään vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten mukaisesti. Sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, on suoritettava korvaus, jos vahinko ei ole vähäinen. Rikoksella aiheutettu vahinko on kuitenkin aina korvattava.

Muusta kuin 1 momentissa tarkoitettua ympäristövahingosta on suoritettava korvausta kohtuullinen määrä, jota arvioitaessa on otettava huomioon häiriön ja vahingon kesto aika sekä vahingonkärsijän mahdollisuus välttää tai torjua vahinko.

6 §

Vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset

Tämän lain nojalla korvataan myös:

1) kustannukset niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin joku on ryhtynyt itseään koskevan, 1 §:ssä tarkoitettun ympäristövahingon uhan torjumiseksi tai vahingoittuneen ympäristön palauttamiseksi ennalleen; sekä

2) viranomaiselle koituneet kustannukset, joiden syynä on 1 §:ssä tarkoitettun häiriön uhan tai sen vaikutusten torjumiseksi tai pilaantu-

neen ympäristön ennalleen palauttamiseksi suoritettu toimenpide, jos sen kustannukset ovat kohtuullisia häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden.

Tätä pykälää ei sovelleta kustannuksiin, joiden perimisestä säädetään uhkasakkolain (1113/90) 17 §:ssä.

7 §

Korvausvelvolliset

Tämän lain mukainen korvausvelvollisuus on, silloinkin kun vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta, sillä:

1) jonka harjoittamasta toiminnasta ympäristövahinko johtuu;

2) joka on rinnastettavissa 1 kohdassa tarkoitettuun toiminnan harjoittajaan; sekä

3) jolle ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi vahingosta tai 1 §:ssä tarkoitettua häiriöstä taikka sellaisen uhasta.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua rinnastamista arvioitaessa on otettava huomioon henkilön määräysvalta, hänen taloudelliset suhteensa toiminnan harjoittajaan ja hänen toiminnasta tavoittelemansa taloudellinen etu.

8 §

Yhteisvastuu

Korvausvelvolliset vastaavat yhteisvastuullisesti ympäristövahingosta, jonka asianomaiset toiminnat ovat todennäköisesti yhdessä aiheuttaneet.

Jollei toisin ole sovittu, korvausvastuu yhteisvastuullisesti korvausvelvollisten kesken on jaettava kohtuuden mukaan ottaen huomioon vastuun perusteet, mahdollisuudet vahingon syntymisen ehkäisemiseen sekä olosuhteet muutoin.

9 §

Etukäteiskorvaus

Jos häiriöstä tulevaisuudessa aiheutuva ympäristövahinko voidaan etukäteen arvioida, korvaus siitä on vaadittaessa määrättävä ennakolta kertakaikkisena tai vuosikorvauksena. Jos olosuhteet myöhemmin olennaisesti muuttuvat tai arvioitu vahinko muuten olennaisesti poikkeaa häiriöstä aiheutuneesta vahingosta, näin määrättyä korvausta voidaan oikaista sen

mukaan kuin olosuhteet huomioon ottaen on kohtuullista.

Kiinteistölle aiheutuvasta vahingosta suoritettava kertakaikkinen etukäteiskorvaus on määrättävä tallettavaksi, jos kiinteistö kiinnityksen johdosta tai maksamattoman kauppahinnan panttioikeutta koskevien säännösten mukaan vastaa saamisesta tai määrätyn rahatai tavaratulon kantamisoikeudesta, eikä omistaja osoita oikeudenhaltijoiden suostuneen siihen, että korvaus saadaan maksaa hänelle, taikka tuomioistuimien harkitse omaisuuden ympäristövahingosta huolimatta selvästi vastaavan sitä rasittavista oikeuksista. Korvauksen tallettamisesta ja nostamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/77) 7 luvussa säädetään.

10 §

Lunastamisvelvollisuus

Jos ympäristövahingon johdosta kiinteistö joko kokonaan tai osittain käy omistajalle hyödyttömäksi taikka kiinteistön käyttö tarkoitukseensa olennaisesti vaikeutuu, korvausvelvollisen on omistajan vaatimuksesta lunastettava kiinteistö tai sen osa.

Jos tuomioistuin määrää kiinteistön tai sen osan lunastettavaksi, lunastamisessa noudatetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia.

