

**SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN
RAPORTTEJA 3 | 2007**

Orgaanista tinaa sisältävien sedimenttien puhdistamis- ja korvausvastuu

**Satu Jaakkonen, Tapio Korhonen, Satu Lyytikäinen,
Milla Mäenpää ja Jouko Tuomainen**

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN
RAPORTTEJA 3 | 2007

Orgaanista tinaa sisältävien sedimenttien puhdistamis- ja korvausvastuu

**Satu Jaakkonen, Tapio Korhonen, Satu Lyytikäinen,
Milla Mäenpää ja Jouko Tuomainen**

Helsinki 2007

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS



S Y K E

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 3 | 2007
Suomen ympäristökeskus
Asiantuntijapalveluosasto

Taitto: Pirjo Lehtovaara

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

ISBN 978-952-11-2571-3 (PDF)
ISSN 1796-1726 (verkkoj.)

ALKUSANAT

Vesistön ruoppaamisen yhteydessä voi aiheutua huomattavia lisäkustannuksia, jos pohjasedimentit ovat organotinayhdisteiden pilaamia. Lisäkustannuksia aiheuttavat esim. sedimenttien pilaantuneisuuden tutkiminen, pilaantuneen alueen laajuuden selvittäminen, massojen poistaminen ja läjittäminen sekä jälkiseuranta. Orgaaniset tinayhdisteet ovat yleensä peräisin laivoissa ja pienveneissä käytetyistä antifouling-maaleista, jolloin ne ovat levinneet alusten mukana laajoille alueille. Niiden on todettu olevan erityisen myrkyllistä vesieliöille.

Viime aikoina orgaanisten tinayhdisteiden pilaamat sedimentit ovat saaneet erityistä huomiota ja ympäristöministeriö asettikin joulukuussa 2003 "Orgaaniset tinayhdisteet ja ruoppaukset" -työryhmän selvittämään tilannetta Suomessa. Tämän hankkeen tavoitteena oli tehdä taustaselvitys em. TBT-työryhmän työn tukemiseen. Hankkeessa kartoitettiin orgaanisten tinayhdisteiden pilaamiin sedimentteihin liittyviä vastuukysymyksiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä. Keskeisimpiä ongelmia selvitettiin muutamien esimerkkitapausten tarkastelun pohjalta (case-tarkastelu). Hankkeen yhteydessä pidettiin myös seminaari, jonka osallistujien asiantuntemusta ja keskustelun tuloksia hyödynnettiin hankkeen tuloksissa.

Hanke toteutettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Uudenmaan ympäristökeskuksen yhteistyönä. Hankkeen rahoittivat Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. Hankkeen vastuullisena johtajana toimi Outi Pyy SYKEstä. Hankkeen tutkijoina toimivat SYKEstä Satu Jaakkonen, Milla Mäenpää ja Jouko Tuomainen sekä Uudenmaan ympäristökeskuksesta Tapio Korhonen ja Satu Lyytikäinen.

Helsingissä 18.1.2007

Hankkeen tutkijat

SISÄLLYS

Alkusanat	3
Lyhenteet	6
I Johdanto	7
1.1 Tausta.....	7
1.2 Tavoitteet.....	7
1.3 Tutkimuskysymykset.....	8
1.4 Hankkeen toteutus ja raportin rakenne.....	8
2 Organiset tinayhdisteet	10
2.1 Organotinayhdisteiden ympäristöriskit ja käyttö.....	10
2.2 Pilaantuneisuuden arviointi.....	11
2.3 Tämänhetkinen tutkimustilanne Suomessa.....	12
3 Oikeudellinen vastuu pilaantuneiden sedimenttien ruoppauksissa	14
3.1 Vastuulainsäädännön perusteita.....	14
3.1.1 Yleiset ympäristöoikeudelliset periaatteet.....	14
3.1.2 Julkisoikeudellinen vastuu ja yksityisoikeudellinen vastuu.....	15
3.2 Ruoppauksia koskeva keskeinen lainsäädäntö.....	16
3.2.1 Ympäristönsuojelulaki.....	18
3.2.2 Vesilaki.....	19
3.2.3 Merensuojelulaki.....	20
3.2.4 Kemikaalilaki.....	21
3.2.5 Jätelaki.....	21
3.2.6 Ympäristövahinkolaki.....	22
3.2.7 Vahingonkorvauslaki.....	22
3.2.8 EU ja muu lainsäädäntö.....	22
3.3 Vastuutahot ja vastuun jakautuminen.....	23
3.3.1 Yleistä puhdistamis- ja korvausvastuun kohdentamisen lähtökohdista.....	23
3.3.2 Pilaantumisen aiheuttajan vastuu.....	24
3.3.3 Pilaantuneen alueen omistajan tai haltijan vastuu.....	25
3.3.4 Yhteiskunnan vastuu.....	26
3.4 Korvausvastuu ruoppauksissa.....	27
3.4.1 Yleistä vastuun syntymisestä.....	27
3.4.2 Korvausvastuu ympäristövahinkolaissa.....	28
3.4.3 Korvausvastuu vahingonkorvauslaissa ja KKO:n käytännössä.....	29
3.4.4 Korvausvastuu vesilaissa.....	29
3.4.5 Korvausmenettely ympäristönsuojelulaissa.....	30
3.4.6 Vastuu vahinkojen selvittämiskustannuksista.....	30
3.4.7 Korvausvastuun vanheneminen.....	31
3.4.8 Toissijainen korvausvastuu.....	33

3.5 Yhteenveto kunnostus- ja korvausvastuusäännösten soveltamisesta pilaantuneiden sedimenttien ruoppauksissa.....	33
3.5.1 Kunnostusvastuu	33
3.5.2 Korvausvastuu	34
3.5.3 Kunnostus- ja korvausvastuu ruoppauksissa.....	34
4 Case-tarkastelu ruoppaushankkeista	36
4.1 Ruoppaushankkeiden erilaiset lähtökohdat.....	36
4.2 Käytännön esimerkitapauksia.....	37
4.2.1 Satama ja väylä.....	38
4.2.2 Telakkatoiminta, satama ja väylä	42
4.2.3 Pienvenesatama	46
4.3 Johtopäätöksiä nykykäytännöstä	48
5 Yhteenveto ja johtopäätökset	49
5.1 Johtopäätökset	49
5.1.1 Orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien vaikutukset ruoppaushankkeisiin.....	49
5.1.2 Oikeudellinen vastuu pilaantuneista sedimenteistä	49
5.2 Kehittämisehdotukset	50
5.2.1 Lainsäädäntömuutokset	50
5.2.2 Lupamenettelyn selkeyttäminen	51
5.2.3 Toissijaiset rahoitusvaihtoehdot	51
5.2.4 Tiedon lisääminen	52
Lähteet	53
Liite 1. Puhdistamis- ja korvausvastuu TBT-pitoisten sedimenttien ruoppauksissa -seminaari.....	54
Kuvailulehti	56
Presentationsblad.....	57
Documentation page	58

LYHENTEET

TBT	tributyylitina
TPhT, TPT	trifenyylitina
DBT	dibutyylitina
MBT	monobutyylitina
KTL	Kansanterveyslaitos
VTT	Valtion teknillinen tutkimuskeskus
SYKE	Suomen ympäristökeskus
UUS	Uudenmaan ympäristökeskus
HELCOM	Itämeren suojelukomissio (Helsinki Comission)
IMO	Kansainvälinen merenkulkujärjestö (International Maritime Organisation)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
YSL	Ympäristönsuojelulaki (86/2000)
YSA	Ympäristönsuojeluasetus
YSLVpL	Laki ympäristönsuojelulain toimeenpanosta
VL	Vesilaki (264/1961)
JL	Jätelaki (1072/1993)
JHL	Jätehuoltolaki
MerensuojeluL	Merensuojelulaki (1415/1994)
KemL	Kemikaalilaki (744/89)
YVL	Ympäristövahinkolaki (737/1994)
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/74)
YVD	Ympäristövastuudirektiivi (2004/35/EY)
VPD	EU:n vesipuitedirektiivi (2000/60/EY)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi
BAT	Paras mahdollinen tekniikka (Best Available Tecnology)
BEP	Paras käytäntö (Best Practice)

1 Johdanto

1.1

Tausta

Kemikaaleilla pilaantuneet pohjasedimentit aiheuttavat vesirakentamiselle, kuten laivaväylien ja satamien rakentamiselle ja kunnossapidolle, merkittäviä lisäkustannuksia. Kustannuksia aiheutuu mm. sedimenttien pilaantumisasteen tutkimisesta, pilaantuneen alueen laajuuden selvittämisestä, massojen poistamisen ja läjittämisen erityisjärjestelyistä, pilaantumisen leviämisen ehkäisystä sekä jälkiseurannasta. Lisäksi rakennushankkeelle voi aiheutua aikataulukjärjestelyjä ja viivästyksiä. Käytännössä vesirakennushankkeen toteuttaja maksaa lisäkustannukset ensi vaiheessa, vaikka hän ei olisi omalla toiminnallaan aiheuttanut pilaantumista. Esimerkiksi väylänpitäjä vastaa väylän ruoppauksen lisäkustannuksista, vaikka sedimentin pilaantumisen olisivatkin aiheuttaneet väylällä liikennöineet alukset ja läheisen sataman toiminta.

Sedimenttien pilaantuminen on voinut aiheutua pitkän ajan kuluessa, ja pilaavaa toimintaa harjoittaneita on voinut olla useita. Tässä selvityksessä keskitytään erityisesti orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien ruoppaustapauksiin.

Oikeudellista epäselvyyttä on siitä, miten vastuu pilaantuneisiin sedimentteihin liittyvistä selvitys-, tutkimus- ja kunnostuskustannuksista jakaantuu eri tahoille. Tarvetta on selvittää myös se, onko hankkeen toteuttajalla mahdollisuus hakea korvausta pilaantumisen aiheuttajalta tai muulta taholta.

Vastuukysymykset ovat epäselviä, sillä yksityiskohtaista lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä tai hallinnollisia ohjeita ei ole, eikä myöskään ole tutkittu juridisen vastuun jakaantumista käytännössä esim. pilaantuneita sedimenttejä koskevan näytteenoton tai tutkimuskulujen osalta.

1.2

Tavoitteet

Projektin välittömänä tavoitteena on saada juridisesti perusteltu yleiskuva siitä, miten vastuu tulisi kohdentaa ja jakaa, kun sedimenttien sisältämistä orgaanisista tinayhdisteistä aiheutuu ruoppaus- ja läjityshankkeiden yhteydessä hankkeelle lisäkustannuksia sekä osoittaa lainsäädännön mahdolliset puutteet ja tehdä ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi.

Projektin pitkäaikaisena tavoitteena on yhtenäistää viranomaiskäytäntöjä ja siten nopeuttaa hankkeiden toteuttamista. Ruoppaus- ja läjityshankkeet pitäisi pystyä toteuttamaan ilman, että niiden toteuttamista hidastavat oikeustilan epäselvyydestä johtuvat kantelut ja valitukset.

Tutkimuskysymykset

Yksityiskohtaiset lainsäädäntöä koskevat tutkimuskysymykset ovat:

- Mitä säädöksiä vastuisiin ja menettelyihin voidaan soveltaa?
- Miten vastuu selvitys-, tutkimus- ja kunnostuskustannuksista jakaantuu säädösten mukaan eri tahoille?
- Onko hankkeen toteuttajalla mahdollisuus vaatia korvausta lisäkustannuksista pilaantumisen aiheuttajalta tai muulta taholta?
- Mitä puutteita lainsäädännössä on ja mitä asian korjaamiseksi voi tehdä?

Tutkimuksessa on mukana kolme case-tapausta. Niitä tarkasteltaessa on esitetty seuraavat kysymykset:

- Kuinka suuria lisäkustannuksia hankkeille on aiheutunut sedimentin pilaantumisen vuoksi?
- Miten vastuut ovat jakautuneet toteutuneissa hankkeissa (esim. pilaaja/ väylänpitäjä/ ruoppaushankkeen toteuttaja/ alueen omistaja/ valtio)?
- Onko eri tyyppisten toimintojen välillä eroja vastuukysymyksissä (satamat, telakat, väylät, pienvenesatamat)?

Hankkeen toteutus ja raportin rakenne

Hankkeessa on tutkittu, miten lainsäädäntö vaikuttaa pilaantuneiden sedimenttien puhdistus- ja ruoppaustoimintaan erityisesti kustannusvastuullisten näkökulmasta. Sedimentin pilaantuminen havaitaan useimmiten yksittäisten ruoppaus- ja läjitys-hankkeiden yhteydessä tehtävissä tutkimuksissa. Tässä selvityksessä keskitytään näihin tapauksiin. Pilaantunut sedimentti voi myös aiheuttaa riskin ympäristölle, jolloin viranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

Selvityksen aineistona käytettiin pääasiassa ympäristövastuulainsäädäntöä, siihen liittyvää kirjallisuutta ja aikaisempia selvityksiä vastuukysymyksistä. Tapausaineisto kerättiin lupa-aineistosta sekä haastatteleamalla mukana olleita tahoja.

Hankkeen aikana toteutettiin myös seminaari, johon oli kutsuttu eri toimijatahoja ja asiantuntijoita keskustelemaan pilaantuneista sedimenteistä ja erityisesti niihin liittyvistä vastuukysymyksistä laajemmin. Seminaarin antia hyödynnettiin selvityksen täydentämisessä ja johtopäätösten tekemisessä. Seminaarin muistio on tämän selvityksen liitteenä.

Raportin luvussa 2 esitetään orgaanisiin tinayhdisteisiin liittyviä erityispiirteitä niiden aiheuttamien ympäristöriskien ja käytön kannalta sekä esitellään organotinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien tutkimustilannetta Suomessa tällä hetkellä.

Luvussa 3 esitellään pilaantuneiden sedimenttien ruoppausta koskevaa vastuulainsäädäntöä. Luvussa lähdetään yleisistä ympäristöoikeudellisista periaatteista ja ympäristövastuiden eri muodoista. Tämän jälkeen esitellään tärkeimmät lait ja niiden pääasiallinen sisältö koskien sekä julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta että yksityisoikeudellista korvausvastuuta. Lisäksi käydään läpi eri tahojen vastuut pilaantuneen sedimentin kunnostamisesta sekä käsitellään korvauslainsäädäntöä ja siihen liittyviä kysymyksiä. Luvun lopussa on yhteenveto lainsäädännöstä.

Luvussa 4 esitellään ruoppausten erilaisia tavoitteita sekä eräitä ajankohtaisia ruoppaushankkeita esimerkkeinä kunnostusvastuiden jakautumisesta käytännössä. Esimerkit valittiin tiedossa olleista (Orgaaniset tinayhdisteet...2006) tapauksista, joissa sedimentti on pilaantunut organotinayhdisteillä, edustamaan erilaisia toimialoja ja kokoluokkia. Tapaukset analysoidaan soveltuvien osin samaa kaavaa käyttäen.

Tapauksen historian pääkohdat kuvataan lyhyesti ja eritellään, miten kyseisessä tapauksessa vastuut tutkimuksista ja mahdollisista ruoppauksen lisäkustannuksista ovat käytännössä jakaantuneet sekä mahdolliset korvaukset. Lisäksi arvioidaan, miten lainsäädännön perusteella vastuiden olisi voitu katsoa menevän. Lopuksi arvioidaan, miksi vastuut jakautuivat kyseisessä tapauksessa niin kuin ne käytännössä tekivät, ja onko lainsäädännössä selvästi tältä osin puutteita.

