

**Lakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä laiksi
ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien
lakien muuttamisesta**

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 165/1992 vp.

Ympäristövaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut lakivaliokunnalle asiasta lausuntonsa (YmVL 8/1992 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Kaarina Buure-Hägglund ja lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Ulla Kaarikivi-Laine ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Harri Cavén liikenneministeriöstä, nuorempi hallitussihteeri Elma Solonen maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Esko Koskinen sisäasiainministeriöstä, oikeusneuvos Arvi Paasikoski korkeimasta oikeudesta, hovioikeudenneuvos Seppo Puhakka Helsingin hovioikeudesta, vesiylituomari Matti Pulli vesiylioikeudesta, toimistopäällikkö Marianne Lindström vesi- ja ympäristöhallituksesta, lääninympäristöneuvos Auvo Haapanala Uudenmaan lääninhallituksesta, valvonnan toimialapäällikkö Jaakko Muurimäki Tampereen vesi- ja ympäristöpiiristä, ylitarkastaja Silja Laakkonen Ilmailulaitoksesta, johtava lakimies Leena Karessuo, ympäristölakimies Tuomas Lehtonen ja lakimies Leena Pohjanraito Suomen Kuntaliitosta, ympäristölakimies Mika Seppälä Helsingin kaupungin ympäristökeskuksesta, osastonjohtaja Markku Tornberg Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:sta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta, varatuomari Ensio Kahanpää Suomen Voimalaitosyhdistys ry:stä, asiamies Erik Mälkki Teollisuuden Energialiitosta, osastopäällikkö Jukka Luokkamäki Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä, lakimies Arjo Suonperä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, asianajaja Kaj Swanljung Suomen Asianajajaliitosta, johtaja Reijo Ollikainen, varatuomari Antti Palmunen ja varatuoma-

ri Esbjörn af Hällström Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta sekä professori Erkki J. Hollo, professori Vesa Majamaa, professori Peter Wetterstein ja apulaisprofessori Eero Routamo.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ympäristövahinkojen korvaamisesta, joka rakentuu, toisin kuin vahingonkorvauslaki, tuottamuksesta riippumattoman eli niin sanotun ankaran vastuun varaan. Tässä suhteessa lakiehdotus vastaa eräistä naapurussuhteista annettua lakia.

Ympäristövahingolla tarkoitetaan lakiehdotuksessa tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta johtuvaa vahinkoa, joka on aiheutunut ympäristön pilaantumisesta tai muusta vastaavasta häiriöstä kuten melusta tai säteilystä.

Vahingonkärsijän asemaa ehdotetaan eri tavoin parannettavaksi.

Vahingonkärsijän näytövelvollisuutta kevennettäisiin siten, että riittäväksi näytöksi toiminnan ja vahingon välisestä syy-yhteydestä hyväksyttäisiin todennäköisyys. Tämän vastapainoksi lakiin ehdotetaan säännöstä häiriöiden sietämisvelvollisuudesta. Eräät häiriöt, joiden sietämistä on pidettävä kohtuullisena, jäisivät ehdotuksen mukaan korvaamatta.

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 kunkin korvausvelvollisen todennäköisesti aiheuttaman vahingon mukaisessa suhteessa.

Lakiehdotuksen säännökset korvattavista vahingoista olisivat lähtökohtaisesti samat kuin vahingonkorvauslaissa. Vahingonkorvauslakia

sovellettaisiin muutoinkin siltä osin kuin ehdotusta 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 naapurisuhteista annettua lakia tarkistettaisiin siten, että ehdotetun lain korvaussäännökset tulevat sovellettaviksi, kun kysymys on ympäristövahingosta.

Lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti riita-asia- oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Uuden lainsäädännön vaikutukset oikeustilaan

Valiokunta on arviointiansa perustaksi pyrkinyt kuulemiensa asiantuntijoiden avulla selvittämään ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lakiehdotuksen vaikutuksia nykyiseen oikeustilaan. Yhteenvetona näistä lausunnoista valiokunta esittää seuraavaa:

— Oikeustila muuttuu periaatteessa paljonkin, kun ankara vastuu ja todennäköisyysnäyttö otetaan käyttöön. Vahingonkärsijän asema paranee ja korvausten perintä helpottuu.

— Käytännössä muutos ei kuitenkaan liene kovin suuri. Rikosprosessit jatkuvat samalla tavoin kuin nykyisinkin. Siviiliperusteisia vahingonkorvausjuttuja ajettaneen aluksi jonkin verran nykyistä enemmän, mutta niidenkin määrä jäänee kokonaisuudessaan pieneksi. Todennäköisyyden tulkitseminen saattaa muodostua ainakin aluksi epäyhtenäiseksi.

— Laki saattaa aiheuttaa kustannuspaineita elinkeinoelämälle mm. yrityskauppatilanteissa sekä suunnitellun vakuutus- ja rahastojärjestelmän johdosta. Yritykset pyrkinevät varautumaan ankaroituvaan korvausvastuuseen vapaaehtoisin vakuutuksin.

Valiokunta katsoo, että oikeustilan muutokseen on varauduttava kouluttamalla tuomarikuntaa, huolehtimalla siitä, että tuomioistuimet ja asianosaiset osaavat käyttää luonnontieteellistä ja teknistä asiantuntemusta, sekä varaamalla aikaa vakuutusjärjestelyihin.

Toissijainen korvausjärjestelmä

Ympäristövaliokunta esittää lausunnossaan, että lakivaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä toivomuksen, jonka mukaan hallituksen tulee kiireellisesti valmistella ja antaa eduskunnalle esitys erityisen vakuutus- tai rahastojärjestelmän luomisesta ympäristövahinkojen korvaamista varten.

Toissijaisen korvausjärjestelmän avulla korvauksia voitaisiin maksaa vahingon kärsijöille muun muassa niissä tapauksissa, joissa vahingon aiheuttajaa ei saada selville tai joissa vahingon aiheuttaja on maksukyvytön taikka hän ei ole lain siirtymäsäännösten nojalla maksuvelvollinen.

Useimmat lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat puoltaneet toissijaisen korvausjärjestelmän luomista, mutta nähneet asiassa melko suuria käytännön ongelmia, jotka on ratkaistava ennen kuin asiaa voidaan viedä eteenpäin.

Ympäristöministeriö on syksyllä 1993 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on ympäristöloustoimikunnassa tehdyn valmistelun pohjalta laatia ehdotus toissijaista ympäristövahinkojen korvausjärjestelmää koskevaksi laiksi.

