

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 diplominsinööri 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 ankan 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 ankan 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 takautumis-oikeus 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 vanhene-
misaikojen ja toisaalta toiminnan mahdollisen
päättymisen tai omistajanvaihdosten takia. Van-
hojen tapausten yhteydessä aiheuttaa ongelmati-
lanteita myös se, että aikaisempi lainsäädäntö ei
ole sisältänyt sellaisia säännöksiä ympäristön
suojelemisesta kuin nykyinen ja että aikaisem-
min on saattanut olla hyväksyttyä ja sallittua
sellainen menettely, joka nykyisin on kielletty.

Tällaisia tilanteita varten on valiokunnan
mielestä vahingonkärsijän oikeussuojan paran-
tamiseksi tarpeen kehittää erityinen vakuutus-
tai rahastojärjestelmä, josta korvauksia voitai-
siin maksaa. Erityisen vakuutus- tai rahastojär-
jestelmän luominen on tarpeen myös siksi, että
ympäristövahingolakea sovellettaessa ei
aina ole mahdollista osoittaa, kuka on vahingon
aiheuttaja. Vahingon aiheuttaja voi myös osoit-
tautua maksukyvyttömäksi esimerkiksi kon-
kurssitilanteessa. Ympäristövaliokunta esittää
kin lakivaliokunnalle,

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

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

Hallituksen esitystä tarkastellessaan ympäris-
tövaliokunta on vielä kiinnittänyt huomiota
kahteen seikkaan. Ensinnäkin asiantuntijalau-
sunnoissa on todettu, että ehdotetun lainsäädän-
nön mukaan ei ole mahdollista saada kuten
Norjassa korvausta jokamiehen oikeuksien har-
joittamisen estymisestä. Valiokunnassa on esitet-
ty arvostelua tästä rajauksesta.

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

että se mietintöään laatiessaan sisällyt-
täisi siihen toivomuksen, jonka mukaan
hallituksen tulee selvittää ydinvahinko-
jen korvaamisperusteiden uudistamista.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövalio-
kunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

*että lakivaliokunta mietintöään laaties-
saan ottaisi huomioon, mitä tässä lausun-
nossa on esitetty.*

keaoja, Markkula, Myller, J. Roos, Särkijärvi,
Takala, Virrankoski ja Vuorensola sekä varajä-
sen Viljamaa.

Eriävä mielipide

Valiokunnan lausunnossa todetaan, että eh-
dotetun lainsäädännön mukaan ei ole mahdollis-
ta saada korvausta kuten Norjassa jokamiehen
oikeuksien harjoittamisen estymisestä ja että
valiokunnassa on esitetty arvostelua tästä raja-
uksesta.

Jokamiehen oikeudet perustuvat kuitenkin
Suomessa maan tapaan eivätkä voimassa ole-
vaan lainsäädäntöön. Näin ollen ei korvauspe-
rusteita eikä korvauksen saajaa voida tarkoin
määritellä. Tämän vuoksi emme voi yhtyä valio-
kunnan lausunnon edellä todettuun kohtaan.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 1992

Kyösti Virrankoski

Markku Vuorensola

Irmeli Takala