2 Orgaaniset tinayhdisteet

2.1

Organotinayhdisteiden ympäristöriskit ja käyttö

Orgaaniset tinayhdisteet ovat syntyneet lähes täysin ihmisen toiminnan seurauksena. Nykyisin tunnetaan yli 800 erilaista orgaanista tinayhdistettä. Orgaanisilla tinayhdisteillä voi olla vakavia haittavaikutuksia ekologisesti ja taloudellisesti tärkeisiin merieliöihin. Ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät organotinayhdisteiden päästöt ovat peräisin veneissä ja laivoissa käytetyistä ns. antifouling -maaleista, mutta yhdisteitä on esiintynyt myös mm. teollisuuslaitosten jätevesissä. Tributyylitinaa (TBT) on käytetty laajasti, koska se on edullista ja tehokasta. Nykyisin käyttöä on rajoitettu ja käyttö alusten antifouling-aineena on kielletty kokonaan.

Antifouling-maaleissa tributyylitinaa (TBT) ja trifenyylitinaa (TPhT tai TPT) käytettiin tehoaineina estämään eliöiden kiinnittymistä laivojen ja veneiden pohjiin. Niitä ryhdyttiin käyttämään 1960-luvulla ja niiden käyttö oli yleisintä 1970 – 1980-luvuilla. Orgaanisia tinayhdisteitä (DBT) käytetään myös muovi- ja kemian teollisuudessa, esim. PVC-muovin valmistuksessa stabilisaattorina sekä erilaisissa liimoissa, maaleissa ja saumausmassoissa. TBT:tä on käytetty lisäksi mm. massa- ja paperiteollisuuden liman- ja homeentorjuntaan, puutavaran suojaukseen sekä kalankasvattamoilla verkkokassien desinfiointiin. Trifenyylitinaa on käytetty antifouling-maalien lisäksi maataloudessa kasvinsuojeluaineena muutaman vuoden ajan 1960-luvulla ja sitä on löydetty myös jätevedenpuhdistamoiden lietteestä ja niiden alapuolisista vesistöistä.

Suomessa orgaanisten tinayhdisteiden käyttöä on rajoitettu vuodesta 1991, jolloin kiellettiin organotinayhdisteiden käyttö alle 25 metrin pituisten alusten pohjamaalaukseen, verkkokassien desinfiointiin, muihin kokonaan tai osittain veteen sijoitettaviin laitteisiin tai välineisiin sekä teollisuuden jäähdytys-, prosessi- ja jätevesien käsittelyyn (kansallisen sääntelyn taustalla HELCOM:n suositus ja direktiivi 89/677/ETY). Vuoden 2003 alusta orgaanisten tinayhdisteiden käyttö antifouling-aineena kaikissa aluksissa kiellettiin Suomessa valtioneuvoston asetuksella (871/2002), joka pani täytäntöön EU:n direktiivin muutoksen (2002/06/EY).

Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) hyväksyi vuonna 2001 kansainvälisen AFS-yleissopimuksen alusten haitallisten kiinnittymisenestojärjestelmien rajoittamisesta. Sopimuksen mukaan alusten käsittely orgaanisilla tinayhdisteillä kielletään maailmanlaajuisesti vuoden 2003 loppuun mennessä ja loputkin alusten pohjissa olevista organotinayhdisteistä tulee poistaa vuoden 2007 loppuun mennessä. Sopimus astuu voimaan 12 kk sen jälkeen kun sen on ratifioinut 25 maata, jotka edustavat 25 % maailman kauppalaivatonnistosta. Suomen ratifiointiprosessi on käynnissä. EU on toimeenpannut AFS-sopimuksen em. direktiivin muutoksella (2002/06/EY) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY N:o 782/2003).

TBT:n haitalliset ympäristöominaisuudet havaittiin 1970-luvun lopulla, kun Ranskan rannikolla todettiin orgaanisia tinayhdisteitä sisältävien antifouling-valmisteiden aiheuttavan merkittäviä haittoja ostereiden viljelylle. Orgaanisten tinayhdisteiden on myöhemmin osoitettu aiheuttavan monenlaisia haittoja jo hyvin pieninä pitoisuuksina.

Orgaanisten tinayhdisteiden myrkyllisyys ja taipumus kertyä eliöihin vaihtelee (Hoch 2001). TBT on rasvaliukoinen ja kertyy tämän vuoksi eliöihin. Se on erityisen myrkyllistä vesieliöille. Veteen liuennut TBT poistuu vedestä melko nopeasti. Poistumisreitteinä ovat biologinen hajoaminen ja sedimentoituminen. Sedimentissä TBT:n puoliintumisaika on hyvissäkin olosuhteissa huomattavasti pidempi kuin vedessä, kuukausista useisiin vuosiin. Vesistöissä sedimenttien TBT-pitoisuus onkin moninkertainen vedessä esiintyviin pitoisuuksiin verrattuna. Pitoisuuteen ja esiintymismuotoon vaikuttaa mm. veden suolapitoisuus ja pH-arvo, vedessä olevien hiukasten määrä ja koko sekä orgaanisen aineen pitoisuus. TBT hajoaa biologisesti sekä aerobisissa että anaerobisissa olosuhteissa, mutta hapettomissa oloissa hajoaminen on hitaampaa. TBT:n hajoamistuotteita ovat dibutyylitina (DBT) ja monobutyylitina (MBT). Trifenyyliitina on ominaisuuksiltaan rinnastettavissa tributyyliitinaan. TPhT on biokertyvä ja sen myrkyvaikutusmekanismit eliöihin ovat samantyyppiset kuin TBT:llä.

TBT on haitallista erityisesti meren pieneliöille, aiheuttaen mm. lisääntymis- ja kasvuhäiriöitä. Esimerkiksi monilla nilviäisillä on todettu hormonitoiminnan häiriöitä, joista on seurannut muun muassa koiraan sukuelimien kasvamista naaraille (ns. imposex-ilmiö). Kaloihin TBT kertyy helposti ja siirtyy sitä kautta myös kaloja syöviin lintuihin. Kaloista TBT:n on kuitenkin havaittu poistuvan varsin nopeasti altistuksen päätyttyä. Ihmiset voivat altistua TBT:lle ravinnon, lähinnä kalojen kautta. TBT on ihmiselle vaarallisempaa suun kautta saatuna, mutta voi paikallisesti aiheuttaa ärsytystä myös iholla tai limakalvoilla (esimerkiksi antifouling-maalia käsiteltäessä).

2.2

Pilaantuneisuuden arviointi

Suomessa ei ole annettu hallinnollisia ohjearvoja sedimentin pilaantuneisuuden arviointiin. Läjitetäville ruoppausmassoille on annettu laatukriteerit ympäristöministeriön 19.5.2004 antamassa ruoppaus- ja läjitysohjeessa, mutta ne kuvaavat massojen läjityskelpoisuutta mereen (Sedimenttien ruoppaus- ja...2004). Nämä läjitystä koskevat kriteerit eivät suoraan sovellu sedimentin pilaantuneisuuden arviointiin. Ohjeessa on annettu kaksi haitta-ainetasoa läjityskelpoisuuden arvioimiseksi: alempi (taso 1) ja ylempi (taso 2). TBT:lle taso 1 on 3 µg/kg k.a. ja taso 2 on 200 µg/kg k.a. Laatukriteerien perusteella ruoppausmassan läjityskelpoisuus luokitellaan seuraavasti:

- Haitaton ruoppausmassa eli haitta-ainepitoisuuksiltaan alemman tason (taso 1) alittava ruoppausmassa, josta aiheutuvia haittoja voidaan yleisesti pitää kemiallisen laadun puolesta meriympäristölle merkityksettöminä. Ruoppausmassa on mereen läjityskelpoista.
- Mahdollisesti pilaantunut ruoppausmassa, jonka haitta-ainepitoisuudet asetuvat tasojen 1 ja 2 väliin (ns. "harmaalle alueelle"). Ruoppausmassan läjityskelpoisuus on arvioitava tapauskohtaisesti.
- Pilaantunut ruoppausmassa eli haitta-ainepitoisuuksiltaan ylempään tason (taso 2) ylittävä ruoppausmassa. Sitä pidetään haitallisuuden takia pääsääntöisesti mereen läjityskelvottomana ja voidaan sijoittaa mereen vain, jos maale sijoittamisen vaihtoehto on ympäristön kannalta huonompi ratkaisu.

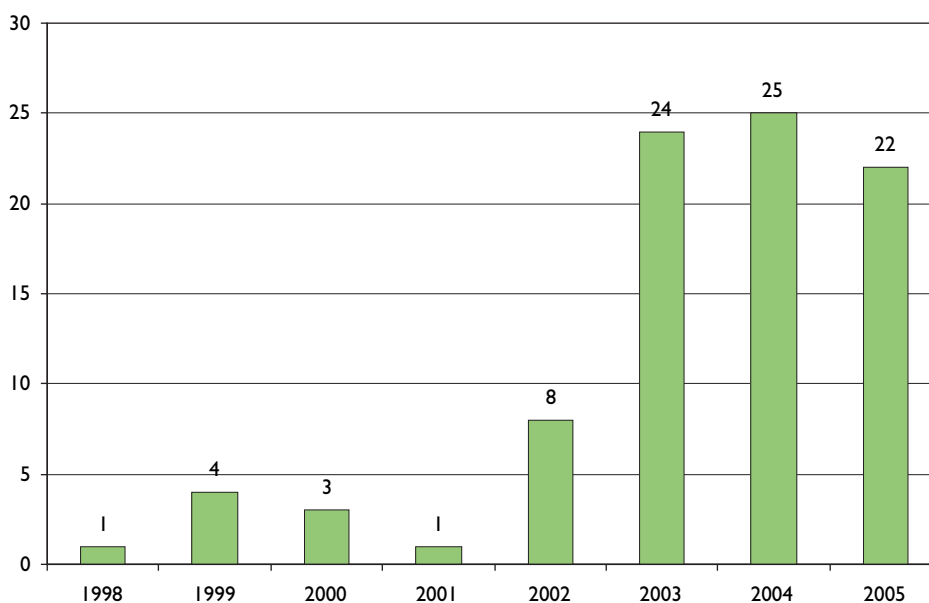
Tämänhetkinen tutkimustilanne Suomessa

Sedimentin organotinapitoisuuksia on Suomessa tutkittu tähän mennessä lähinnä erilaisten vesirakennushankkeiden, joissa joudutaan tekemään ruoppauksia ja läjittämään massoja, yhteydessä. Tutkimuksia on tehty tästä syystä pääasiassa satamista, telakoiden edustalta, laivaväyliltä ja pienvenesatamista. Näytteitä on yleensä otettu vain ruopattavaksi suunnitellulta alueelta, eikä pilaantuneisuuden rajoja ole pyritty kartoittamaan. Tämä on ymmärrettävää, koska tutkimusten tilaaja ei yleensä ole pilaantumisen aiheuttaja eikä intressinä siten ole koko alueen tilan selvittäminen.

Viime aikoina tutkimuksia on tehty myös ympäristönäkökulmasta. Tutkimuksissa on havaittu, etteivät sedimentin organotinapitoisuudet rajoitu vain päästölähteiden välittömään läheisyyteen, vaan ne ovat levinneet laajoille alueille.

Ympäristöministeriön käynnistämässä ja Lounais-Suomen ympäristökeskuksen koordinoimassa hankkeessa kartoitettiin kala- ja sedimenttinäytteiden avulla sitä, kuinka laajalle alueelle vaarallisia tinayhdisteitä on kulkeutunut Saaristomerellä. Lisäksi hankkeen biologisessa osiossa selvitetään altistuskokein, miten liejusimpukat sietävät orgaanisia tinayhdisteitä (Peltonen ym. 2006). Myös Helsingin kaupunki on kartoittanut orgaanisten tinayhdisteiden pitoisuuksia sedimentissä kaupungin edustalla (Vatanen 2005). Lisäksi orgaanisten tinayhdisteiden esiintymistä ja vaikutuksia selvitetään useissa eri hankkeissa ja eri tutkimuslaitosten yhteistyönä. KTL tutkii orgaanisten tinayhdisteiden terveysvaikutuksia. Elintarvikeviraston johdolla ollaan käynnistämässä laajaa kalastaselvitystä. Myös SYKE kartoittaa kalojen ja sedimentin organotinapitoisuuksia meri- ja sisävesialueilla VESKA-hankkeen yhteydessä. VTT:n vetämässä TBT-BATMAN -hankkeessa selvitetään laajasti TBT:n ympäristövaikutuksia ja niiden hallintaa. Hankkeessa laaditaan menettelytapaohje, jolla luodaan kokonaisvaltainen toimintamalli ja annetaan yhteismitalliset suositukset TBT-pitoisten sedimenttien käsittelyvaihtoehtojen vertailemiseksi ja valitsemiseksi.

Sedimentin TBT-pitoisuutta tutkittiin Suomessa ensimmäisen kerran vuonna 1998, mutta tutkimukset ovat etenkin viime vuosina yleistyneet nopeasti (kuva 1). Tutkimukset ovat keskittyneet rannikkoseudulle, erityisesti Länsi-Suomeen. Sisävesien



Kuva 1. Suomessa vuosina 1998-2005 tehtyjen tutkimusten lukumäärä, joiden yhteydessä on analysoitu sedimentin TBT-pitoisuutta. Vuoden 2005 osalta mukana vuoden loppuun mennessä valmistuneet tutkimukset.

ruoppausten yhteydessä orgaanisia tinayhdisteitä ei ole tähän mennessä tutkittu. Tutkimukset todennäköisesti yleistyvät jatkossa, sillä rannikkoseudun uudemmissa ympäristöluvuissa on edellytetty sedimentin organotinayhdisteiden pitoisuuden selvittämistä ennen ruoppaushankkeen aloittamista. Uusissa luvissa on saatettu myös velvoittaa tarkkailemaan hankkeen vaikutuksia merialueeseen ja pohjaan. Tarkkailusuunnitelmaan voi kuulua esim. vesistö- ja kalatalousvaikutusten tarkkailuohjelma ja ruoppausmassojen sedimenttitutkimuksia.

Taulukossa 1 on vertailtu Suomessa vuosina 1998–2005 tehtyjä TBT-tutkimuksia ja niiden tuloksia toimialakohtaisesti ryhmiteltynä. Näytepisteiden lukumäärään vaikuttaa suuresti tutkittavan alueen koko. Vanhempien tutkimusten tulokset eivät kaikin osin ole vertailukelpoisia uudempien kanssa, sillä tuloksia ei ole aina normalisoitu (= muunnettu standardisedimentiksi). Aiemmissa tutkimuksissa analysoitiin yleensä vain TBT:n pitoisuus, mutta viime aikoina myös TPhT:n sekä TBT:n hajoamistuotteiden DBT:n ja MBT:n analysoiminen on yleistynyt.

Taulukko 1.
Suomessa vuosina 1998 - 2005* tehdyt TBT-tutkimukset.