Eduskunta on syksyllä 1993 hyväksyessään hallituksen esityksen n:o 77/1993 vp jätelaiksi edellyttänyt, että hallituksen tulee kiireellisesti valmistella ja antaa eduskunnalle esitys erityisen vakuutus- tai rahastojärjestelmän luomisesta ympäristövahinkojen korvaamista varten.

Edellä selostetun huomioon ottaen valiokunta yhtyy eduskunnan esittämään lausumaan ja uudistaa sen.

Kaavoittajan vastuu

Valiokunnassa on käynnistynyt keskustelu kaavoittajan vastuusta tämän lain kannalta katsottuna. Asiasta on esitetty eri suuntiin meneviä käsityksiä. Toisaalta on korostettu, että lakiehdotuksen 1 §:n sanamuodon perusteella kaavoittajalle tai muulle suunnittelijalle ei voi tulla korvausvastuuta, koska korvausvastuu liittyy toiminnan harjoittamiseen ja alueiden käyttämiseen eikä niiden suunnitteluun. Kaavoittajan

kannalta lakiehdotus ei siten vaikuta nykyiseen tilanteeseen. Toisaalta on pidetty kohtuuttomana toiminnan harjoittajalle asetettavaa korvausvelvollisuutta, jos kaavoituksella luodaan uusia arvoja korvattaviksi. Yritysten ja toiminnan harjoittajien vaikutusmahdollisuudet kaavoitukseseen ovat rajalliset. Esimerkkinä kohtuuttomasta kaavoituksesta on tuotu esiin asuinrakennus-oikeuden kaavoittaminen lentoaseman melu-alueelle.

Ehdotettujen säännösten perusteella on selvää, ettei kunnalle kaavoitusviranomaisena kuulu lakiehdotuksen mukainen korvausvastuu, koska kaavoittaja ei ole tässä ominaisuudessaan toiminnan harjoittaja. Myöskään 7 §:n rinnassäännös ei ulotu kaavoittajaan. Rakennuslaissa on yksityiskohtaiset säännökset niistä tavoista ja tosiseikoista, jotka on otettava kaavoituksessa huomioon ja sovitettava keskenään niin, että tyydytetään muun muassa terveellisuuden, viihtyvyyden ja kauneuden vaatimukset eikä aiheuteta tarpeettomia kustannuksia tai kohtuuttomia rajoituksia.

Käytännön kaavoitustyössä on yleensä otettava huomioon suuret taloudelliset, keskenään erisuuntaiset intressit ja pyrittävä sovittamaan ne yhteen ihanteellisten, mutta tulkinnanvaraisten säännösten perusteella. Tällöin on mahdollista, että kaavoittajalta jää ottamatta huomioon toiminnan harjoittajalle tuleva korvausvelvollisuus ja hän luo kaavoitusratkaisuilla tarpeettomia korvaustilanteita. Kaavoituksen oikeussuojasäännöksetkään eivät aina toimi. Ei välttämättä ole melualueelle kaavoitettavan alueen omistajan edun mukaista valittaa kaavasta ja asukkaita, joiden intressissä valittaminen olisi, ei vielä ole.

Valiokunta katsoo, että ympäristövahinkolain hyväksyminen korostaa kaavoittajan moraalista ja juridista vastuuta siitä, ettei kaavoitusratkaisuilla luoda vältettävissä olevia korvausvelvollisuustilanteita. Tämän vuoksi niin kaavoittajille kuin ympäristölupaviranomaisille on annettava riittävä tieto uuden lainsäädännön sisällöstä sekä otettava edellä selostettu näkökulma huomioon myös kaavoituksen oikeussuojakeitoja järjestettäessä.

Jokamiehen oikeudet (yleiskäyttöoikeudet)

Ympäristövaliokunta viittaa lausunnossaan saamiinsa asiantuntijalausuntoihin, joissa on todettu, ettei ehdotetun lainsäädännön mukaan ole mahdollista saada korvausta jokamiehen oikeuksien harjoittamisen estymisestä, kuten Nor-

jassa on. Valiokunnassa on esitetty arvostelua tästä rajauksesta.

Lakivaliokunta katsoo, ettei yleinen jokamiehen oikeuksien korvaaminen sovi nyt ehdotettuun järjestelmään.

Asian käsittelyn yhteydessä on kuitenkin ilmennyt, että on tarpeen selvittää lakiesityksen korvausperiaatteita *yleiskäyttäjien* osalta. Tämän vuoksi valiokunta esittää seuraavaa:

— Koska ehdotettu ympäristövahinkolaki ja vahingonkorvauslaki rakentuvat eri perustalle vastuun suhteen ja eroavat myös varallisuusvahingon korvattavuuden osalta, yleiskäyttäjä voi muiden vahingonkärsijöiden tavoin saada korvausta siitä esine- tai henkilövahingosta, joka häneen on yleiskäytön aikana kohdistunut. Ehdotetun ympäristövahinkolain 5 §:n 1 momentin mukaan taloudellinen vahinko korvataan olenaisesti laajemmin kuin asian laita on vahingonkorvauslain mukaan, vähäisiä vahinkoja osin lukuun ottamatta. Esine- tai henkilövahinkoon liittymätön taloudellinen vahinko voidaan siten em. säännöksen nojalla korvata myös yleiskäyttäjälle. Näin on varsinkin silloin, kun ympäristövahinko ilmenee asianomaisen elinkeinotoiminnassa. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun vesialueen pilaantuminen pakottaa lopettamaan matkailijoita palvelevan laivaliikennetoiminnan. Korvausvelvollisuuden ala on siten näissä suhteissa vähintään saman tasoinen kuin vesilain 11 luvun 3 §:n mukaan. Korvauksen saamista ei myöskään estä se, että alueen, esimerkiksi vesialueen, pilaantumisesta voidaan jonkin etupiirin kannalta pitää esinevahinkona, johon verrattuna jonkin toisen tahon kärsimä vahinko on luonteeltaan välillistä.

— Ympäristövahingoille on tyypillistä se, että ne ilmenevät rinnakkain ja eri tavoin erilaisissa henkilösuhhteissa. Tämä erottaa ne useista tavanomaisista vahinkotyypeistä. Sama pilaantuminen voi merkitä yhdelle taholle henkilövahinkoa, toiselle esinevahinkoa ja kolmannelle yleistä varallisuusvahinkoa ilman, että näistä jokin olisi suhteessa muihin ilman muuta asetettava vahingonkorvausoikeudellisen tarkastelun perustaksi. Esimerkiksi vesialueen pilaantumisesta jollekulle koitua varallisuusvahinko ei välttämättä johdu välillisesti niistä, keskenäänkin ehkä erilaatuisista esinevahingoista, jota sama pilaantuminen joillekulle toisille merkitsee. Kutakin vahinkolajia on siten tarkasteltava itsenäisesti. Vastaavasti myös samasta häiriöstä johtuvia erityyppisiä esinevahinkoja on lähtökohtaisesti tarkasteltava erikseen.