Jos vahinko on useiden yhteisesti aiheuttama, 1 momenttia sovelletaan vain niihin, joiden osuus koko vahingosta on olennainen. Maksettuun lunastuskorvaukseen sovelletaan, mitä 8 §:n nojalla maksetusta korvauksesta on voimassa.

11 §

Korvaamisenettely

Tässä laissa tarkoitettu kanne pannaan viereille siinä tuomioistuimessa, joka oikeudenkäymiskaaren 10 luvun nojalla voi tutkia vahingonkorvausta koskevan asian.

12 §

Lain soveltaminen eräiden muiden lakien mukaisessa menettelyssä

Jos kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain tai muun siihen verrattavan lain, yleisistä teistä annetun

lain (243/54), yksityisistä teistä annetun lain (358/62) tai kaivoslain (503/65) mukaisessa menettelyssä tulee määrättäväksi korvaus tässä laissa tarkoitettusta ympäristövahingosta, sovelletaan tämän lain säännöksiä korvausvelvollisuudesta ja korvauksen määräämisen perusteista, 8—10 §:ää lukuun ottamatta. Jos edellä tässä pykälässä tarkoitettujen lakien mukaisesta toiminnasta seuraa ympäristövahingoksi luettava henkilövahinko, sovelletaan tätä lakia.

13 §

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan aikaisempaa lakia, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta lain voimaantulon jälkeen.

2.

Laki

eräistä naapuruussuhteista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään eräistä naapuruussuhteista 13 päivänä helmikuuta 1920 annettuun lakiin (26/20) uusi 23 a § seuraavasti:

23 a §

Jos tässä laissa tarkoitettu toiminta aiheuttaa ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (/) tarkoitettua vahinkoa, se korvataan 21 ja 23 §:n estämättä ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain säännösten mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan aikaisempaa lakia, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta lain voimaantulon jälkeen.

3.

Laki**vesilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä toukokuuta 1961 annetun vesilain (264/61) 14 luvun 1 §:n 1 momentti, ja *lisätään* 11 luvun 1 §:ään uusi 4 momentti, luvun 2 §:ään uusi 3 momentti, 3 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetulla lailla (467/87), uusi 2 momentti, lukuun uusi 3 a § sekä 14 luvun 1 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

11 luku**Korvaukset****1 §**

Tämän lain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesta toimenpiteestä seuranneen vahingon korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/74). Jos kysymyksessä on ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (/) tarkoitettu ympäristövahinko, sovelletaan kuitenkin ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia.

2 §

Jos 1 momentissa tarkoitettu epäkuuntoon joutumisesta aiheutuu ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa tarkoitettua ympäristövahinkoa, sovelletaan sen korvaamiseen tämän pykälän säännösten sijasta sanottua lakia. Omistajasta ja haltijasta on tällöin voimassa, mitä ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa tarkoitettun toiminnan harjoittajasta sanotussa laissa säädetään.

3 §

Jos 1 momentin nojalla korvattava vahinko, haitta tai muu edunmenetykseen johtuu melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä, hajusta tai niitä vastaavasta häiriöstä, sovelletaan, mitä

ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 12 §:ssä säädetään.

3 a §

Jos tämän lain mukaisesta toimenpiteestä johtuvasta vesien pilaantumisesta seuraa henkilövahinko, sovelletaan tämän luvun säännösten estämättä, mitä ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa säädetään.

Jos tämän lain mukaisesta toimenpiteestä muutoin seuraa henkilövahinko, sovelletaan mitä vahingonkorvauslaissa säädetään.

14 luku**Menettelyä koskevia yleisiä säännöksiä****1 §**

Asiat, joissa on sovellettava tämän lain tai sen 22 luvun mukaisesti aikaisemman lain säännöksiä, ovat vesiasioita. Vesiasiana käsitellään myös korvausvaatimus, johon tämän lain mukaan on sovellettava vahingonkorvauslain tai ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain säännöksiä.

Vesiasioita käsittelee, sikäli kuin jonkin asian osalta ei muuta säädetä, vesioikeus sekä sitä ylempinä oikeusasteina vesiylioikeus, korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus sen mukaan kuin jäljempänä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä seen sovelletaan aikaisempaa lakia, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta lain voimaantulon kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen vahingon korvaami-

jälkeen.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Hannele Pokka*