	Satamat	Telakat	Pienvene-satamat	Väylät	Läjitys-alueet	Muut
Tutkimusten lukumäärä	40	16	18	23	11	6
Näytepisteiden lukumäärän keskiarvo	6,1	12,4 (ilman Vuosaarta 3)	3,2	5,5	3,4	8,6
Näytepisteiden lukumäärän vaihteluväli	1-28	1-85 (ilman Vuosaarta 1-7)	1-8	1-22	1-6	3-31
Normalisoimattomat TBT-pitoisuudet min-max (µg/kg ka)	<1-1800	<1-9200	<1-3400	<1-1600	<1-580	<1-640
Normalisoidut TBT-pitoisuudet min-max (µg/kg ka)	<1-3300	1-15 600	1,1-7400	<1-5300	<1-660	<1-580

* Vuoden 2005 osalta vuoden loppuun mennessä valmistuneet tutkimukset

3 Oikeudellinen vastuu pilaantuneiden sedimenttien ruoppaustapauksissa

Tässä luvussa esitellään pilaantuneita sedimenttejä ja niiden puhdistamista koskevan vastuun jakautumista eri tahoille. Aluksi esitellään ympäristövastuulainsäädännön taustalla olevia yleisiä ympäristöoikeudellisia periaatteita sekä vastuun eri muotoja. Sen jälkeen esitellään tärkeimmät vastuuta määrittelevät lait ja lyhyesti niiden sisältöä. Puhdistamisvastuun jakautuminen eri tahoille on esitetty kappaleessa 3.3 ja vastuu korvauksista kappaleessa 3.4.

3.1

Vastuulainsäädännön perusteita

3.1.1

Yleiset ympäristöoikeudelliset periaatteet

Osa yleisistä ympäristöoikeudellisista periaatteista on sisällytetty lainsäädäntöön, osa on muuten vakiintuneesti käytössä. Periaatteilla on käytännöllistä merkitystä, sillä ne ohjaavat alemmanasteista norminantoa, lupamääräyksiä asettamista ja lain tulkintaa yksittäisissä soveltamistilanteissa. Kuitenkaan pelkän oikeusperiaatteen nojalla ei voida asettaa pilaantuneen sedimentin puhdistamisvastuuta, vaan vastuun syntyminen edellyttää yksityiskohtaista säännöstä.

Vastuun kohdentamisen kannalta keskeisin periaate on aiheuttamisperiaate, josta on säädetty ympäristönsuojelulain 4 §:ssä. YSL 4 §:n mukaan "ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi". Periaate määrittää, missä laajuudessa aiheuttaja on vastuussa toimintansa ympäristövaikutuksista. Aiheuttamisperiaatteen mukaan ympäristön pilaantumisesta johtuvien haittojen ennaltaehkäisy ja siitä aiheutuvat kustannukset samoin kuin toiminnasta aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaaminen kuuluvat ympäristölle haitallista toimintaa harjoittavan maksettavaksi. Periaate korostaa ennaltaehkäisyä. Aiheuttamisperiaate ei ehdottomasti kiellä ympäristön pilaamista tai vaadi vahinkojen kunnostamista, vaan määrittelee ensisijaisesti vastuullisen tahon. Pilaajan vastuu rajoittuu kohtuullisiin toimenpiteisiin.

Aiheuttamisperiaate muotoutui jo 1970-luvun alussa OECD:n ympäristötaloutta koskevissa suosituksissa ja se on ollut EY:n ympäristönsuojelupolitiikan keskeinen elementti ja sisältyy jo olemassa olevaan lainsäädäntöön.

Muita kansainvälisesti hyväksytyjä yleisiä periaatteita ovat ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, parhaan käytökelpoisen tekniikan periaate (BAT) ja ympäristön kannalta parhaan käytännön

periaate (BEP). Mainitut periaatteet ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Periaatteista on säädetty ympäristönsuojelulain 4 §:ssä.

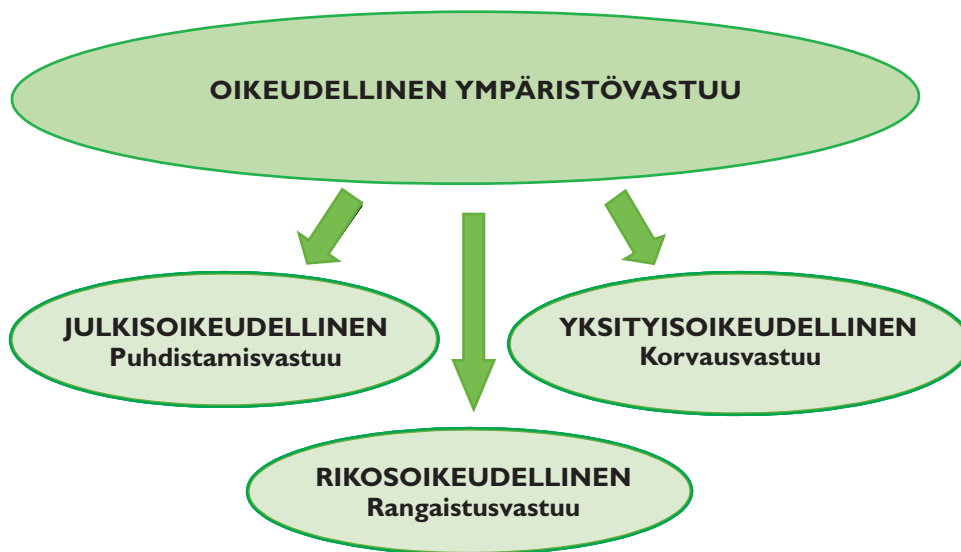
3.1.2

Julkisoikeudellinen vastuu ja yksityisoikeudellinen vastuu

Ympäristöoikeudellinen vastuu voi olla joko julkis- tai yksityisoikeudellista. Julkisoikeudellisessa vastuussa on kysymys yksilön suhteesta julkiseen valtaan. Tärkein osa julkisoikeudellista vastuusääntelyn järjestelmää on ympäristönsuojelulaki. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan uusiin maaperän ja pohjaveden pilaamistapauksiin ja lisäksi sen menettelysäännöksiä sovelletaan vanhoissa pilaamistapauksissa. Vahingonkorvauslainsäädännön tarkoituksena on järjestää yksityisten keskinäiset suhteet palauttamalla taloudellinen tilanne ennen vahinkoa valliinneeksi.

Julkisoikeudellinen puhdistamis- ja kunnostusvastuu perustuu ympäristönsuojelulaissa säädettyihin maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoihin (7 ja 8 §) sekä YSL 75 §:ään, jossa säädetään pilaantumisen ympäristön puhdistamisvastuusta: "[s]e, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle". Puhdistamistarve harkitaan haitallisten aineiden aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien perusteella. Osa alueista puhdistetaan välittömästi, osa puhdistetaan myöhemmin ja osaa ei puhdisteta lainkaan. Puhtausvaatimukset ovat eri alueille erilaiset niiden käyttötarkoituksen vuoksi: asuinalueen puhtaustason on luonnollisesti oltava korkeampi kuin teollisuusalueen. Päätös puhdistamisvastuusta perustuu luonnontieteelliseen tietoon, taloudellisiin näkökohtiin, juridiseen tarkasteluun ja riskien suuruuden arviointiin.

Viranomaiset valvovat yleistä etua ja oman hallinnonalansa säädösten noudattamista. Hallinnonalansa erityislainsäädännössä viranomaiselle on tavallisesti annettu oikeus puuttua yksilön lain tai sen nojalla annettujen säädösten rikkomiseen. Julkisen vallan käyttö konkretisoituu eri hallinnonalojen viranomaistoiminnassa. Viranomaisen voi antaa määräyksiä lainvastaisen tilan korjaamiseen, ja määräystä voidaan tehostaa hallinnollisin pakkokeinoin. Se taho, johon viranomaismääräys kohdistuu, on julkisoikeudellisessa vastuussa velvollisuudestaan toimia määräyksen mukaisesti. Esimerkiksi valvontaviranomainen voi antaa pilaantumisen aiheuttajalle määräyksen selvittää ja puhdistaa pilaantunut maaperä ja pohjavesi, joka on pilaantunut



Kuva 2. Oikeudellinen ympäristövastuu.

sedimenttien maalle läjittämisestä; pilaaja joutuu julkisoikeudelliseen vastuuseen nimenomaan viranomais määräyksen noudattamatta jättämisestä.

Vahingonkärsijällä on mahdollisuus saada korvaus vahingon aiheuttajalta, sillä vahingon aiheuttaja on julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun lisäksi yksityisoikeudellisessa vastuussa aiheuttamastaan vahingostaan. Ympäristön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen yksityisoikeudellinen korvausvastuu perustuu lakiin ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994). Yksityisoikeudellisen vastuun tarkoituksena on antaa yksilölle oikeussuojaa ympäristövahinkoasioissa. Julkinen valta ei ensisijaisesti auta yksityisoikeudellisen vastuun toteutumisessa, vaan korvauksen saaminen perustuu korvausvaatimuksen esittämiseen ja siten yksityisen tahon omaan aktiivisuuteen. Aiheuttajan vastuuseen saattaminen riippuu näin ollen vahingonkärsijän halusta.

Rikosoikeudellinen ympäristövastuu liittyy lainvastaiseen menettelyyn tai toimintaan. Rikosvastuu merkitsee käytännössä rangaistuksen tuomitsemista, joka tapahtuu oikeudenkäynnin yhteydessä. Ympäristörikoksista säädetään rikoslain 48. luvussa: rangaistus esimerkiksi törkeästä ympäristön turmelemisesta on vähintään neljä ja enintään kuusi vuotta vankeutta. Sen sijaan toiminnan keskeyttämistä tai pilaantuneen ympäristön puhdistamista ei käsitellä oikeudenkäynnissä, vaan ne kuuluvat hallintomenettelyyn.

3.2

Ruoppauksia koskeva keskeinen lainsäädäntö

Seuraavassa esitellään tärkeimmät pilaantuneita sedimenttejä koskevat lait ja niiden vastuun jakautumista ja hallintopakkoa koskevat säännökset. Julkisoikeudellisen puhdistamisvastuun kannalta tärkeimpiä lakeja ovat vesilaki ja ympäristönsuojelulaki. Yksityisoikeudellinen vahingonkorvauslainsäädäntö määrittyy toisaalta ympäristövahinkolain sekä vesilain eräiden säännösten perusteella. Taulukossa 3 on esitetty tärkeimmät pilaantuneiden sedimentin kunnostusta koskevat lait ja taulukossa 4 tärkeimmät pilaantuneiden sedimenttien aiheuttamien vahinkojen korvausta koskevat lait.

Taulukko 2.

Pilaantuneita sedimenttejä koskeva lainsäädäntö jakautuu puhdistamisvastuuseen ja korvausvastuuseen.

Puhdistamisvastuun kohdentaminen	Korvausvastuun määrittäminen
Ympäristönsuojelulaki Vesilaki Merensuojelulaki Kemikaalilaki Jätelaki	Ympäristövahinkolaki Vahingonkorvauslaki Vesilaki (Ympäristönsuojelulaki)

Taulukko 3.

Tärkeimmät pilaantuneiden sedimenttien kunnostusta koskevat lait.

Laki	Lain yleiskuvaus	Tärkeimmät säännökset
Ympäristönsuojelulaki (86/2000)	Ympäristönsuojelun yleislaki, jonka ohella sovelletaan vanhoissa asioissa aiempia säädöksiä kuten jätehuoltolakia ja vesilakia.	Pilaamiskiellot 7-9 § Aiheuttamisperiaate 4 § Luvanmyöntämisedellytykset 7 luku Hallintopakkomenettely 13 luku Pilaantuneen maan ja pohjaveden puhdistaminen 12 luku
Vesilaki (264/1961)	Vesitalouden yleislaki (aikaisemmin myös pilaamisasiat, siirretty YSLiin)	Vesien käyttö Kiellot 1 luvun 12-15 § ja 19 §, 4 luvun 6 § Luvanmyöntämisedellytykset, lähinnä 2 ja 4 luvut Hallintopakkomenettely 21 luvun 3 §
Merensuojelulaki (1415/1994)	Sääntelee aluevesirajan ulkopuolisia alueita.	Meren pilaamiskiello 1 § Luvanmyöntämisedellytykset 6 § ja 9 § Hallintopakkomenettely 14 §
Kemikaalilaki (744/89)	Kemikaaleja, kemikaalien käsittelyn valvontaa sekä kemikaalien aiheuttamien terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskeva yleislaki.	Toiminnan harjoittajan velvollisuudet 4 luku Luvanmyöntämisedellytykset 7:33 Hallintopakkomenettely 10 luku
Jätelaki (1072/1993)	Jätteitä ja huollon järjestämistä koskeva laki	Jätteen määritelmä Hallintopakkomenettely 57-58 §

Taulukko 4.

Tärkeimmät pilaantuneiden sedimenttien aiheuttamien vahinkojen korvausta koskevat lait.

Laki	Lain yleiskuvaus	Tärkeimmät säännökset
Ympäristövahinkolaki (737/1994)	Ympäristövahinkojen korvaamista koskeva laki	Ympäristövahingon käsite 1 § Korvattava vahinko 5 § Ankara vastuu 7 § Torjunta ja selvityskustannukset 6 §
Vahingonkorvauslaki (412/74)	Vahinkojen korvaamisen yleislaki.	Vahinkojen korvaaminen 5 luku (täydentää ympäristövahinkolakia, ennen vuotta 1995 tapahtunut vahinko) Tuottamus tai tahallisuus 2:1 §
Vesilaki (264/1961)	Vesitalouden yleislaki	Vesirakentamisen lupaprosessi Vahingonkorvaussäännökset II luku Vesilain mukaan luvanvaraiset toimintojen aiheuttamat vahingot: - lupaan perustuvan toimenpiteen aiheuttamat menetykset - VL:iin perustuvan toimenpiteen aiheuttamat menetykset - vahinko, joka aiheutuu toimenpiteestä, johon lupaa ei ole haettu sen vuoksi, ettei siitä ole voitu otaksua aiheutuvan seurauksia, joista luvan hakemisvelvollisuus johtuu
Ympäristönsuojelulaki (86/2000)	Ympäristönsuojelun yleislaki	Menettelysäännöksiä II luku Ympäristöluvanvaraisten toimintojen aiheuttamat vahingot

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) on luonteeltaan ympäristön pilaamisen torjunnan yleislaki, joka sisältää yhtenäiset säännökset maaperän, vesien ja ilman suojelusta. Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan laissa ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön siten, että siitä seuraa haitallisia vaikutuksia terveydelle, ympäristölle tai omaisuudelle (YSL 3.1 §).

Laissa ei ole sedimenttien pilaantumista koskevia erityisiä säännöksiä. Sen sijaan maaperän, pohjaveden ja meren pilaamiskielloista säädetään laissa (YSL 7–9 §). Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristönsuojelulain mukainen lupa (ympäristölupa). Ympäristöluvassa annetaan määräyksiä mm. toiminnan laajuudesta, päästöistä ja niiden vähentämisestä. Luvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että toiminnasta ei saa aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Toiminnat, jotka tarvitsevat ympäristöluvan, on määritelty ympäristönsuojelulaissa ja -asetuksessa: aina luvanvaraisiksi toiminnoiksi on säädetty muun muassa paperi- ja kartonkitehtaat, metalliteollisuus, voimalaitokset ja kemianteollisuus (YSA 1 §). Jos luvan saaneen toiminnan päästöt tai niiden vaikutukset lisääntyvät tai toiminta muuten olennaisesti muuttuu, on lupaa haettava uudelleen.

Laissa ei ole mainittu sedimenttien puhdistamisvastuuta, mutta pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisvastuusta on säädetty (75§). Pykälän perusteella on mahdollista vaatia puhdistamaan pilaantunut maaperä tai pohjavesi. Tämä säännös soveltuu välillisesti myös sedimentteihin, jos niiden läjittäminen maalle aiheuttaa pohjaveden tai maaperän pilaantumista.