Tässä yhteydessä on myös keskusteltu *mahdollisuudesta antaa* valtiolle, tietyille ympäristöjärjestöille tai vastaaville *eturyhmille oikeus vaatia korvausta luonnonvaroille aiheutuneista vahingoista*, koska viranomaisten mahdollisuudet tehokkaasti suojella kansalaisten etuja ovat kaikesta huolimatta rajoitetut. Valiokunta toteaa, että puhevallan antaminen ympäristöjärjestöille vaatisi myös säännöksiä siitä, mistä ja kenelle korvaus maksetaan. Tässä yhteydessä ei ole edellytyksiä lakiehdotuksen laajentamiseen näiltä osin. Asia tulee kuitenkin myöhemmin erikseen käsiteltäväksi, koska Suomen allekirjoittama Euroopan neuvoston ympäristövahinkoyleissopimus edellyttää kiello- ja ennallistamisasioissa järjestöjen vireillepanovaltaa. Säännökset sijoitettaneen täydennyksinä asianomaisiin ympäristönsuojelulakeihin eikä vahingonkorvauslain säädäntöön.

Ydinvahinkojen korvaamisperusteiden uusiminen

Ympäristövaliokunnan lausunnossa todetaan, että ydinvahingot ovat ainoa poikkeus ympäristövahinkoihin meillä muuten sovellettavasta täyden korvauksen periaatteesta. Ympäristövaliokunta ei pidä tilannetta perusteltuna, sillä ydinvahingot ovat tuhoisimpia ympäristövahinkoja. Siksi ympäristövaliokunta esittää, että lakivaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä toivomuksen, jonka mukaan hallituksen tulee selvittää ydinvahinkojen korvaamisperusteiden uudistamista.

Lakivaliokunta toteaa, että eduskunta on kuluneen kevään aikana hyväksynyt hallituksen esityksen n:o 10 laiksi ydinvastuulain muuttamisesta, jossa korotetaan suomalaisen ydinlaitoksen vahingonkorvausvastuuta. Koska eduskunta on vastikään ottanut kantaa asiaan, lakivaliokunta ei pidä toivomuksen esittämistä nyt asianmukaisena.

Yksityiskohtaiset huomautukset

1. Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta

1 §. Lain soveltamisala. Pykälän 1 momentissa määritellään lain soveltamisala ja samalla lain mukaisesti korvattavan ympäristövahingon käsite. Ympäristövahinko on siten määritelty mm. ympäristön ja pilaantumisen käsitteiden avulla. Ympäristön määrittelyä ei tässä yhteydessä ole

pidetty mahdollisena eikä pilaantumisen määrittelyä tarkoituksenmukaisena.

Pykälän 2 momentissa määritellään, ketä pidetään toiminnanharjoittajana. Valiokunta katsoo, että soveltamisala saadaan paremmin määritellyksi toiminnan kuvaamisella kuin korvausvelvoitteen esittämisellä, joka muutoin määritellään 7 §:ssä.

Valiokunta ehdottaa 2 momentin muuttamista niin, että 1 momentissa tarkoitettua toiminnan harjoittamista on myös tien, rautatien, sataman, lentoaseman tai muun näihin verrattavan liikennealueen pitäminen.

2 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momenttiin sisältyvän pääsäännön mukaan laki ei koske muun lain mukaan korvattavia vahinkoja. Pääsäännön mukaan tuotevastuulain (694/90) soveltaminen estäisi ympäristövahinkolain soveltamisen. Hallituksen esityksen laatimisen jälkeen tuotevastuulakia on ETA-sopimuksen johdosta muutettu EY:n tuotevastuuta koskevaa harmonisointidirektiiviä vastaavaksi. Tuotevastuudirektiiviä laadittaessa on pidetty silmällä toisen tyyppisiä vahinkoja kuin ympäristövahingot ovat. Siten tuotevastuulain ja ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lakiehdotuksen välillä on eroja, joita muutokset ovat kärjistäneet mm. syy-yhteyttä koskevan näytön osalta. Näistä eroista seuraa, että ympäristövahinkoa kärsineellä tulisi olla oikeus saada ympäristövahinkolain mukaista korvausta tuotevastuulain soveltamismahdollisuudesta riippumatta.

Valiokunta ehdottaa, että pykälää täydennetään *uudella 2 momentilla*, jolla ympäristövahinkolain ja tuotevastuulain keskinäinen suhde määritellään.

3 §. Syy-yhteys. Pykälässä säädetään toiminnan ja vahingon välisestä syy-yhteydestä. Pykälän mukaan riittää, että 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua toiminnan ja vahingon välinen syy-yhteys on todennäköinen, koska käytännössä on usein hyvin vaikea saada täyttä näyttöä ympäristövahingon aiheuttamisesta.

Useat asiantuntijat ovat katsoneet, että ilmaisu "ilmeinen syy-yhteys" olisi kuvaavampi kuin hallituksen esityksessä käytetty. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sanaa *ilmeinen* on valmisteluvaiheissa useaan otteeseen harkittu. Siitä on luovuttu, koska sana on monimerkityksinen. Toisten mielessä sana viittaa hyvin korkeaan todennäköisyyteen, toisten mielessä taas johonkin selvästi vähäisempään mahdollisuuteen.

Nykysuomen sanakirja antaa tukea kummallekin ajatustavalle.

Koska sanaa "todennäköinen" on korvauslainsäädännössä jo ennestään käytetty samassa tarkoituksessa kuin lakiehdotuksessa, valiokunta hyväksyy hallituksen esityksen tältä osin. Valiokunta kuitenkin korostaa hallituksen esityksen perusteluja, joiden mukaan todennäköisenä tarkoittaa tässä korkea-asteista todennäköisyyttä.

4 §. *Sietämisvelvollisuus.* Pykälän 1 momentin mukaan häiriöstä kärsivien on siedettävä korvauksetta eräät kohtuullisina pidettävät häiriöt. Kohtuullisuutta määritettäessä otetaan säännöksen mukaan huomioon toisaalta paikalliset olosuhteet ja toisaalta häiriön esiintymisen yleisyys vastaavissa oloissa muutoin.

Ympäristövaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotetun sietämisvelvollisuuden tulkinta on ongelmallinen, koska sietämisvelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon monia harjinnanvaraisia seikkoja. Ympäristövaliokunta pitää tärkeänä, että sietämisvelvollisuutta arvioitaessa pannaan huomattava paino naapurisuhteen syntymisajankohdalle, jotta voitaisiin välttää kohtuuttomuudet elinkeinon harjoittamisen jatkamisen suhteen.

Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten lakivaliokunta toteaa, että tapahtumien aikajärjestys on eräs sietämisvelvollisuuden tulkintaan vaikuttavista tekijöistä. *Aikaprioriteetti*-sääntöä ei kuitenkaan voida säätää ehdottomasti sitovaksi, koska se johtaisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisen korvausvastuun kaventumiseen useissa tilanteissa. Aikaprioriteetilla ei ole merkitystä esimerkiksi voimassa olevan vesilain 11 luvun 2 §:n soveltamistilanteissa eikä vahingonkorvauslain mukaisen tuottamusvastuun tapauksissa. Myös kansainvälisessä vertailussa aikaprioriteetin merkitys on olennaisesti vähentynyt.

Lakivaliokunta katsoo, että säännöstä sovellettaessa tilannetta on arvioitava kokonaisuutena ja otettava riittävästi huomioon myös toiminnan harjoittajasta riippumattomat tekijät kuten kaavoitus.

Valiokunta ehdottaakin 1 momentin loppuosan muuttamista niin, että häiriön sietämisvelvollisuutta arvioitaessa huomioon otetaan muun ohella paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan ja häiriön yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin.

Pykälän 2 momentin mukaan sietämisvelvolli-

suus ei kuitenkaan koske, paitsi rikoksella aiheutettua vahinkoa, henkilövahinkoa eikä vähäistä suurempaa esinevahinkoa.

Säännöstä on arvosteltu siitä, että henkilövahinko jää sietämisvelvollisuuden ulkopuolelle, koska tällöin erityisesti ilmansaasteiden herkillä ihmisille aiheuttamat päänsäryt, silmien tulehtumiset, allergiset oireet jne. tulevat vähäisinäkin korvattavuuden piiriin.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että vahingonkorvauslakia sovellettaessa kipu ja särky merkitsevät "muuta henkilövahinkoa". Valiokunta katsoo, että periaatteessa sama on mahdollista myös ympäristövahinkojen kohdalla. Käytännössä tämä valiokunnan käsityksen mukaan edellyttää kuitenkin huomattavaa näyttöä sekä aiheuttajasta että kärsitystä vahingosta lääketieteelliseltä kannalta. Jos ympäristövahingosta koitua kipu ja särky saavuttaa sairaustilaan verrattavan asteen, on paikallaan, että ne korvataan.

6 §. *Vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset.* Pykälän 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että vahingon torjumisesta tai vahingoittuneen ympäristön ennallistamisesta yksityisille aiheutuneet tarpeelliset kustannukset voivat olla korvattavia vahinkoja. Saman momentin 2 kohdan mukaan korvattavina vahinkoina pidetään myös kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet ympäristöviranomaisille niiden suorittaessa vahingontorjunta- ja ennallistamistehtäviä.

Eräät valiokunnassa kuullut asiantuntijat ovat esittäneet pykälän tarkistamista siten, että viranomaisilla olisi oikeus saada korvaus myös sellaisista kustannuksista, jotka aiheutuvat häiriön syy-yhteyden välittömästä selvittämisestä silloin, kun viranomaisen tekemät selvitykset liittyvät suoranaisesti vireillä olevaan tai myöhemmin vireille tulevaan vahingonkorvausmenettelyyn ja selvityksellä on ollut olennainen merkitys syy-yhteyden selvittämisessä.

Valiokunta pitää asianmukaisena säännösten täydentämistä vahingon selvittämiskustannuksilla niissä tapauksissa, joissa pilaantumista sittemmin todetaan aiheutuneen. Tällöin kysymys on välttämättömistä selvityksistä, jotta viranomainen voisi ratkaista, millaisia torjunta- ja ennallistamistoimia vaaditaan. Myös yksityisen suorittamilla selvityksillä voi olla sama merkitys silloin, kun selvittämiskustannukset ovat olleet erityisesti tarpeen ennallistamis- tai torjuntatoimen suorittamiseksi. Valiokunta ehdottaa, että

momenttia täydennetään tältä pohjalta uudella sekä viranomaisille että yksityisille yhteisellä 3 kohdalla.

7 §. *Korvausvelvolliset.* Pykälän 1 momentin mukaan lainmukainen 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 luovutuksen saaja toiminnan saadessaan tiesi vahingosta tai 1 §:ssä tarkoitettusta häiriöstä tai sellaisen uhasta.

Ympäristövaliokunnan lausunnon mukaan valiokunta on tämän säännöksen yhteydessä pohtinut sitä, onko korvausvelvollisuus ehdotulla sanamuodolla "... tiesi vahingosta..." liian helposti kierrettävissä. Ympäristövaliokunta esittää harkittavaksi, voitaisiinko pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisätä korvausvastuun syntymisen edellytykseksi myös se, että luovutuksen saajan toiminnan saadessaan olisi pitänyt tietää vahingosta tai häiriöstä.

Ympäristövaliokunnan ehdottamaa sanamuotoa käytetään useissa siviilioikeudellisissa säännöksissä. Sillä tarkoitetaan ns. perustellun vilpittömän mielen vaatimusta: Luovutuksen saaja ei ole ollut vilpittömässä mielessä, jos hän tiesi tai hänen piti tietää seikasta, johon vahinkoa kärsineen korvauksen hakijan tekemä väite perustuu. Luovutuksen saaja ei täten voi tukeutua pelkkään passiivisuuteen perustuvaan tietämättömyyteensä, vaan hänellä on myös tietynasteinen selonottovelvollisuus luovutettavasta toiminnasta.

Kun oikeuskäytännössä säännöksen tulkittaneen joka tapauksessa edellyttävän perusteltua vilpittömää mieltä, mutta lisäys vapauttaa monen luovutuksen saajan tekemästä tarpeettomia väitteitä tietämättömyydestään, valiokunta ehdottaa pykälän täydentämistä ympäristövaliokunnan esittämällä lisäyksellä. Valiokunnan mielestä on selvää, että luovutuksen saajalta voidaan vaatia vain kohtuullista selonottovelvollisuutta. Hän ei ole velvollinen turvautumaan laajoihin lisä kustannuksiin aiheuttaviin selvitysmenettelyihin.