Ympäristönsuojelulain mukainen aiheuttajan kunnostusvastuu kohdentuu sekä laillisen että luvattoman tai luvanvastaisen toiminnan aiheuttamaan sedimentin pilaantumiseen. Luvan- tai lainvastaiseen toimintaan voidaan puuttua ympäristönsuojelulain hallintopakkoa koskevien säännösten nojalla. Lupa- tai valvontaviranomainen voi ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla määrätä luvan- tai lainvastaisesti menetelleen palauttamaan ympäristön ennalleen tai poistamaan rikkomuksestaan ympäristölle aiheutuneen haitan. Siten ympäristöluvan vaativa, mutta ilman lupaa harjoitettu toiminta tai myönnetyn ympäristöluvan vastainen toiminta voidaan määrätä ennallistettavaksi.

Kuten edellä mainittiin, esimerkiksi telakat ja suuret satamat ovat ympäristöluvanvaraista toimintaa (YSA 1§). Niiden luvattoman tai lupamääräysten vastaisen toiminnan aiheuttamaan sedimenttien pilaantumiseen voidaan puuttua hallintopakokkeinoin. Hallintopakokkeinoin voidaan puuttua myös laitosten luvan- tai lainvastaisella toiminnalla aiheuttamaan sedimenttien pilaantumiseen, joka on tapahtunut ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa annetuin luvuin.

Vanhat eli ennen YSL:n voimaantuloa pilaantuneet sedimentit eivät aina kuulu sen soveltamisalaan. Esimerkiksi ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa lakannut toiminta, joka on ollut vesilain pilaamiskiellon vastaista, voidaan määrätä ennallistettavaksi YSL:n mukaisesti (YSLVpL 24§). Sen sijaan toiminta, joka on tapahtunut täydellisesti vesioikeudellisen päästöluvan ehtojen mukaisesti, ei kuulu samalla tavoin YSL:n soveltamisalaan. Mainituissa vanhoissa tapauksissa vastuu voi syntyä mahdollisesti vesilain ennalta arvaamattomia vahinkoja koskevien säännösten nojalla.

Väylien ja laajojen vesialueiden vanhoihin pilaantuneisiin sedimentteihin ei voida soveltaa jätehuoltolain maaperän puhdistamisvastuun sääntelyä. Sen sijaan saha-alueen tai muun laitoksen maaperän puhdistamishankkeen yhteydessä voidaan määrätä siihen liittyvän vesialueen sedimenttien puhdistamisesta. Tulkinta esiintyi SAMA-SE-projektin raportissa, jossa käytetyn saastuneen maa-alueen määritelmän mukaan

"Saastuneeksi maa-alueeksi luettiin myös rannalta vesistöön ulottunut likaantunut alue, mutta ei vesistön sedimenttejä yksinään" (Puolanne ym. (toim.) 1994). Myös eräissä viranomaisten päätöksissä on JHL:n nojalla asetettu maa-alueen puhdistamishankkeen yhteydessä myös lähialueen sedimenttien puhdistamisvelvoitteita. Esimerkiksi entisen saha-alueen edustalla olevan noin hehtaarin suuruisen alueen puhdistamisesta määrättiin ympäristökeskuksen päätöksellä (Pohjois-Savon ympäristökeskus 28.6.2002) samalla kun määrättiin noin kymmenen hehtaarin maa-alueen kunnostamisesta. Päätöksestä tosin muuten valitettiin KHO:lle, mutta valituksessa ei vedottu mainittuun seikkaan, joten ennakkopäätöstä ei syntynyt. Sen sijaan seuraavassa asiassa tulkinta on ainakin osittain saanut KHO:n hyväksynnän:

KHO 8.9.1999 taltio 2384. Ympäristökeskus myönsi yhtiölle ympäristöluvan, jossa vahvistettiin sahaustoimintaan käytetyn kiinteistön jätehuoltosuunnitelma saastuneiden maa-alueiden puhdistamisesta. Luvan ehdoissa asetettiin lisäksi sahan edustan pohjasedimenttien kloorifenolien, dioksiinien ja furaanien pitoisuuksia koskeva selvitysvelvollisuus. Valituksessaan yhtiö vaati selvitysvelvollisuuden poistamista kohtuuttomana ja käytännön vastaisena sekä alueen pilaantumista koskeviin tietoihin nähden tarpeettomana. KHO ei muuttanut ympäristökeskuksen päätöstä.

3.2.2

Vesilaki

Vesilaki (264/1961) on vesitalousasioiden yleislaki. Se sisältää säännökset muun muassa vesien käytöstä, viranomaisjärjestelmästä, lupamenettelystä ja valvonnasta. Vesilaisissa vesien käytön rajoitukset on ilmaistu yleiskieltoina, joita ovat vesien sulkemiskielto, vesien muuttamiskielto ja pohjaveden muuttamiskielto. Vesilakia sovelletaan pääsääntöisesti vesirakentamiseen sekä pinta- ja pohjavesien käyttöön lukuun ottamatta pilaavan aineen päästämistä vesiin. Vesirakentamista on muun muassa laiturin, sillan tai padon rakentaminen. Vesilain soveltamisalaan kuuluu myös uitto, ojitus sekä veden johtaminen.

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistukseen liittyi laaja vesilain uudistus (88/2000), jonka yhteydessä vesien pilaamissääntely siirrettiin ympäristönsuojelulakiin ja sen seurauksena pilaamissäännökset kumottiin VL 1 ja 10 luvuista. Vesilaki siis ei käsittele vesistöjen veden pilaantumista, vaan pilaantumistapauksissa sovelletaan ympäristönsuojelulakia. Vesilakia sovelletaan kuitenkin vanhoihin pohjaveden pilaantumistapauksiin YSL:n säännösten mukaisesti. Vesilakia sovelletaan myös merialueella Suomen aluevesillä.

Vesistöä koskevat käyttömuodot voidaan jakaa luvanvaraisiin ja ei-luvanvaraisiin. Vesistöä muuttaville toimille tarvitaan vesilain mukainen lupa, vesistöä mahdollisesti pilaavalla toiminnalla taas ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa. Jos lupa tarvitaan molempien lakien perusteella, riittää yksi lupahakemus ja vain yksi lupa myönnetään. Luvan tarpeen ulkopuolella ovat vesialueiden käyttö jokamiehen oikeuden perusteella ja omistajan talousvesikäyttö omalta alueeltaan. Muiden käyttömuotojen luvanvaraisuus riippuu siitä, ovatko ne vesilaisissa määriteltyjen yleiskieltojen (muuttamis- ja sulkemiskielto VL 1:12, VL 1:15 sekä 1:19) vastaisia. Vesilain yleiskieltojen tarkoittamasta rakentamistoiminnasta (esimerkiksi laiturit, sillat ja veden johtaminen) ei aiheudu varsinaisia päästövaikutuksia. Vesilain 1 luvun 19 §:ssä on lueteltu hankkeita, joita toteutettaessa saattaa syntyä päästöjä. Esimerkiksi pilaantuneita sedimenttejä ruopattaessa ja läjitettäessä niistä voi joutua vesistöön

haitallisia aineita. Ruoppauksesta ja läjityksestä voi aiheutua vesistön ja sedimentin lisäpilaantumista. Ruoppaus tarvitsee vesilain 2 luvun mukaisen rakentamisluvan. Pilaantumisen vaaran vuoksi lupaharkinnassa sovelletaan myös ympäristönsuojelulaki: läjitysmassan pilaantuneisuudesta riippuen pilaantuneen sedimentin läjittämiselle maalle on oltava ympäristönsuojelulain tarkoittama ympäristölupa. Läjityksen aiheuttamasta maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta on ensisijaisesti vastuussa ympäristönsuojelulain 75 §:n mukaan se, jonka toiminnasta pilaantuminen on aiheutunut, eli ruoppaaja.

Luvan myöntämisen esteenä on huomattavan ja laajalle ulottuvan vahingollisen vaikutuksen tai muun siihen verrattavan haitan syntyminen (VL 2:5). Ympäristölupavirastolla on mahdollisuus käyttää hallintopakkoa oikeudenvastaisen tilan oikaisemiseksi (VL 21:3).

3.2.3

Merensuojelulaki

Vesilain säännöksiä sovelletaan valtiosisäisiin merialueisiin (VL 1:3) eli ns. aluevesiin. Merensuojelulaki (1415/1994) puolestaan sääntelee aluevesirajan ulkopuolisia alueita. Lakien soveltamisalojen keskinäisen suhteen osoittaa se, missä toimenpiteen ympäristöllisesti haitallinen vaikutus ilmenee. Vesilain säännökset soveltuvat silloin, kun toimenpiteen suorittamispaikka sijoittuu aluevesirajan sisäpuolelle. Merensuojelulaki taas soveltuu silloin, kun toimenpiteen vaikutus ulottuu tai voi ulottua vieraan valtion alueelle tai aavalle merelle. Merensuojelulaki koskee myös toimenpiteitä Suomelle kuuluvalla, mutta aluevesirajan ulkopuolisella mannermaajalustalla. Sekä vesilain että merensuojelulain soveltamisen yhteydessä on otettava huomioon myös Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset, jotka koskevat meren pilaantumisen ehkäisemistä (ks. esim. YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 50/96), Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 11–12/80)).

Merensuojelulain 1 §:ssä on säädetty meren pilaamiskielto. Sen mukaan ei aluevesirajan ulkopuolella saa ryhtyä toimeen, josta voi aiheutua meren pilaantumista. Meren pilaantumista aiheuttaviksi toimiksi katsotaan toiminta, josta mereen joutuu joko suoraan tai välillisesti ainetta tai energiaa, joka voi vaarantaa ihmisen terveyden, vahingoittaa elollisia luonnonvaroja tai meren elämää, estää kalastusta tai muuta oikeutettua meren käyttöä, huonontaa meren käyttömahdollisuuksia, vähentää viihtyisyyttä tai aiheuttaa muuta näihin rinnastettavaa haittaa.

Merensuojelulaissa aiheuttajan vastuu perustuu meren pilaamiskiellon rikkomiseen. Merensuojelulain pilaamiskiellon rikkomisesta seuranneeseen pilaantumiseen voidaan puuttua pakkokeinoin (merensuojelul 14 §). Ympäristöministeriö voi velvoittaa sakon uhalla asianomaisen pilaajan poistamaan oikeudenvastaisen tilan. Myös teettämishan käyttäminen on mahdollista.

Koska merensuojelulaki tuli voimaan 1995 eikä sitä sovelleta taannehtivasti, aiheuttajan vastuu koskee lähinnä pilaantuneiden sedimenttien käsittelystä aiheutuneita uusia pilaantumisia. Toiminnan harjoittaja on voinut myös saada luvan aluevesirajan ulkopuolelle tapahtuvaan ruoppausmassan sijoittamiseen, jonka vaikutukset eivät ilmene aluevesirajan ulkopuolella. Ympäristöministeriö voi käyttää hallintopakkoa saadakseen merensuojelulain tai sen nojalla annettujen määräysten vastaisesti toimineen pilaajan kunnostamaan pilaamansa alue.

3.2.4

Kemikaalilaki

Kemikaalilaki (744/89) on kemikaaleja, kemikaalien käsittelyn valvontaa sekä kemikaalien aiheuttamien terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskeva yleislaki. Kemikaalilla laissa tarkoitetaan alkuaineita ja niiden kemiallisia yhdisteitä sellaisina kuin ne esiintyvät luonnossa tai teollisesti tuotettuina (aineet) sekä kahden tai useamman aineen seoksia (valmisteet) (KemL 10 §). Laissa on lisäksi esitelty terveydelle ja ympäristölle vaarallisten kemikaalien käsitteet (KemL 11–12 §). Sedimenttien pilaantumisen voi olla seurausta paitsi jätevesistä, myös joko suoraan veteen päästetyistä tai maaperän läpi veteen suodattuneista kemikaaleista.

Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan kemikaalilaissa sitä, joka valmistaa, tuo maahan, vie maasta, varastoi, luovuttaa, pitää hallussaan, säilyttää, käyttää tai muulla laissa tarkoitettulla tavalla käsittelee kemikaalia (14§). Toiminnanharjoittajalla on kemikaalilain mukaan huolehtimisvelvollisuus (15§), selvilläolovelvollisuus (16§) sekä velvollisuus huolehtia käyttöturvallisuudesta (17§).

Kemikaalilain mukainen aiheuttajan vastuu liittyy toiminnan harjoittajalle säädettyyn huolehtimisvelvollisuuteen. Kemikaalilain 15 §:n mukaan kemikaalin valmistuksessa, maahantuonnissa ja muussa kemikaalilaissa tarkoitettussa kemikaalin käsittelyssä on noudatettava kemikaalin määrä ja vaarallisuus huomioon ottaen riittävää huolellisuutta ja varovaisuutta terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi. Huolehtimisvelvollisuuden tehostamiseksi on kemikaalilaissa asetettu puhdistamisvelvollisuus: "mikäli tässä laissa tarkoitettu, huolimaton tai varomaton kemikaalin käsittely aiheuttaa rakenteiden tai ympäristön saastumista, toiminnanharjoittajan tai saastumisen muun aiheuttajan tulee huolehtia rakenteiden ja ympäristön puhdistamisesta sellaiseen kuntoon, ettei niistä enää aiheudu vaaraa terveydelle tai ympäristölle" (KemL 15.2 §).

Kemikaalilaki soveltuu harvoin sedimenttien pilaantumiseen. Lähinnä soveltaminen on mahdollista äskettäin tapahtuneeseen pilaamiseen, jonka vaikutukset ilmenevät teollisuusalueella tai muuten toiminnanharjoittamispaikan lähellä. Toisin kuin muussa ympäristölainsäädännössä, kemikaalilain vastuu on ankaran vastuun sijasta tuottamuvastuuta. Puhdistamisvelvollisuus edellyttää, että kemikaalien joutuminen sedimenttiin on seurausta huolimattomasta tai varomattomasta kemikaalien käsittelystä.

Valvontaviranomaisella on kemikaalilain yhteydessä tehtävänä määrittellä pilaantuneisuuden aste sekä arvioida toiminnanharjoittajan tuottamusta. Koska vastuun arviointi ei perustu ankaraan vastuuseen, on vanhoissa tapauksissa moitittavuuden arviointi hankalaa. Toiminnanharjoittajan toiminnan moitittavuuden arvioimiseksi on valvontaviranomaisilla laaja tiedonsaantioikeus sekä oikeus poliisin virka-apuun.

Valvontaviranomainen voi tehostaa antamaansa määräystä hallintopakolla. Teetäten suoritettujen toimenpiteiden kustannukset maksetaan ennakoon valtion varoista tai, jos teettäminen perustuu kunnan viranomaisen päätökseen, kunnan varoista. Kustannukset voidaan periä myöhemmin laiminlyöjältä ilman erillistä tuomiota.

3.2.5

Jätelaki

Roskaantuneen ympäristön puhdistamisvastuu ja jätehuollon järjestämisvelvollisuus määräytyvät jätelain (1072/1993) perusteella. Jätteen laitos- tai ammattimaiseen hyödyntämiseen ja käsittelyyn on oltava ympäristönsuojelulain 28 §:n tarkoittama ympäristölupa. Ilman lupaa tai lupamääräysten vastaisesti toiminut voidaan hallintopakolla määrätä oikaisemaan oikeudenvastainen tila (YSL 13 luku). Roskaamiskiellös-

ta ja sitä koskevasta hallintopakosta säädetään jätelain 19–21 §:ssä. Muutoin jätelain vastaista menettelyä koskevat jätelain 57–58 §:n hallintopakkosäännökset.