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota *rajatapauksiin*, joissa on vaikea suoralta kädeltä tietää, ketä on pidettävä korvausvelvollisena. Ongelmia aiheuttaa esimerkiksi kaatopaikkatoiminnassa silloin,

kun ympäristövahinko johtuu kunnalle säädetyn veloitteen täyttämiseksi tehtävästä toiminnasta.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että mikäli yhdyskuntajätteen kaatopaikalle toimitetaan sinne kuulumattomia ongelmajätteitä, ei kaatopaikan ylläpitäjä ole vastuussa näistä jätteistä aiheutuvasta ympäristövahingosta, koska syy-yhteys kaatopaikkatoiminnan ja vahingon väliltä puuttuu. Tällaisessa tapauksessa toiminnan harjoittajaksi ja korvausvelvolliseksi on katsottava jätteen tuoja.

Myös ilmailussa on rajanveto-ongelmia silloin, kun puolustusvoimat käyttävät ilmailulaitoksen kenttää aiheuttaen lentomelulla vahinkoa. Valiokunta katsoo, että ilmavoimien käytössä ilmailulaitoksen lentoasemaa on ilmavoimia tällaisissa tapauksissa pidettävä lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna toiminnanharjoittajana rinnastettavana vastuuvelvollisena.

8 §. *Yhteisvastuu.* Pykälän 1 momentin mukaan korvausvelvolliset vastaavat yhteisvastuullisesti ympäristövahingosta, jonka asianomaiset toiminnat ovat todennäköisesti yhdessä aiheuttaneet.

Ympäristövaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että vahingon kärsijä voi esityksen mukaan saada korvausta koko vahingosta yhdeltäkin toiminnan harjoittajalta, jolla puolestaan olisi takautumisoikeus muihin aiheuttajiin nähden. Ympäristövaliokunta ei pidä oikeudenmukaisena sitä, että mitättömän vahingon aiheuttaja joutuisi missään olosuhteissa korvaamaan muiden vahingosta yhteisvastuullisten osuuden. Ympäristövaliokunta esittääkin harkittavaksi pykälän täydentämistä säännöksellä, jonka mukaan sellaisesta vahingosta, jossa on useampia aiheuttajia, ei saa tuomita korvausta yhden maksettavaksi, jos hänen osuutensa vahingon syntymiseen on ilmeisen vähäinen.

Ympäristövaliokunnan lausuntoon viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan korvausta ei saa asianomaisen osuuden ylittävältä osin tuomita sen maksettavaksi, jonka osuus vahingon syntymiseen on ilmeisen vähäinen. Tällöin on selvää, että ensin tuomioistuimien harkitsee asiassa ilmitulleen tosiseikaston perusteella kullekin yhteisvastuulliselle tulevan osuuden ja sen jälkeen arvioi, onko yhden tai useamman osuus vahinkoon niin vähäinen, ettei häntä tai heitä voi velvoittaa maksaan muiden yhteisvastuullisten osuuksia.

Yhteisvastuutilanteissa on käytännössä syytä pyrkiä siihen, että kaikki yhteisvastuulliset olisivat asianosaisina samassa oikeudenkäynnissä, jotta ei jouduta myöhempiin purkuvaatimuksiin ja regressioikeudenkäynteihin. Pykälän perusteluissa viitataan tältä osin oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 5 §:ään, joka mahdollistaa sen, että vastaajaksi haastettu voi samassa oikeudenkäynnissä nostaa kanteen muita yhteisvastuullisia vahingon aiheuttajia vastaan. Tämän täydennykseksi lakivaliokunta kiinnittää huomiota uuden siviili-prosessimenettelyn tuomarille tuomaan aktiiviseen rooliin. Valiokunnan mielestä on jo prosessiekonomisten syiden takia asianmukaista, että tuomari pyrkii oikeudenkäynnin valmistelussa aktiivisella toiminnalla vaikuttamaan siihen, että kaikki asianosaistahot haastetaan samaan oikeudenkäyntiin.

11 §. Korvaamismenettely. Pykälä sisältää säännöksen korvausoikeudenkäynnin oikeuspaikasta.

Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun säännösten uudistaminen ei ole edennyt siten kuin hallituksen esityksen perusteluissa on oletettu. Sen vuoksi pykälään on tarpeen lisätä vaihtoehtoista oikeuspaikkaa koskeva erityissäännös, joka asiassällöltään vastaa valmisteilla olevaa vahingonkorvausasioiden oikeuspaikkasäännöstä. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan lisäyksen tekemistä pykälään.

13 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Yrietykset tarvitsevat riittävän ajan ensisijaisen vapaaehtoisen vakuutusuojan järjestämiseksi. Tä-

män vuoksi valiokunta katsoo, että laki voidaan saattaa voimaan vuoden kuluttua lain hyväksymisestä.

3. Laki vesilain muuttamisesta

Lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyn aikana on eräiden käytännön tapausten yhteydessä ilmennyt, että sen enempää vesilain voimassa olevat korvaussäännökset kuin vahingonkorvaussäännöksetkään eivät kaikissa tapauksissa soveltu pohjaveden pilaantumisen aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen. Aukkotilanteiksi jäävät sellaiset tapaukset, joissa pohjaveden pilaantumista ei ole aiheutettu oikeudenvastaisesti, mutta kysymys ei myöskään ole 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettua kunnossapitovahingosta.

Valiokunta pitää tarpeellisenä säännösten täydentämistä siten, että kaikkeen pohjaveden pilaantumiseen sovelletaan samaa lakia eli ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia, koska eri säännösten alaan kuuluvat pohjaveden pilaantumistilanteet voivat olla vaikeasti toisistaan erotettavissa. Valiokunta ehdottaa, että vesilain 11 luvun 1 §:ään lisätään tätä koskeva uusi 5 momentti.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus n:o 2 hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että lakiehdotukset n:ot 1 ja 3 hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

ympäristövahinkojen korvaamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 1 momentissa tarkoitettua toiminnan harjoittamista on myös tien, rautatien, sataman, lentoaseman tai muun näihin verrattavan liikennealueen pitäminen.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tätä lakia sovelletaan kuitenkin myös ympäristövahinkoon, josta vahinkoa kärsinyt voi saada korvausta tuotevastuulain (694/90) nojalla. (Uusi 2 mom.)

(3—5 mom. kuten hallituksen esityksen 2—4 mom.)

3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Sietämisvelvollisuus

Ympäristövahinko korvataan tämän lain säännösten nojalla vain, jollei häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön *syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan sekä häiriön yleisyys* vastaavissa olosuhteissa muutoin.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset

Tämän lain nojalla korvataan myös:

1) kustannukset niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin joku on ryhtynyt itseään koskevan, 1 §:ssä tarkoitetun ympäristövahingon uhan torjumiseksi tai vahingoittuneen ympäristön palauttamiseksi ennalleen; (*poist.*)

2) viranomaiselle koituneet kustannukset, joiden syynä on 1 §:ssä tarkoitetun häiriön uhan tai sen vaikutusten torjumiseksi tai pilaantuneen ympäristön ennalleen palauttamiseksi suoritettu toimenpide, jos sen kustannukset ovat kohtuullisia häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuaan hyötyyn nähden; *sekä*

3) kustannukset niistä selvityksistä, jotka ovat olleet välttämättömiä edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun torjuntatoimenpiteen tai ennalleen palauttamisen suorittamiseksi.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Korvausvelvolliset

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

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

3) jolle ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan *tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää vahingosta* tai 1 §:ssä tarkoitettua häiriötä taikka sellaisen uhasta.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

8 §

Yhteisvastuu

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Korvausta ei kuitenkaan saa asianomaisen osuuden ylittävältä osin tuomita sen maksettavaksi, jonka osuus vahingon syntymiseen on ilmeisen vähäinen. (Uusi 3 mom.)

9 ja 10 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

11 §

Korvaamismenettely

Tässä laissa tarkoitettu kanne pannaan vireille siinä tuomioistuimessa, joka oikeudenkäymiskaaren 10 luvun nojalla voi tutkia vahingonkorvausta koskevan asian. *Kanne voidaan panna vireille myös siinä tuomioistuimessa, jonka tuomiopiirin alueella ympäristövahingon aiheuttanut toiminta tapahtui tai ympäristövahinko ilmeni.*

12 ja 13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

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 ja 5 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 §

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Pohjaveden pilaantumisesta johtuvan vahingon korvaamiseen sovelletaan ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia muissakin kuin edellä 4 momentissa ja jäljempänä 2 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Tähän momenttiin perustuva vaatimus voidaan esittää sekä hakemus- että riita-asian yhteydessä. (Uusi 5 mom.)

2, 3 ja 3 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 luku

Menettelyä koskevia yleisiä säännöksiä

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen sekä jäsenet Aittoniemi,

Hassi, Komi, Kortenieniemi, Luhtanen, Mäkelä, Piha, Polvi, Rossi, Savela, Seivästö, Tykkyläinen ja Vuoristo.

Vastalauseita**I**

Siitä huolimatta, että eduskunta on korottanut kuluvan kevään aikana ydinvahinkojen korvausvastuuta, ydinvahingot ovat edelleen ainoa poikkeus meillä muutoin noudatettavasta ympäristövahinkoihin sovellettavasta täyden korvausvastuun periaatteesta.

Sen vuoksi lakivaliokunnan olisi tullut yhtyä ympäristövaliokunnan kannanottoon ja esittää eduskunnalle toivomus siitä,

että hallituksen tulisi selvittää ydinvahinkojen korvaamisperusteiden uudistamista.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1994

Tarja Halonen
Marja-Liisa Tykkyläinen

Tina Mäkelä
Iivo Polvi

Raimo Vuoristo

II

Yhdyn I vastalauseessa ehdotettuun toivomukseen ydinvahinkojen korvausjärjestelmän uudistamisesta ja esitän lisäksi seuraavaa:

Pitkällisen valmistelun tuloksena saadaan maahamme viimeinkin säädetyksi laki ympäristövahinkojen korvaamisesta. Tämä on ilman muuta huomattava parannus. Korvausvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät kuitenkin edelleen sellaiset luonnolle aiheutetut vahingot, joissa kukaan henkilö ei voi osoittaa olevansa vahingon kärsijä. Tällainen vahinko on vaikkapa uhanalaisen lajin katoaminen. Vahingonkärsijänä on silloin koko biosfääri ja koko ihmiskunta, myös tulevat sukupolvet. Tällaisessa tapauksessa laki ei kuitenkaan saata ketään vastuuseen vahingosta. Luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy aina myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Vahingon kärsijän identifionnin vaikeudesta huolimatta katson, että luonnolle sinänsä tai laajalle joukolle aiheutettujen vahinkojen tulee kuulua korvausvastuun piiriin.

Myöskään jokamiehen oikeuksiin kajottaessa ei ole osoitettavissa yksiselitteisesti, kuka on vahingonkärsijä. Säädettävässä ympäristövahinkolaissa ei ole erityisiä säännöksiä jokamiehen oikeuksien turvaamiseksi, mihin ympäristövaliokuntakin kiinnitti huomiota. Vahingonkärsijän yksilöimisen vaikeus ei mielestäni ole tässä tapauksessa ylitsepääsemätön eikä riittävä este vahingontekojen jättämiseksi korvausvastuun ulkopuolelle. Esimerkiksi Tanskassa jokamiehen oikeuksien luonne todellisina, suojattuina oikeuksina on tunnustettu. Niille aiheutettujen vahinkojen korvaaminen on järjestetty erityisen rahaston kautta. Mielestäni Suomessakin tulee maanomistussäännösten vapautuessa kiinnittää huomiota jokamiehen oikeuksiin ja niiden suojaamiseen nykyistä tehokkaammin. Tämän perusteella toistan valiokunnassa tekemäni ehdotuksen, että

valiokunta toteaa, että jokamiehen oikeudet ovat aitoja, suojattavia oikeuksia, joiden loukkaamisesta aiheutuu todellinen vahinko.

En voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan, jonka mukaan laki voi tulla voimaan vasta vuoden kuluttua sen hyväksymisestä. Hallituksen esitys on annettu jo vuonna 1992. Sen edus-

kuntakäsittely on siis kestänyt lähes kaksi vuotta. Kaikilla asianosaisilla on tänä aikana ollut riittävästi aikaa valmistautua lain voimaantuloon. Sen vuoksi ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä kannanotto lain voimaantuloajankohdasta poistetaan.

Hallituksen esittämässä ympäristövahinkolain 4 §:ssä vahingon sietämisvelvollisuus on sidottu eri tekijöistä koostuvaan kokonaisarviointiin. Valiokunnassa säännöksen on lisätty tarpeeton kokonaisarviointia edellyttävä määräys. Kokonaisarvioinnin mainitseminen kahteen kertaan voi johtaa siihen, että säännöstä tulkitaan sietämisvelvollisuutta kohtuuttomasti laajentamaan suuntaan.