Jätelainsäädännön kannalta pohjasta irrotettu ja maalle nostettu ruoppausmassa on jätettä ja siihen sovelletaan jätelainsäädäntöä. Ruopattu sedimentti voi pilaantuneisuusasteensa mukaan olla joko tavallista tai ongelmajätettä, jos siitä aiheutuu jätelaisissa tarkoitettua vakavaa ympäristö- tai terveyshaittaa. Kuten jo edellä todettiin, ruoppausmassat voidaan jakaa haitta-ainepitoisuuksiensa nojalla kolmeen luokkaan.

3.2.6

Ympäristövahinkolaki

Ympäristövahinkolaki (737/1994) on ympäristövahinkojen korvaamista koskeva yleislaki, joka sääntelee tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuvien ympäristövahinkojen korvaamista YVL 1 §:n mukaan ympäristövahinkona korvataan vahinko, joka on aiheutunut 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta, 2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta tai 3) muusta vastaavasta häiriöstä. Olennaista on mainitunlaisista häiriöistä aiheutuva vahinko. 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 (YVL 3§). Ympäristövahinkona korvataan henkilö- ja esinevahingot sekä puhtaat taloudelliset vahingot silloin kun vahinko ei ole vähäinen. Rikoksella aiheutettu vahinko on aina korvattava (YVL 5§).

Ympäristövahingon käsite perustuu YVL:ssa kolmivaiheiseen syy-yhteysketjuun: laukaisevaan toimintaan, siitä seuraavaan ympäristön pilaantumiseen tai muuhun häiriöön sekä tämän synnyttämään vahinkoon. YVL voi soveltua niin sedimentin pilaantumisen aiheuttamaan vahinkoon kuin pilaantuneen sedimentin käsittelystä aiheutuviin vahinkoihin.

3.2.7

Vahingonkorvauslaki

Vahingonkorvauslaki (412/74) on vahinkojen korvaamisen yleislaki. Sitä sovelletaan kaikkiin ennen 1.6.1995 tapahtuneisiin vahinkoihin ja sen jälkeen tapahtuneisiin muihin kuin ympäristövahinkoihin. Vahingonkorvauslain säädökset täydentävät ympäristövahinkolakia. Korvausvastuu perustuu tuottamukseen tai tahallisuuteen. Vahingonkorvauslain mukaan henkilö- ja esinevahingot korvataan aina. Esinevahingosta erillinen puhdas varallisuusvahinko korvataan ainoastaan silloin kun se ei ole vähäinen.

3.2.8

EU ja muu lainsäädäntö

3.2.8.1

Ympäristövastuudirektiivi

EY:n ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä. Ympäristövastuudirektiivi (YVD) jakaa ympäristövahingot kolmeen luokkaan: maaperälle, vesistölle ja luonnolle aiheutuneet vahingot. Ympäristövastuu toteutetaan siten, että vastuullisen on vahingon uhatessa tehtävä ehkäiseviä toimia ja vahingon tapahduttua korjaavia toimia. YVD:n edellyttämä aiheuttajan vastuu on luonteeltaan tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa vastuuta. Vastuu toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista-

ta on ensisijaisesti toiminnanharjoittajalla. Ympäristövastuudirektiivi koskee vain puhdistamisvastuuta, mutta ei korvausvastuuta. Ennallistamistoimet voivat koskea suojeltaville lajeille ja luontotyypeille, vesille sekä maaperälle aiheutuvia vahinkoja. Ympäristövahingon käsite kattaa sekä onnettomuustyyppisiä tapauksia että esimerkiksi päästöistä johtuvan pilaantumisen. Direktiivi on pantava täytäntöön jäsenvaltioissa 30.4.2007 mennessä.

Pilaantuneiden sedimenttien puhdistamisvastuun kannalta tärkeä raja on se, että ennen 30.4.2007 pilaantuneet kohteet jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Kuitenkin, jos aiemmin pilaantuneen alueen ruoppaaminen aiheuttaa uusia vahinkoja, direktiiviä sovelletaan tältä osin. Direktiiviä ei sovelleta niihin vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen 30.4.2007 tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista; eikä niihin vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 30.4.2007 jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää. Lisäksi eräiden muiden ehtojen tulee täytyä.

3.2.8.2

Vesipuitedirektiivi

EU:n vesipuitedirektiivin (2000/60/EY, tullut voimaan 22.12.2000) keskeisenä tavoitteena on saavuttaa pinta- ja pohjavesien hyvä ekologinen ja kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä. Vesipuitedirektiivi koskee niin pinta-, pohja- kuin rannikkovesiäkin. Direktiivin liitteessä X on lueteltu yhteisötason prioriteettiaineet, jotka on määritetty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä 2455/2001/EY. Direktiivi velvoittaa jäsenmaita ottamaan käyttöön toimenpiteet, joiden tavoitteena on vähentää asteittain prioriteettiaineiden päästöistä tai häviöistä aiheutuvaa pilaantumista sekä lopettaa kerralla tai vaiheittain vaarallisten prioriteettiaineiden päästöt ja häviöt. Tributyyli- tinayhdisteet kuuluvat direktiivin liitteen X vaarallisiin prioriteettiaineisiin.

Vesipuitedirektiivi ja sen nojalla annettu päätös 2455/2001/EY on pantu Suomessa täytäntöön valtioneuvoston asetuksella vesiympäristölle haitallisista ja vaarallisista aineista. Asetus tuli voimaan 1.12.2006.

3.3

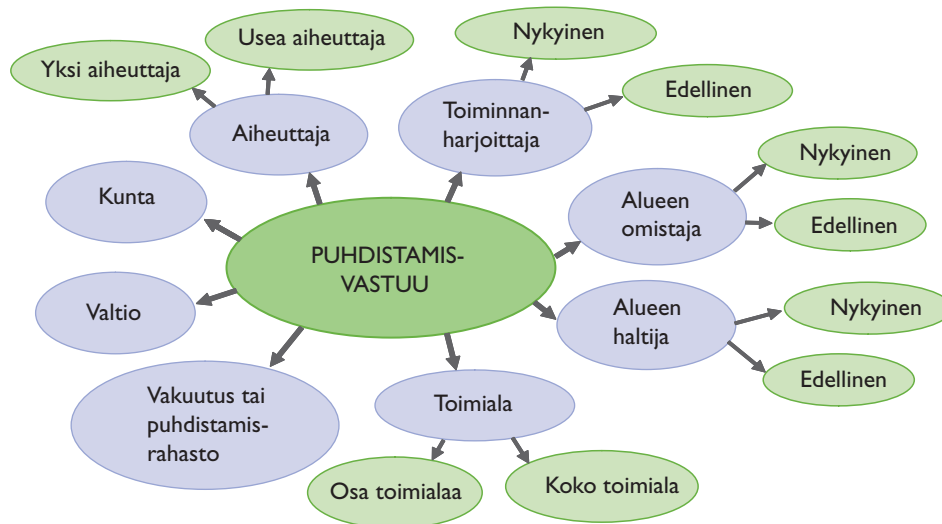
Vastuutahot ja vastuun jakautuminen

3.3.1

Yleistä puhdistamis- ja korvausvastuun kohdentamisen lähtökohdista

Uudella lainsäädännöllä vastuu pilaantuneista sedimenteistä voitaisiin kohdistaa useisiin tahoihin. Näitä teoreettisesti mahdollisia vastuutahoja ovat esimerkiksi pilaantumisen aiheuttaja, pilaantuneen alueen nykyinen tai uusi omistaja tai muu haltija, ruoppaushankkeen toteuttaja, kokonainen toimiala, kuten kuljetustoimiala, tai valtio tai kunta.

Ympäristövastuun kohdentamisen yleisesti hyväksytty lähtökohta on, että vastuu kohdistetaan aiheuttajaan. Myös sedimenttien pilaantumistapauksissa ensisijainen vastuullinen tulisi olla aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaan pilaantumisen aiheuttaja. Aiheuttajan vastuuseen saattaminen voi olla kuitenkin vaikeaa, ellei mahdollista. Sedimentti on voinut pilaantua pitkän ajan kuluessa ja useamman pilaajan toimesta taikka pilaajaa tai kaikkia pilaajia ei enää ole tai niitä ei tiedetä. Sen varalta, että aiheuttajaa ei saada vastuuseen, lainsäädännössä tarvitaan toissijaisia vastuullisia. Esimerkiksi pilaantuneen maan puhdistamisvastuun yhteydessä (YSL 77 §) on säädetty toissijaisesti vastuullisista, kuten haltija ja kunta tietyissä tapauksissa.



Kuva 3. Lainsäätäjän mahdollisuudet kohdentaa vastuu (Tuomainen 2006).

Esimerkkinä koko toimialan vastuusta on öljysuojarahaston kautta tapahtuva osallistuminen ennallistamisen kustannuksiin tai vielä laajemmasta vastuusta pakollinen ympäristövastuuvakuutus.

Sedimenttien puhdistamisvastuun suhteen ei ole samalla tavoin järjestetty toissijaisia vastuullisia kuin maaperän puhdistamisvastuun suhteen. Esimerkiksi sijaintialueen kunnalla ei ole nimettyä velvollisuuksia pilaantuneiden sedimenttien puhdistamisesta, eikä myöskään alueen haltijalla tai toimialalla tai valtiolla. Erityisesti sedimenttien pilaantumistilanteissa ruoppaaja tai toiminnanharjoittaja voi eräissä tapauksissa joutua vastaamaan kunnostuskustannuksista, vaikka ei ole varsinainen pilaantumisen aiheuttaja.

Aiheuttaja voi olla monta tai pilaantunut alue voi vaihtaa omistajaa. Pilaantumisen aiheuttajista yksi taho voi aiheuttaa pääosan pilaantumisesta tai useiden tahojen osuudet voivat olla yhtä suuret. Näissä tilanteissa vastuu on jaettava. Voitanee pitää kohtuullisena, että useista vastuullisista kukin maksaa kustannukset oman suhteellisen kuormitusosuutensa perusteella. Myös oikeuskäytännössä on esimerkiksi KHO:n päätöksissä 5.1.1996 taltio 35 ja 4.2.2005 taltio 2005 lähdetty siitä, että puhdistamisvastuuta ei voida asettaa yhteisesti, vaan se on jaettava kunkin vastuullisen aiheuttamisosuuden perusteella. Tosin mainitun järjestelmän täydennyksenä tarvitaan vastuun minimiosuuden määrittely, sillä jos yksittäisen toimijan osuus on vähäinen, ei ole kustannustehokasta nimetä myös häntä vastuulliseksi, sillä perimiskustannukset voivat ylittää hyödyn.

3.3.2

Pilaantumisen aiheuttajan vastuu

Sedimenttien ruoppauksissa aiheuttajan vastuu muodostuu julkisoikeudellisesta kunnostamisvastuusta ja korvausvastuusta. Ensin mainittu tarkoittaa vastuuta ympäristöhaittojen poistamisesta ja jälkimmäinen vastuuta niistä vahingoista, joita aiheutuu ulkopuolisille pilaantunutta sedimenttiä ruopattaessa. Aiheuttajan vastuun periaatteesta on säädetty YSL 4 §:ssä: "Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi". Ulkopuolisille aiheutuvasta korvausvastuusta säädetään laissa ympäristövahinkojen korvaamisesta

(737/1994). Ruoppauksen kohteena olevan pilaantuneen sedimentin kunnostaminen voi tarkoittaa pilaantuneen sedimentin luvan mukaista hyötykäyttöä tai sen läjittämistä sopivaan paikkaan tai kuljettamista pilaantuneiden maiden kaatopaikalle. Myös itse ruoppaus voi aiheuttaa ympäristöhaittaa pilaantuneen sedimentin levitessä veden mukana ympäristöön.

Aiheuttajan kunnostusvastuu edellyttää, että pilaava toiminta on ollut lain- tai luvanvastaista. Aiheuttajaa ei voida asettaa vastuuseen ympäristön ennallistamisesta, jos menettely on ollut tapahtuma-ajan lainsäädännön mukaan laillista tai tapahtunut luvanvaraisen toiminnan puitteissa. Vastuuseen saattamisen suhteen ongelmana erityisesti organotinayhdisteiden osalta on, että pilaantuminen on voinut tapahtua pitkän ajan kuluessa. Lisäksi aiheuttajia on voinut olla lukemattomia, esimerkiksi väylän pohjan pilanneet laivat ja pienveneet, joten niiden nimeäminen on käytännössä mahdotonta.

3.3.2.1

Ruoppaajan vastuu pilaantumisen aiheuttajana

Uuden ruoppaushankkeen toteuttajaa voidaan usein pitää eräänlaisena pilaajana, sillä hanke itsessään voi aiheuttaa uutta vesistön pilaantumista saattamalla haitta-aineet liikkeelle. Pilaantumista voi tapahtua sekä ruopattaessa että läjitettäessä ruoppausmassoja. Ruoppaaminen edellyttää ympäristölupaviraston lupaa, jos ruoppaamisen vesistövaikutukset ovat vesilain yleiskielloissa (sulkemis- ja muuttamiskielto) tarkoitettuja, jos aiheutuu VL 1 luvun 19 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista vesialueella tai jos alueen omistajalle aiheutuu ruoppaamisesta huomattavaa haittaa. Ruoppaaja voi aiheuttaa myös maaperän tai pohjaveden pilaantumista läjittäessään ruoppausmassoja kuivalle maalle.

Ruoppaajan lainvastainen toiminta, esimerkiksi pilaantuneen sedimentin luvaton läjittäminen vesistöön tai luvallisen toiminnan lupamääräyksien vastainen toiminta, voidaan käsitellä vesilain mukaisena virka-apuasiana ympäristölupavirastossa. Ruoppausmassan sijoittamiseen vesialueelle on haettava lupa vesilain 4 luvun 6 §:n tarkoittamissa tapauksissa. Virka-apumenettelyssä lainvastaisesti tai lupaehtojen vastaisesti toiminut veloitetaan määräajassa ryhtymään johonkin tai lopettamaan jokin lainvastainen toiminta tai ennallistamaan tilanne. Oikaisun tehosteeksi ympäristölupavirasto voi määrätä uhkasakon tai oikeuttaa teettämään toimenpiteet laiminlyöjän kustannuksella.

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan ympäristönsuojelulaissa muun muassa terveyshaittaa, haittaa luonnolle ja sen toiminnoille, vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle. Ympäristöluvassa asetetaan riittävät määräykset ympäristön pilaantumisen estämiseksi. Ympäristöhaittaa aiheuttavaan pilaantuneiden sedimenttien läjittämiseen maa-alueelle voi alueellinen ympäristökeskus puuttua tarvittaessa myös hallintopakkekeinoin eli määrätä uhkasakon tai oikeuttaa teettämään toimenpiteet laiminlyöjän kustannuksella.

3.3.3

Pilaantuneen alueen omistajan tai haltijan vastuu

3.3.3.1

Yleistä

Alueen omistajien tai haltijoiden puhdistamisvastuusta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Koska pilaantuneet sedimentit kuitenkin aiheuttavat maaperän tai pohjaveden pilaantumista esimerkiksi sedimenttejä läjitettäessä, on läjitysalueen omistaja tai haltija käytännössä toissijaisessa kunnostusvastuussa tietyin edellytyksin (vertaa YSL 7–8 §). Omistajan tai haltijan vastuu riippuu pilaantumisen ajankohdasta. Vanhoihin

pilaantumisiin (ennen 1.1.1994 tapahtuneet) sovelletaan jätehuoltolakia ja uudempiin ympäristönsuojelulakia. Jätehuoltolaissa omistajan/haltijan vastuu on laajempi.