Valiokunnan enemmistön hyväksymän ympäristövahinkolain 7 § säännöksen mukaan ympäristövahingoista vastaavat toiminnan harjoittaja ja häneen rinnastettava henkilö. Ehdotin valiokunnalle, että vastuullisten piiri laajennettaisiin käsittämään myös pankki tai muu luotonantaja ja pantinhaltija silloin, kun tämä on vaikuttanut vahinkoa aiheuttaneen toiminnan laatuun tai laajuuteen. Luotonantajalla ja pantinhaltijalla on usein tosiasiallisesti merkittävät vaikutusmahdollisuudet siihen, millä tavoin rahoituksen kohteena oleva hanke toteutetaan, vaikka velkakirjassa tai muussa vastaavassa sitoumuksessa ei nimenomaisesti annettaisi tällaista vaikutusvaltaa esimerkiksi ympäristöön vaikuttavissa hankkeen yksityiskohdissa. Arvioitaessa sitä, onko luotonantaja tai pantinhaltija vaikuttanut toiminnan laatuun tai laajuuteen, on sitoumuksen ehtojen lisäksi otettava huomioon tosiasiallinen tilanne kokonaisuutena. Sopimusvastuun voidaan eräin edellytyksin katsoa alkavan jo sitoumuksesta edeltävästä tiedottamisesta ja sopimusneuvotteluissa esitetyistä vaatimuksista (oikeuskäytännöstä ks. KKO 1991:42). Tällöin myös vastuu toiminnan vahingollisuudesta voi perustua jo sitoumuksesta edeltäneisiin toimiin.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvän 1. lakiehdotuksen 4 ja 7 § hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

4 §

Sietämisvelvollisuus

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Korvausvelvolliset

Tämän lain mukainen korvausvelvollisuus on,

silloinkin kun vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta, sillä:

(1 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

2) joka on rinnastettavissa 1 kohdassa tarkoitettuun toiminnan harjoittajaan *taikka joka on luotonantajana tai pantinhaltijana vaikuttanut tämän vahinkoa aiheuttaneen toiminnan laatuun tai laajuuteen; sekä*

(3 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1994

Satu Hassi

EDUSKUNNAN
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Helsingissä

10 päivänä marraskuuta 1992

Lausunto n:o 8

Lakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 22 päivänä syyskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 165 laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta lakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Kaarina Buure-Hägglund ja lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Matti Vehkalahti ympäristöministeriöstä, toimistopäällikkö Marianne Lindström ja diplomi-insinööri Tapani Suomela vesi- ja ympäristöhallituksesta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta, lakimies Katariina Pitkänen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, osastopäällikkö Jukka Luokkamäki Teollisuuden Keskusliitosta, lakimies Kurt Hemnell Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, varatuomari Antti Palmunen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta ja puheenjohtaja Erkki J. Hollo Suomen Ympäristöoikeustieteen Seurasta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ympäristövahinkojen korvaamisesta. Lakiesityksellä pyritään parantamaan ympäristövahingoista kärsivien asemaa.

Tällä hetkellä ei ympäristövahinkojen korvaamisesta ole kattavia säännöksiä. Erityissäännöksiä on lähinnä ydin- ja öljyvahinkojen korvaamisesta. Ympäristövahinkoihin soveltuvia korvaussäännöksiä on naapuruussuhdelaisissa ja vesilaissa. Muutoin sovelletaan vahingonkorvauslakia, jonka mukaan korvattavuus edellyttää aiheuttajan tahallisuutta tai tuottamusta kuten myös täyttää näyttöä syy-yhteydestä. Käytännössä korvaus ympäristövahingosta voi helposti jäädä saamatta.

Ympäristövahingolla tarkoitetaan lakiehdotuksessa tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta johtuvaa vahinkoa, jos vahinko on aiheutunut ympäristön pilaantumisesta tai muusta vastaavasta häiriöstä kuten melusta tai säteilystä. Lakiehdotus rakentuu ankaran vastuun vaaraan. Vahingonkärsijän näyttövelvollisuutta kevennettäisiin lisäksi siten, että riittäväksi näytöksi toiminnan ja vahingon välisestä syy-yhteydestä hyväksyttäisiin todennäköisyys.

Ympäristövahingon aiheuttaneet vastaisivat vahingosta yhteisvastuullisesti. Lakiin ehdotetaan myös säännöstä häiriöiden sietämisvelvollisuudesta. Eräät häiriöt, joiden sietämistä on pidettävä kohtuullisena, jäisivät siten ehdotuksen mukaan korvaamatta.

Lakiehdotuksen säännökset korvattavista vahingoista olisivat lähtökohtaisesti samat kuin vahingonkorvauslaissa. 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 lisäksi siten, että ehdotetun lain korvaussäännökset tulevat sovellettaviksi, kun kysymys on ympäristövahingosta.

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

Valiokunnan kannanotot

Ympäristövaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä.

Ympäristönsuojelun näkökulmasta lakiehdotusten keskeinen merkitys on niiden ympäristövahinkoja ennalta estävässä vaikutuksessa. Tä-

män vuoksi valiokunta pitää varsin tärkeänä, että ympäristövahinkojen korvaaminen rakennetaan hallituksen esittämään tapaan yleisestä vahingonkorvauslaista poiketen tuottamuksesta riippumattoman eli ankaran vastuun varaan. Hyvänä valiokunta pitää myös sitä, että täyden näytön sijasta todennäköisyysnäyttö olisi riittävä peruste ympäristövahinkojen korvausvastuun syntymiselle.

Puoltaessaan lakiesitysten hyväksymistä ympäristövaliokunta esittää kuitenkin lakivaliokunnan harkittavaksi seuraavia yksityiskohtaisia huomautuksia.

Ympäristövahinkojen korvaamista koskevan lakiehdotuksen 4 §:ään sisältyvän sietämisvelvollisuuden mukaan ympäristövahinko korvataan vain, jollei häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön esiintymisen yleisyys vastaavissa olosuhteissa.

Ympäristövaliokunta katsoo, että ehdotetun sietämisvelvollisuuden tulkinta on ongelmallinen, koska sietämisvelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon monia harkinnanvaraisia seikkoja. Valiokunta pitää tärkeänä, että sietämisvelvollisuutta arvioitaessa pannaan huomattava paino naapurussuhteen syntymisajankohdalle, jotta voitaisiin välttää kohtuuttomuudet elinkeinon harjoittamisen jatkamisen suhteen.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi korvausvelvollisista. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan korvausvelvollinen on myös se, jolle ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi vahingosta tai lain tarkoittamasta häiriöstä taikka sellaisen uhasta.

Valiokunta on tämän säännöksen yhteydessä pohtinut sitä, onko korvausvelvollisuus ehdotetulla sanamuodolla "... tiesi vahingosta..." liian helposti kierrettävissä. Ympäristönäkökulmasta saattaisi olla muutoinkin perusteltua tiukentaa säännöstä niin, että luovutuksen saaja vastaa ympäristövahingosta myös, jos hänen luovutusta saadessaan olisi pitänyt tietää vahingosta tai häiriöstä. Tämän vuoksi ympäristövaliokunta esittää lakivaliokunnalle,

että se mietintöään laatiessaan harkitsi, voitaisiinko 7 §:n 1 momentin 3 kohtaan lisätä korvausvastuun syntymisen edellytykseksi myös se, että luovutuksen saajan toiminnan saadessaan olisi pitänyt tietää vahingosta tai häiriöstä.

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan korvausvelvol-

liset vastaavat yhteisvastuullisesti ympäristövahingosta, jonka asianomaiset toiminnot ovat todennäköisesti yhdessä aiheuttaneet. Vahingon kärsijä voisi siten esityksen mukaan saada korvausta koko vahingosta yhdeltäkin toiminnan harjoittajalta, jolla puolestaan olisi takautumisoikeus muihin aiheuttajiin nähden. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, voisi kuitenkin olla kohtuutonta, että muita aiheuttajia olennaisesti vähäisemmän ympäristökuormituksen aiheuttaja joutuisi edes väliaikaisesti yksin vastaamaan kokonaisvahingosta. Käytännössä tulisi siksi pyrkiä siihen, että kaikki aiheuttajat saadaan mukaan samaan oikeudenkäyntiin. Mahdollisuudet tähän paranevat huomattavasti oikeudenkäymiskaaren uudistamisen myötä, jonka uudistuksen kanssa samanaikaisesti on tarkoitus saattaa voimaan nyt käsiteltävänä oleva ympäristövahinkojen korvaamislainsäädäntö.

Ympäristövaliokunta ei pidä oikeudenmukaisena sitä, että mitättömän vahingon aiheuttaja joutuisi missään olosuhteissa korvaamaan muiden vahingosta yhteisvastuullisten osuuden. Tästä syystä valiokunta on pohtinut, olisiko ympäristövahinkolakia oikeudenkäymiskaaren uudistamisesta huolimatta tarpeen tarkentaa. Siksi ympäristövaliokunta esittää lakivaliokunnalle,

että se mietintöään laatiessaan harkitsi, olisiko ympäristövahinkojen korvaamista koskevaa lakia täydennettävä säännöksellä, jonka mukaan sellaisesta vahingosta, jossa on useampia aiheuttajia, ei saa tuomita korvausta yhden maksettavaksi, jos hänen osuutensa vahingon syntymiseen on ilmeisen vähäinen.

Lakiesityksen käsittelyssä valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, että se on monelta osin tulkinnanvarainen ja jää oikeuskäytännön varaan. Tällaista tulkinnanvaraisuutta liittyy esimerkiksi ympäristövahingon käsitteeseen muun muassa tie- ja vesirakentamisen yhteydessä, vahingon ja toiminnan syy-yhteyteen sekä yhteisvastuun toteutumiseen.

Valiokunta on niin ikään keskustellut lakiehdotuksen siirtymäsäännöksestä. Sen mukaan ennen ympäristövahinkolain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan aikaisempaa lakia, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta ympäristövahinkolain voimaantulon jälkeen.

Tapauksiin, joissa vahingot tulevat ilmi vasta vuosia itse tapahtuman jälkeen, voi liittyä ongel-

mia korvauksen saamisessa yhtäältä vanhenemisaikojen ja toisaalta toiminnan mahdollisen päättymisen tai omistajanvaihdosten takia. Vanhojen tapausten yhteydessä aiheuttaa ongelmatilanteita myös se, että aikaisempi lainsäädäntö ei ole sisältänyt sellaisia säännöksiä ympäristön suojelemisesta kuin nykyinen ja että aikaisemmin on saattanut olla hyväksyttyä ja sallittua sellainen menettely, joka nykyisin on kielletty.

Tällaisia tilanteita varten on valiokunnan mielestä vahingonkärsijän oikeussuojan parantamiseksi tarpeen kehittää erityinen vakuutus- tai rahastojärjestelmä, josta korvauksia voitaisiin maksaa. Erityisen vakuutus- tai rahastojärjestelmän luominen on tarpeen myös siksi, että ympäristövahinkolakia sovellettaessaan ei aina ole mahdollista osoittaa, kuka on vahingon aiheuttaja. Vahingon aiheuttaja voi myös osoittautua maksukyvyttömäksi esimerkiksi konkurssitilanteessa. Ympäristövaliokunta esittääkin lakivaliokunnalle,

että se mietintöään laatiessaan sisällyttäisi siihen toivomuksen, jonka mukaan hallituksen tulee kiireellisesti valmistella ja antaa eduskunnalle esitys erityisen vakuutus- tai rahastojärjestelmän luomisesta ympäristövahinkojen korvaamista varten.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Biaudet, Hautala, Jääskeläinen, Karhunen, Kautto, Kor-

Hallituksen esitystä tarkastellessaan ympäristövaliokunta on vielä kiinnittänyt huomiota kahteen seikkaan. Ensinnäkin asiantuntijalausunnoissa on todettu, että ehdotetun lainsäädännön mukaan ei ole mahdollista saada kuten Norjassa korvausta jokamiehen oikeuksien harjoittamisen estymisestä. Valiokunnassa on esitetty arvostelua tästä rajauksesta.

Toiseksi valiokunta on pannut merkille, että ydinvahingot ovat ainoa poikkeus ympäristövahinkoihin meillä muuten sovellettavasta täyden korvauksen periaatteesta. Valiokunta ei pidä tilannetta perusteltuna, sillä ydinvahingot ovat tuhoisimpia ympäristövahinkoja. Siksi ympäristövaliokunta esittää lakivaliokunnalle,

että se mietintöään laatiessaan sisällyttäisi siihen toivomuksen, jonka mukaan hallituksen tulee selvittää ydinvahinkojen korvaamisperusteiden uudistamista.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että lakivaliokunta mietintöään laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

keaoja, Markkula, Myller, J. Roos, Särkijärvi, Takala, Virrankoski ja Vuorensola sekä varajäsen Viljamaa.

Eriävä mielipide

Valiokunnan lausunnossa todetaan, että ehdotetun lainsäädännön mukaan ei ole mahdollista saada korvausta kuten Norjassa jokamiehen oikeuksien harjoittamisen estymisestä ja että valiokunnassa on esitetty arvostelua tästä rajauksesta.

Jokamiehen oikeudet perustuvat kuitenkin Suomessa maan tapaan eivätkä voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näin ollen ei korvausperusteita eikä korvauksen saajaa voida tarkoin määritellä. Tämän vuoksi emme voi yhtyä valiokunnan lausunnon edellä todettuun kohtaan.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 1992

Kyösti Virrankoski

Markku Vuorensola

Irmeli Takala