3.3.3.2

Väylän- tai satamanpitäjän vastuu haltijana

Pilaantuneita sedimenttejä voidaan havaita, kun ruopataan yleisiä kulkuväyliä. Yleinen kulkuväylä voi olla merenkulkulaitoksen ylläpitämä julkinen kulkuväylä tai muidenkin ylläpitämä paikallisväylä. Väylänpitäjä vastaa väylän kunnossapidosta. Kunnossapitoa ovat esimerkiksi väylän riittävän syvyyden turvaavat ruoppaukset. Kunnossapitovelvollisuus ei tarkoita yleistä vastuuta pilaantuneiden sedimenttien puhdistamisesta, vaan ensisijaisesti vastuussa on pilaantumisen aiheuttaja aiemmin selostetun mukaisesti. Silti kunnossapitoruoppaus voi käytännössä johtaa siihen, että hankkeen yhteydessä syntyy lisäkustannuksia, jotka jäävät hankkeen toteuttajan maksettavaksi, sillä maksukykyistä aiheuttajaa ei ehkä ole.

Väylän käyttö saattaa aiheuttaa myös sedimenttien pilaantumista. Väylän pitäjälle ei ole kuitenkaan säädetty nimenomaista sedimenttien puhdistamisvelvollisuutta. Vertailukohdan saamiseksi väylänpitoa voidaan verrata tienpitoon. Teiden käyttöä säätelevät laki yksityisistä teistä sekä laki maanteistä. Tien käyttö on voinut pitkän ajan kuluessa pilata maaperää ja pohjavettä. Jos pilaantumisen katsotaan johtuvan tienkäytön päästöjen aiheuttamasta pilaantumisesta, on tienpitäjä pilaantumisen aiheuttajana puhdistusvastuussa. Puhdistusvastuu voi kohdata tienpitäjää myös tiealueen haltijana. Jätelain mukaan tienpitäjä tiealueen haltijana vastaa toissijaisesti tiealueen ja sen liitännäisalueiden roskaantumisesta. Kun sovelletaan analogisesti tienpitäjän vastuuta, voidaan myös väylän pitäjä luokitella aiheuttajaksi ja saattaa hänet vastuuseen.

Sataman pitäjän vastuu voi syntyä joko aiheuttajana tai alueen haltijana. Pääosin kauppamerenkulun käyttöön ja yli 1 350 tonnin vetoisille aluksille soveltuvat satamat ovat ympäristölupavelvollisia laitoksia. Lupamääräyksen rikkomisesta tai luvattomasta toiminnasta aiheutuva sedimenttien pilaantuminen voidaan oikaista hallintopakkekeinoin. Satamissa olevien sedimenttien pilaantuminen ei kuitenkaan yleensä aiheudu ympäristölupamääräyksen rikkomisesta tai kokonaan luvattomasta satamatoiminnasta. Pilaantuminen on tavallisesti tapahtunut vähitellen sataman normaalista ja hyvin pitkäaikaisesta käytöstä, joten rikkomusperusteista aiheuttajan vastuuta ei synny. Satamien vesialueet ovat satamien omia tai vuokra-alueita, joten sataman pitäjä on kyllä alueen haltija, mutta toissijaista vastuuta ei kuitenkaan synny kun sitä ei ole säädetty.

3.3.4

Yhteiskunnan vastuu

Valtiolla tai kunnalla ei ole pilaantuneen sedimentin toissijaista kunnostusvastuuta. Valtion talousarvioon on mahdollista ottaa määräraha pilaantuneiden sedimenttien puhdistamiseen. Rahoitus ohjautuisi alueellisille ympäristökeskuksille jätelain 35 §:n mukaisina valtion jätehuoltotöinä tehtäväksi. Valtion jätehuoltotoille on asetettu reunaehdot, jotka rajoittavat tämän rahoitusmuodon soveltamista¹.

¹) Jätelaki 3.12.1993/1072 35 § (4.2.2000/91) Valtion osallistuminen jätehuoltotyöhön. Jos ympäristössä olevasta jätteestä tai muusta käytöstä poistetusta esineestä tai aineesta aiheutuu 19 §:ssä tai ympäristönsuojelulain 7 §:ssä tarkoitettu vaara, haitta tai muu seuraus ja tämän ehkäisemiseksi tai poistamiseksi tarpeellisesta työstä tai toimenpiteestä on aiheutunut tai voi aiheutua kunnan jätehuollolle kohtuuttomaksi katsottavat kustannukset, alueellinen ympäristökeskus voi, sovittuaan siitä tarvittaessa asianomaisen kunnan kanssa, jätehuoltotyönä valtion talousarvion rajoissa tehdä tai teettää työn tai toimenpiteen taikka osallistua muuten edellä tarkoitettuihin kustannuksiin.

Kunta tai valtio voi olla sellainen toiminnanharjoittaja, jonka toiminta on aiheuttanut sedimenttien pilaantumista. Tällöin se vastaa pilaantumisesta samoin kuin muutkin aiheuttajat. Ne voivat ruopata alueitaan ja olla vastuussa ruoppauksen tai läjityksen aiheuttamasta lisäpilaantumisesta.

Pilaantuneen sedimenttialueen omistajana tai haltijana kunta ei ole velvollinen puhdistamaan aluetta. Kunta voi joutua maa-alueen haltijana toissijaiseen vastuuseen maaperän pilaantumisesta. Myös silloin, kun pilaantuneen alueen muuta haltijaa ei voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää, on kunnan selvítettävä maaperän puhdistamistarve ja puhdistettava maaperä (YSL 75 §). Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä roolia pilaantuneiden sedimenttien puhdistamis- ja kunnostusvastuussa

3.4

Korvausvastuu ruoppauksissa

3.4.1

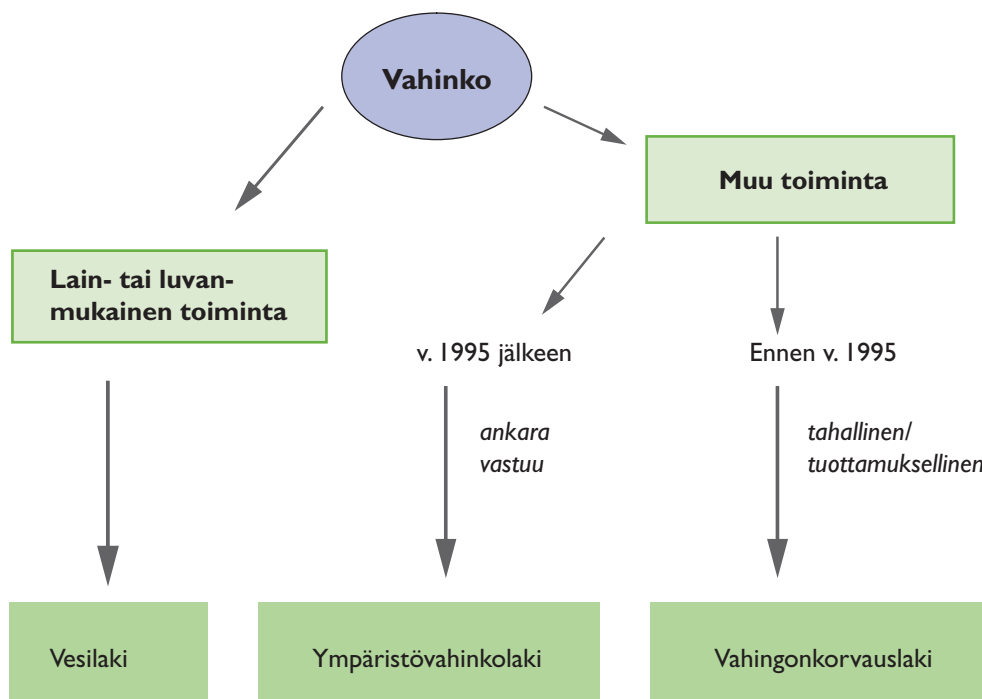
Yleistä vastuun syntymisestä

Sedimenttien pilaantuminen voi aiheuttaa vahinkoja ja haittoja, joista voidaan vaatia korvausta. Esimerkiksi pilaantuminen voi aiheuttaa lisäkustannuksia sedimenttien läjityksen yhteydessä. Sedimentit voivat olla niin pilaantuneita, että niitä ei voida läjittää mereen, vaan ne on läjitettävä maalle suuremmin kustannuksin. Lisäksi ruoppaaminen saattaa vaatia kalliimpaa tekniikkaa, kun kyse on pilaantuneista sedimenteistä. Ruoppauksesta voi aiheutua uusia ympäristövahinkoja, jos ruopattavien sedimenttien sisältämät haitta-aineet leviävät vesistöissä.

Vahinkojen korvaamisesta on säädetty yleisesti ympäristövahinkolaissa. Ympäristövahinkolain mukaan ympäristövahinkona korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut esimerkiksi veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta taikka melusta, hajusta, säteilystä tai muusta vastaavasta häiriöstä (1 §). Korvattavia vahinkoja ovat henkilö-, esine- ja puhtaat varallisuusvahingot. Korvaus esine- tai henkilövahingosta määrätään vahingonkorvauslain 5 luvun mukaisesti. Puhdas varallisuusvahinko korvataan, jos se on vähäistä suurempi, ja rikollisesta toiminnasta aiheutuva vahinko on korvattava aina (YVL 5 §). Korvattavia voivat olla myös häiriöihin tai niiden uhkaan liittyvät vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset sekä näihin liittyvien selvitysten kustannukset (6 §). Vesitaloushankkeista aiheutuneisiin vahinkoihin sovelletaan vesilain 11 luvun korvaussäännöksiä. Ympäristönsuojelulain 11 luvussa on lisäksi lähinnä korvausmenettelyyn liittyviä säännöksiä.

Kuvassa 4 esitellään pääpiirteissään ruoppauksesta tai tutkimuksesta vastaavan mahdollisuudet saada korvausta pilaantumisen aiheuttajalta. Luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuneet vahingot ovat niin sanottuja *laillisia vahinkoja*. *Laiton vahinko* on kyseessä silloin, kun vahinko on aiheutunut vesilain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesta toiminnasta. Sovellettava lainsäädäntö riippuu myös vahingon tapahtumahetkestä ja siitä, onko toiminnalla ympäristö- tai vesilainsäädännön mukainen lupa.

Vesilain mukaisessa lupamenettelyssä vahingonkorvausasiat käsitellään luvan käsittelyn yhteydessä ja viranomaisen aloitteesta eli viran puolesta. Jälkeenkin päin korvausta voidaan saada, mikäli vahingollinen seuraus, johon lupaa haetaan tai lupa annetaan, on alkanut ennen luvan myöntämistä tai jos ilmenee nk. ennakoimattomia vahinkoja luvallisen tai muuten laillisen toiminnan jälkeen. Jälkikäteen korvaushakemuksen tekee vahingonkärsijä ja toimittaa sen lupaviranomaiselle.



Kuva 4. Korvausvastuun säädöserusteet.

Vahingonkorvauslainsäädäntö tulee sovellettavaksi, kun kyseessä on lain- tai luvanvastainen toiminta. Ympäristövahingon korvausta voi saada ympäristövahinkolain mukaisesti. Vastuu on tällöin ankara, eli toiminnan ei ole tarvinnut olla tuottamuksellista tai tahallista. Lisäksi riittävä todennäköisyys syy-yhteydessä riittää. Rajoituksena YVL:n soveltamisessa on, että sekä pilaantumista aiheuttaneen toiminnan että vahingon on täytynyt tapahtua 1.6.1995 jälkeen.

Mikäli vahinko on tapahtunut ennen YVL:n voimaantuloa, sovelletaan yleistä vahingonkorvauslakia. Tällöin vaatimuksena on, että toiminnan on oltava ollut tahallista tai tuottamuksellista. Lisäksi syy-yhteys ja korvattavat kulut poikkeavat YVL:sta.

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi korvausvastuun perustana olevaa lainsäädäntöä. Lisäksi käsitellään selvityskustannuksia ja korvausvastuun vanhenemista sekä toissijaisia korvausjärjestelmiä.

3.4.2

Korvausvastuu ympäristövahinkolaissa

Ympäristövahinkolakia sovelletaan 1.6.1995 jälkeen sattuneisiin ympäristövahinkoihin. Lain voimaantulon jälkeen ilmeneviin vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta, lakia ei kuitenkaan sovelleta. Ympäristövahingon käsite perustuu kolmivaiheiseen syy-yhteydsketjuun: laukaisevaan *toimintaan*, siitä seuraavaan *ympäristön pilaantumiseen* tai muuhun häiriöön sekä pilaantumisesta aiheutuvaan *vahinkoon*. Ympäristövahinko voi olla tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta johtuva vahinko, joka on aiheutunut esimerkiksi maaperän, ilman tai veden pilaantumisesta taikka melusta, säteilystä, hajusta, lämmöstä tai muusta vastaavasta häiriöstä. Ympäristövahinkolain mukaan vahinkona korvataan esine- ja henkilövahingot, vähäistä suuremmat puhtaat varallisuusvahingot sekä vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset (YVL 5 §).

Sedimentin pilaantumisesta aiheutuvat vahingot ja pilaantuneen sedimentin käsittelystä aiheutuvat vahingot voivat olla ympäristövahinkolaissa tarkoitettuja vahinkoja. Periaatteessa ruoppaaja vahingonkärsijänä voisi vaatia edellä mainittuja korvauksia pilaantumisen aiheuttajalta tai aiheuttajilta. Vahingonkärsijän näyttövelvollisuutta syy-yhteyden suhteen on alennettu, joten riittävää on, että pystyy riittävän todennäköisesti osoittamaan, kuka on vahingon aiheuttaja. Ympäristövahinkolain 3 §:n mukaan toiminnan ja vahingon välisen syy-yhteyden on oltava todennäköinen. Korvausvastuu on tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa vastuuta, joten menettelyn huolimattomuus ei vaikuta korvausvastuuseen. Korvausvelvolliset vastaavat yhteisvastuullisesti vahingosta, jonka asianomaiset toiminnat ovat todennäköisesti yhdessä aiheuttaneet (YVL 8 §).

3.4.3

Korvausvastuu vahingonkorvauslaissa ja KKO:n käytännössä

Vahingonkorvauslakia sovelletaan ennen 1.6.1995 sattuneisiin vahinkoihin ja uusissa vahingoissa vahingonkorvauslakia sovelletaan toissijaisesti ympäristövahinkolain rinnalla. Vahingonkorvauslaissa ei ole käytetty ympäristövahingon käsitettä, minkä vuoksi on turvauduttava tapauskohtaiseen harkintaan siitä, onko kyseessä lain soveltamisalaan kuuluva ympäristövahinko vai ei. Erona ympäristövahinkolakiin on myös ankaran vastuun puuttuminen, joten vastuu edellyttää, että vahinko on aiheutettu tahallaan tai huolimattomuudella. Syy-yhteyttä ja näyttövelvollisuutta sekä osin myös vahinkolajeja koskevat säännökset poikkeavat ympäristövahinkolain säännöksistä. Myös erityiset vahingontorjunta-, ennallistamis- ja selvityskustannuksia koskevat säännökset puuttuvat vahingonkorvauslaista.

Korvausvastuu voi perustua paitsi lakiin myös korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuihin. KKO:n oikeuskäytännössä ilmeni jo ennen YVL:n säätämistä piirre laajentaa elinkeinonharjoittajan korvausvastuuta ankarampaan suuntaan ilman kirjoitetun lainsäädännön tukea. Esimerkiksi huoltamotoiminnassa aiheutunut ympäristövahinko määrättiin korvattavaksi ratkaisussa KKO 1995:108 (ns. Tienristin huoltamoasia). Ympäristön pilaamiskielto on ollut eri muodoissa julkisoikeudellisessa ympäristö- ja vesilainsäädännössä jo pitkään. Lisäksi aiheuttajan vastuu on myös ympäristöoikeudellisten periaatteiden tasolla ollut yleisesti tunnustettu jo 1970-luvulta lähtien. Taannehtivan vastuun kohdistaminen on oikeusturvasyistä ongelmallista, joten tiinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien osalta on erittäin epätodennäköistä, että korvausvastuu voitaisiin perustaa edellä selostettuun oikeuskäytännössä kehittyneeseen vastuuseen.

3.4.4

Korvausvastuu vesilaissa

Vesilaissa säädetään vesitaloushankkeista aiheutuvista vahingoista, joihin luvan mukaisesti suoritettujen ruoppaushankkeiden luetaan. Luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuneet vahingot ovat niin sanottuja *laillisia vahinkoja*. *Laiton vahinko* on kyseessä silloin, kun vahinko on aiheutunut vesilain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesta toiminnasta. Laittomiin ympäristövahinkoihin sovelletaan ympäristövahinkolakia ja muihin laittomiin vahinkoihin vahingonkorvauslakia.

Luvanmukaisen toiminnan korvausmenettelystä säädetään vesilain 11 luvussa. Lupamenettelyssä käsitellään korvausasiat viran puolesta. Korvausvaatimus on tehtävä luvan käsittelyvaiheessa. Lupapäätöksessä korvaukset voidaan määrätä maksettaviksi ennakkoon kertakorvauksina tai vuosittain maksettavina korvauksina. Lainvoimaisia ennakkokorvauksia ei voida enää saattaa uudelleen lupaviranomaisen tutkittavaksi. Jälkikorvaus voi tulla suoritettavaksi, kun vahingollinen seuraus,

johon lupaa haetaan tai lupa annetaan, on alkanut ennen luvan myöntämistä. Vastuu vahingoista ei ulotu kuitenkaan pidemmälle kuin mihin elämäkokemuksen mukainen kausaaliyhteys ulottuu. Ennakkoarvion mukaan tiedostamattomista eli ennakoimattomista vahingoista, jotka ilmenevät toiminnan laillisen alkamisen jälkeen voi vahingonkärsijä tehdä korvaushakemuksen lupaviranomaiselle.

Vesilain 11:3:ssä on luettelo korvattavista vahingoista. Vastuu laillisista vahingoista edellyttää syy-yhteyttä vahinkotapahtuman ja sen aiheuttaneen toiminnan välillä. Vastuu on pääasiassa tuottamuksesta riippumatonta vastuuta olematta kuitenkaan varsinaista ankaraa vastuuta. Jos toiminnasta aiheutuu ympäristövahinko, sovelletaan kuitenkin ympäristövahinkolakia ja vastuu on ankaraa. Useiden korvausvelvollisten korvausvastuu on yhteisvastuullista. Vahingonkärsijä voi hakea korvausta yhdeltä vahingonaiheuttajista koko korvaussummaa vastaavan määrän. Vastuu laillisia vahinkoja ja niiden määrää ja laatua koskevasta selvitystyöstä on luvanhakijalla. Hakija vastaa kustannuksista, joita syntyy laillisia vahinkoja koskevien tutkimusten suorittamisesta ja selvitysten laatimisesta.

3.4.5

Korvausmenettely ympäristönsuojelulaissa

Ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisen toiminnan aiheuttamiin ympäristövahinkoihin sovelletaan ympäristövahinkolakia. Myös vesistön pilaantumisvahinkoihin sovelletaan ympäristönsuojelulakia ja ympäristövahinkolakia. Ympäristönsuojelulaissa on korvausmenettelyä koskevia säännöksiä ja ympäristövahinkolaissa on pilaantumisvahinkoihin sovellettavat aineelliset säännökset. Ympäristövahinkolain mukainen kanne pannaan vireille oikeudenkäymiskaaren mukaisessa tuomioistuimessa tai siinä tuomioistuimessa, jonka tuomiopiirin alueella kyseinen ympäristövahinko tai sen vaikutukset ovat ilmenneet (YVL 10 §). Vesistöjen pilaantumista koskevien korvausasioiden käsittelyssä on pääsääntönä, että ne käsitellään ympäristölupavirastoissa lupamenettelyssä samanaikaisesti ympäristölupahakemuksen kanssa. Muut kuin luvanvaraisella toiminnalla aiheutettujen vahinkojen korvausasiat käsitellään käräjäoikeudessa.

3.4.6

Vastuu vahinkojen selvittämiskustannuksista

Ympäristövahinkolain 6 §:n mukaan vahingonaiheuttajan on korvattava viranomaiselle sellaiset välttämättömät selvitykset, joita tarvitaan sen ratkaisemiseksi, millaisia torjunta- ja ennallistamistoimia vaaditaan. Silloin kun selvittämiskustannukset ovat olleet erityisesti tarpeen ennallistamis- tai torjuntatoimenpiteiden suorittamiseksi, myös yksityisten suorittamat selvitykset voivat tulla vahingonaiheuttajan korvattavaksi. Vahingonaiheuttajan vastuu kattaa myös korvausvastuuta koskevan näytön hankkimisesta aiheutuneet selvitykset ja niiden kustannukset. Viranomaisille aiheutuneiden ympäristön tilan selvityskustannusten käsittelyjärjestyksenä on YVL:n mukaan siviiliprosessi. Aikaisemmin oikeuskäytännössä on ympäristön tilan tutkimuskustannusten julkisoikeudellinen suorittamisvastuu katsottu hallintoriita-asiaksi.

Pilaantuneiden sedimenttien käsittelystä aiheutuneeseen maaperän pilaantumisen selvittämiseen sovelletaan ympäristönsuojelulakia. Ympäristönsuojelulain 77 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus voi määrätä puhdistamisesta vastuussa olevan selvittämään pilaantuneen alueen laajuuden ja puhdistamistarpeen. Tämän selvittämisvelvollisuuden nojalla voidaan aiheuttaja velvoittaa tutkimaan mittauksin pilaantuneisuus ja esittämään pilaantuneen alueen kunnostussuunnitelma. Pilaantuneisuuden selvittämisestä aiheutuneista kuluista vastaa siis aiheuttaja.

Vastuu vahingon selvittämiskustannuksista on kohdistettu aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti siis aiheuttajaan sekä ympäristövahinkolaissa että ympäristönsuojelulaissa. Vanhemmassa lainsäädännössä ei selvittämiskuluja koskevasta korvausvastuusta ole säädetty erikseen. Vastuu määräytyy yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan. Selvityskulut voidaan tulkita vahinkoon liittyviksi taloudellisiksi menetyksiksi, joiden korvaamisesta vahingonaiheuttaja on vastuussa, jos tällainen taloudellinen menetys liittyy esine- tai henkilövahinkoon tai VahL 5 luvun 1 §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät. Ympäristönsuojelulain kannalta korvattaviksi selvityskuluiksi ei voitane tulkita näytön hankinnasta aiheutuneita selvityskuluja.

Vastuu vahingon selvityskustannuksista on yleensä sillä, jolla korvausvastuukin on. Kaikissa tapauksissa vastuuvollista ei kuitenkaan saada selville tai tätä ei enää ole olemassa. Näissä tapauksissa vastuu selvityskustannuksista jää käytännössä yhteiskunnalle. Selvityskulut voidaan mahdollisesti kuitenkin kattaa toissijaisen vastuun keinoilla, kuten lakisääteisillä vakuutuksilla.

Selvityskustannuksia koskevasta korvausvastuusta voidaan tehdä vapaaehtoisia sopimuksia. Kyseessä on tällöin yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Sopimuksella voidaan esimerkiksi määrätä, että toinen sopimusosapuoli suorittaa saastuneisuuden selvittämiseksi välttämättömät mittaukset yms. toimenpiteet ja toinen osapuoli vastaa kustannuksista. Vastuu kuluista voidaan myös jakaa sopimusosapuolten kesken.

3.4.7

Korvausvastuun vanheneminen

Väyliä ja satamien sedimenttien pilaantuminen on aiheutunut vuosikymmenten kuluessa. Korvausvastuuta harkittaessa on selvitettävä, onko korvausvastuu vanhentunut. Sääntely on osittain tulkinnanvaraista, eikä tuomioistuinten ennakkoratkaisuja tietyvästi ole.

Ympäristövahinkolaki (737/1994) on vahingonkorvauslainsäädännössä erityislaki, mutta siinä ei ole korvausvastuun vanhenemista koskevia säännöksiä, joten vanhenemiseen sovelletaan yleistä lainsäädäntöä. Korvausvastuun vanhentumisesta on säädetty laissa velan vanhentumisesta (728/2003). Vanhentumislain 7 §:n mukaan vahingonkorvausvaatimuksen vanhentuminen on katkaistava ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut sopimusrikkomuksesta taikka vahinkoon johtaneesta tai edun palautuksen perustana olevasta tapahtumasta. Tämä määräaika ei kuitenkaan rajoita vahingonkärsijän oikeutta vaatia korvausta henkilö- tai ympäristövahingosta. Ympäristövahingosta aiheutuvan vaatimuksen vanhentuminen alkaa vasta silloin, kun vahingonkärsijällä on riittävät tiedot todellisesta tapahtumainkulusta samoin kuin vahingonaiheuttajasta. Normaalia pidemmän vanhentumisajan tarkoituksena on suojata vahingonkärsijää. Korvausvaatimus on esitettävä kolmessa vuodessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tarvittavat tiedot korvausvaatimuksen esittämiseen; kymmenen vuoden takarajaa ei ole, vaan ainoa määräaika on kolmen vuoden aikaraja vanhentumisen katkaisemiselle.

Vanhentumislain 7.6 §:ssä on erityissäännös, jonka mukaan vahingonkorvausvaatimus voidaan aina käsitellä rikosasian yhteydessä; rikoksesta johtuvaa velkaa ei katsota vanhentuneeksi niin kauan kuin rikosasiassa voidaan nostaa syyte tai rikosasian käsittely on vireillä tuomioistuimessa. Rikosasioissa vanhentumisajan lasketaan alkavan:

- tekorikoksissa tekoajankohdasta
- laiminlyöntirikoksissa siitä, kun vaadittu toimenpide olisi viimeistään pitänyt tehdä

- seurausrikoksissa seurauksen ilmenemisestä
- lainvastaista tilaa ylläpidettäessä tilan päättymisestä.

Ympäristörikosten vanhentumisaika on kymmenen vuotta paitsi ympäristörikkomuksen, joka vanhenee kahdessa vuodessa. Näin ollen oikeus vaatia vahingonkorvausta ympäristörikoksen perusteella vanhenee kymmenessä vuodessa.

Vahingonkorvauslaki ja laki velan vanhentumisesta ovat toissijaisia lakeja, joita sovelletaan, jos asiasta ei ole säännöstä erityislaissa. Vanhentumisesta on säädetty esimerkiksi merilaisissa, jonka katsotaan olevan erityislaki. Merilain mukaan korvausvaatimus on tehtävä kolmen vuoden kuluessa vahingon syntymisestä, kuitenkin enintään kuudessa vuodessa vahinkotapahtumasta. Vesilain mukaan edellyttämätöntä vahinkoa koskeva korvausvaade on pantava vireille kymmenen vuoden kuluessa rakennustyön loppuun saattamisesta tai valmistusilmoituksen tekemisestä.

Vahingonkorvauslaki tuli voimaan vuonna 1974 ja tätä ennen tapahtuneeseen vahinkoon sovelletaan aikaisempaa lakia. Ennen vahingonkorvauslain voimaantuloa tapahtuneen vahingon vanhentumisaika kuitenkin lasketaan vahingon tapahtumisesta. Jos vahingonteosta ei ole kulunut kymmentä vuotta vielä silloin kun vahingonkorvauslaki tuli voimaan 1.9.1974, vanheneminen alkaa kun vahinko ilmenee. Korvausta on lisäksi vaadittava kymmenen vuoden kuluessa vahingon ilmenemisestä. Uusi ympäristövahinkoja koskeva sääntely on voimassa vasta uuden vanhentumislain säätämisen myötä. Velan vanhentumista koskevan lain voimaantulosäännösten mukaan lakia sovelletaan myös velkaan, jonka oikeusperuste on syntynyt ennen tämän lain voimaantuloa. Velka vanhentuu kuitenkin tämän lain nojalla aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta, jollei kyseinen velka myös aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaan vanhentuisi tätä ennen (21§). Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on suojata juuri vahingonkorvaussaatavia.

Esimerkiksi 1960-luvun loppupuolella jätevesipäästöjen aiheuttamasta vesistön pohjan pilaantumisesta aiheutuneet esinevahingot (kiinteistön vahingoittuminen) olisivat vanhentuneita, sillä vahinko on ilmennyt jo ennen VahL voimaantuloa. Toisaalta vahingon ilmenemisajankohta voisi myöhentyä jos katsotaan, että vahinko ilmenee vasta, kun sedimenttiin kertyneiden haitta-aineiden pitoisuuden havaitaan ylittävän tietyn rajan ja tästä ylityksestä tiedotetaan aiheuttajalle. Tällöin vanhentumisaika laskettaisiin vasta rajan ylittymisestä, eikä jo haitta-aineiden joutumisesta sedimenttiin. Henkilövahingoista esimerkiksi sairaudet olisivat edelleen korvattavissa, jos ne ilmenevät vasta lain voimaantulon jälkeen ja niistä vaaditaan korvausta 10 vuoden kuluessa. Sama koskee ns. puhtaita taloudellisia vahinkoja. Henkilö- ja esinevahinkoihin liittymättömät taloudelliset vahingot korvataan vain, jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädettyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka korvaukseen on erittäin painavia syitä (VahL 5:1).

Yhteenvetona voidaan todeta, että vahingonkorvausvastuun vanhentumisen kannalta keskeinen kysymys on se, mistä ajankohdasta vanhentuminen lasketaan. Nykyisen käsityksen mukaan laskeminen tulee siis aloittaa vahingon ilmenemisestä eikä vahinkoteosta. Tämä suojaa vahingonkärsijöitä etenkin, kun on kysymys ympäristövahingoista, joiden ilmeneminen voi kestää pitkäänkin. Myös sedimenttien pilaantuminen on yleensä tapahtunut pitkän ajan kuluessa ja kaikki pilaantumisen aiheuttamat vahingot eivät vielä ole edes ilmenneet. Vanhimpiin eli ennen vahingonkorvauslain voimaantuloa tapahtuneisiin vahinkoihin ei kuitenkaan enää voida puuttua, sillä näiden vahinkojen vanhentuminen on laskettu aikaisemman käytännön mukaisesti vahinkoteosta. Korvausvastuu voi soveltua, kuten edellä on todettu, sellaiseen vahinkoon, jonka synnyttäneestä vahinkoteosta ei ollut kulunut kymmentä vuotta VahL voimaantullessa 1.9.1974 ja joka ilmeni tai ilmenee vasta voimaantulon jälkeen.

Toissijainen korvausvastuu

Vahingonkärsijä tarvitsee täydentävää korvausturvaa, sillä aiheuttaja voi olla tuntematon tai maksukyvytön. Tämä toissijainen turva voi perustua vastuullisen ottamaan vapaaehtoiseen vakuutukseen tai lakisääteiseen pakolliseen vakuutukseen. Vapaaehtoinen vahinkovastuuvakuutus on merkitykseltään rajallinen, sillä normaalista vastuuvakuutuksesta korvataan vain äkilliset ja yllättävät ympäristövahingot sovittuun vakuutusmäärään saakka. Vähitellen syntyvät ympäristövahingot on sen sijaan yleensä rajattu yleisten vastuuvakuutusten ulkopuolelle. Kaikki vanhat pilaantumiset jäävät vapaaehtoisen vakuutuksen ulkopuolelle, sillä vakuutus koskee vain sen voimassaolon aikaisia tapahtumia. Myöskään pakollisella vakuutuksella ei ole merkitystä sedimenttien puhdistamisen yhteydessä, sillä sitä ei sovelleta vanhoihin vahinkoihin.

Pakollinen vakuutus perustuu ympäristövahinkovakuutuslakiin (81/1998), jonka mukaan ympäristövahingosta, tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen maksetaan korvausta. Näin toimitaan, jos korvausta ei ole saatu perityksi korvausvelvolliselta ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta tai korvausvelvollista ei ole saatu selville (1 §). Ympäristövahingolla tarkoitetaan ympäristövahinkovakuutuslaissa samaa kuin ympäristövahinkolaissa. Ympäristövahinkovakuutuslain mukaan sellaisella yksityisoikeudellisella yhteisöllä, jonka harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai jonka toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle, on oltava ympäristövahinkovakuutus (2 §). Ympäristövahinkovakuutuslain mukainen vastuu ei kuitenkaan koske ennen lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta aiheutuneita vahinkoja, vaikka vahingot olisivat ilmenneet vasta lain voimaantulon jälkeen (27 §). Ennen lain voimaantuloa tapahtunut maaperän pilaantuminen jää siten lain soveltamisalan ulkopuolelle. Toissijainen vastuu ei myöskään koske sellaisia ympäristövahinkoja, jotka voidaan korvata öljysuojarahastosta annetun lain (379/1974) mukaan (1.2 §).

Vahinkoa kärsineen on korvauksen saadakseen osoitettava, että korvausta ei ole saatu perityksi korvausvelvolliselta ulosmittauksessa taikka konkurssin tai muun maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisen tai korvausvelvollisen yrityksen purkautumisen takia ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta. Vahinkoa kärsineen selvitysvelvollisuus edellyttää myös, että vahingonkärsijä osoittaa, ettei korvausvelvollista saada selville ottaen huomioon vahinkoa kärsineen mahdollisuudet korvausvelvollisuuden selvittämiseen (16 §).

Yhteenveto kunnostus- ja korvausvastuusääntösten soveltamisesta pilaantuneiden sedimenttien ruoppauksissa

Kunnostusvastuu

Ympäristönsuojelulaissa ei ole pilaantuneita sedimenttejä koskevia erityisiä säännöksiä. Yleinen hallintopakkoa koskeva säännös ympäristönsuojelulain 84 §:ssä voisi kohdentua luvattoman tai luvanvastaisen toiminnan aiheuttamaan sedimentin pilaantumiseen. Myös ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa tapahtuneen tai lakaneen toiminnan pilaama sedimentti, jos se on aiheutettu vesilain pilaamiskiellon

vastaisesti, voidaan edelleen määrätä puhdistettavaksi, jos siihen aiemman lainsäädännön nojalla on voitu kohdistaa ennallistamisvelvoite.

Lainsäädännössä ei ole säädetty sedimenttien kunnostusvastuussa olevia toissijaisia tahoja. Toissijaisuutta koskevat säädökset koskevat vain pilaantunutta maaperää ja pohjavettä eli niiden perusteella on mahdollista saattaa vastuuseen pilaantuneen sedimenttien maalle läjittämisestä aiheutuneesta maaperän pilaantumisesta.

Vesilain vesistö rakentamista koskevat säännökset eivät sovellu yleensä pilaantuneiden sedimenttien ruoppaukseen. Kuitenkin esimerkiksi pilaantuneita sedimenttejä ruopattaessa ja läjitettäessä niistä voi joutua vesistöön haitallisia aineita. Lupaharkintaan sovelletaan silloin vesilain ohella myös ympäristönsuojelulakia. Luvan myöntämisen esteenä on huomattavan ja laajalle ulottuvan vahingollisen vaikutuksen tai muun siihen verrattavan haitan syntyminen. Ympäristölupavirastolla on mahdollisuus käyttää hallintopakkoa oikeudenvastaisen tilan oikaisemiseksi.

Ruoppaus tai ruoppausmassojen läjitys voi tapahtua tai mainittujen toimenpiteiden vaikutukset voivat ulottua vieraan valtion alueelle tai aavalle merelle tai ne voivat koskea Suomelle kuuluvaa, mutta aluevesirajan ulkopuolista mannermaajalustaa. Merensuojelulaissa on säädetty meren pilaamiskielto, jonka rikkomisesta aiheuttaja joutuu vastuuseen. Ympäristöministeriö voi käyttää hallintopakkoa oikeudenvastaisen tilan oikaisemiseen.

Kemikaalilain perusteella pilaantuneiden sedimenttien puhdistamisvelvollisuus koskee tapauksia, joissa kemikaalien joutuminen sedimenttiin on seurausta huolimattomasta tai varomattomasta kemikaalien käsittelystä. Vanhoissa pilaamistapauksissa moitittavuuden arviointi on hankalaa.

3.5.2

Korvausvastuu

Pilaantuneiden sedimenttien aiheuttamien vahinkojen korvausvastuun toteutumisen kannalta on huomattava merkitys vahingon ilmenemisajankohdalla. Vahinkoihin, jotka ovat syntyneet 1.6.1995 jälkeen, sovelletaan ympäristövahinkolakia ja mainittua ajankohtaa ennen tapahtuneisiin vahinkoihin vahingonkorvauslakia. Ympäristövahinkolain korvausvastuu on ankaraa ja riittävää korvattavuuden kannalta on toiminnan ja siitä aiheutuvan vahingon *todennäköinen* syy-yhteys. Vahingonkorvauslaissa korvausvastuu perustuu tahallisuuteen tai huolimattomuuteen. Korvattavia vahinkoja ovat muut kuin ympäristövahingot. Lain- tai luvanvastaisen toiminnan aiheuttamien vahinkojen korvausasiat käsitellään käräjäoikeudessa. Lupahakemuksen yhteydessä määrättävät korvausasiat käsitellään lupaviranomaisessa.

Ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan käsittelyn yhteydessä määrätään korvattaviksi viran puolesta vesistön – käsittäen myös sedimentit – pilaantumisesta, aiheutuvat vahingot. Vahingonkorvauksiin sovelletaan ympäristövahinkolakia, lukuun ottamatta sen 9 §:ää.

Vesitaloushankkeista aiheutuvien luvan mukaisten eli laillisten vahinkojen korvaaminen tapahtuu vesilain korvaussäännösten perusteella. Kun vesitaloushankkeeseen liittyy vesistöä pilaavaa toimintaa esimerkiksi ruoppausta tai läjittämistä, vahingonkorvaukset käsitellään samoin kuin edellä esitetyssä ympäristöluvassa.

3.5.3

Kunnostus- ja korvausvastuu ruoppauksissa

Kunnostusvastuusta tai kunnostusmääräyksen antavasta toimivaltaisesta viranomaisesta ei ole yleisiä säännöksiä. Tämä poikkeaa pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamisen sääntelystä, josta on täsmällistä sääntelyä.

Ruoppauksissa on tavanomaista, että ruoppaaja kunnostaa ruoppauksen kohteena olevan pilaantuneen sedimentin. Aiheuttajan selvittämistä ei ole aikaa odotella, koska ruoppaukset on suunniteltu tehtäväksi tiettyinä aikoina lähitulevaisuudessa. Pilaantumisen aiheuttajaa ei usein edes tiedetä ja sen selvittäminen varsinkin vanhoissa tapauksissa on vaikeaa. Hanketta koskevassa ympäristöluvassa voidaan antaa määräyksiä vain luvanhakijalle, joten pilaantumisen aiheuttajalle ei siinä voida asettaa velvollisuuksia, sillä hän ei edes ole asianosainen lupaprosessissa. Korvausta mahdolliselta pilaajalta ei voida vaatia siinä lupakäsittelyssä, jonka ruoppaaja joutuu oman toimintansa johdosta käynnistämään, vaan kysymykseen tulee pikemminkin YSL 72 §:n mukainen ympäristölupavirastolle tehtävä hakemus, joka on eri asia kuin ruoppausta koskeva lupahakemus.

Ruoppaajalla voi olla mahdollisuus saada vahingonkorvausta aiheuttajalta, jos aiheuttaja saadaan selville ruoppausten kestäessä tai niiden päätyttyä. Mahdollisuus on lähinnä teoreettinen ja siihen vaikuttavat mm. sovellettava vahingonkorvauslainsäädäntö ja vanhentumista koskevat säännökset. Yleensä vastuu jää toiminnan harjoittajan eli ruoppaajan kannettavaksi.

Sedimenttien pilaantumisen aiheuttamista vahingoista voidaan vaatia korvausta ympäristövahinkolain nojalla. Toisaalta ruoppaus itsessään voi aiheuttaa ympäristövahinkoja. Korvausvelvollinen on aiheuttajan vastuun periaatteen mukaisesti vahingon aiheuttaja, joka ruoppauksen aiheuttamien uusien vahinkojen osalta on ruoppaaja. Kun kyseessä on vesialueella tapahtuva toiminta ja pilaantuminen, luvan tai lainsäädännön mukaisen toiminnan aiheuttamiin vahinkoihin haetaan korvausta lupakäsittelyn yhteydessä vesilain mukaisessa järjestyksessä lupaviranomaiselta eli ympäristölupavirastolta tai alueelliselta ympäristökeskukselta. Mikäli kyseessä on selvästi luvan- tai lainvastainen toiminta, korvausta haetaan vahingonkorvauslainsäädännön mukaisesti käräjäoikeudelta.

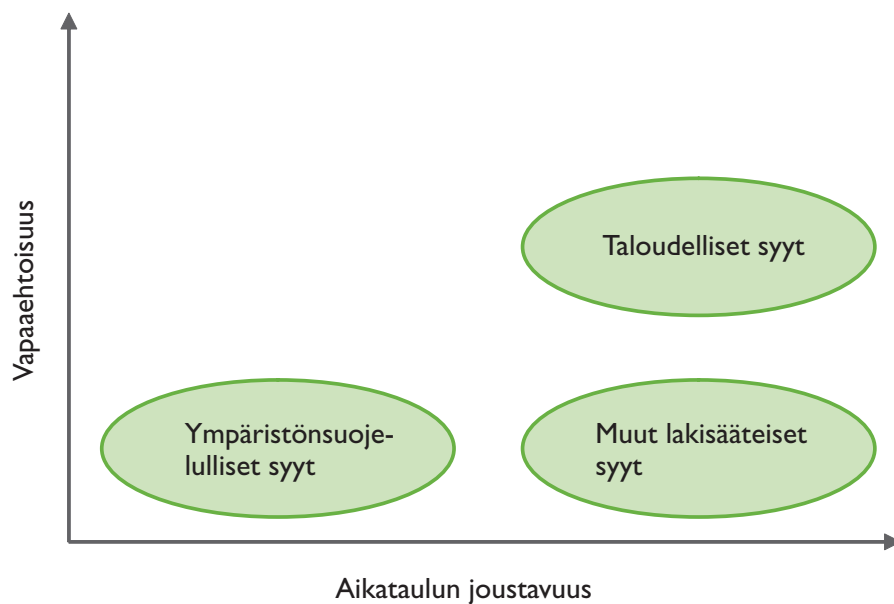
4 Case-tarkastelu ruoppaushankkeista

Tässä luvussa esitellään näkökohtia pilaantuneiden sedimenttien ruoppauksen vastuun jakautumiseen käytännössä. Tavoitteena on analysoida erilaisten esimerkkitapausten perusteella kustannusten todellista jakautumista ja arvioida, kuinka vastuun tulisi näissä tapauksissa lainsäädännön pohjalta jakautua.

4.1

Ruoppaushankkeiden erilaiset lähtökohdat

Ruoppauksilla on erilaisia tavoitteita, jotka vaikuttavat osaltaan siihen, mikä näissä hankkeissa on yhteiskunnallisesti kohtuullista ja mahdollista ja mitkä ovat hankkeiden suurimmat ongelmat nykykäytännöt huomioonottaen. Organotinapitoisten sedimenttien ruoppaukset voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään ruoppauksen tavoitteen mukaan (kuva 5). Usein hankkeissa voidaan toteuttaa samanaikaisesti useampia tavoitteita, mutta yleensä hankkeen toteutumisen kannalta yksi tavoitteista on olennaisin.



Kuva 5. Pilaantuneiden sedimenttien ruoppauksen syyt ja niiden suhde hankkeen toteutuksen pakollisuuteen ja aikataulun joustavuuteen.

Pilaantuneiden sedimenttien ruoppaamisesta ympäristönsuojelullisista syistä on kyse silloin, kun aluetta on tarpeen ruopata pilaavien aineiden leviämisen estämiseksi. Näissä tapauksissa tyypillisesti viranomaisen velvoittaa aiheuttajaa tai toissijaista vastuullista kunnostamaan pilaantuneen sedimentin ja korjaamaan tilanteen, niin ettei siitä aiheudu enempää haittaa muulle ympäristölle. Tyypillisesti ruoppauksen toteutuksella on lisääntyvien riskin vuoksi kiire. Puhtaasti ympäristönsuojelullisia TBT-pitoisten sedimenttien ruoppauksia Suomessa ei ole toistaiseksi toteutettu.

Osa ruoppauksista on välttämätöntä tehdä muista syistä. Tällaisia ovat esimerkiksi yleisen väylän ylläpitämiseksi tehtävät ruoppaukset. Tällöin ruoppaus on välttämätön eikä pilaantumisen aiheuttamia kustannuksia yleensä voida ainakaan kokonaan välttää. Myös kunnan hankkeita voidaan pitää joissakin tapauksissa välttämättöminä, kun hankkeella toteutetaan lakisääteisiä tehtäviä, kuten silloin, kun tavoitteena on parantaa alueen yleistä hyötykäyttöä tai poistaa asukkaille aiheutuvia esteettisiä haittoja. Toteutusajankohta voi olla jossain määrin joustava, mutta sidoksissa esimerkiksi julkiseen budjettirahoitukseen.

Suurin osa toteutuneista ruoppaushankkeista on ruoppaushankkeita, joiden tavoitteena on parantaa toimintamahdollisuuksia, eli niistä on taloudellista hyötyä ruoppauksen toteuttajalle. Tällöin kustannusten ja hyötyjen vertailu on ratkaisevaa kunnostuspäätöksen (hankkeen toteutuksen) kannalta. Toteutus on lähtökohtaisesti vapaaehtoista, ei siis lakisääteisesti pakollista. Toteutusaikataulu on myös joustava, taloudellisten raamien asettamissa rajoissa.

4.2

Käytännön esimerkitapauksia

Tyypillisiä ruoppaushankkeita, joissa sedimentin on havaittu pilaantuneen TBT:llä ja joissa pilaantuminen on vaikuttanut hankkeen toteuttamiseen, ovat satamien, laivaväylien, telakoiden edustojen ja pienvenesatamien ruoppaukset. Näitä tapauksia esitellään alla käytännön esimerkein. Esimerkitapaukset ovat toteutuneita tai suunniteltuja hankkeita, mutta selostukset kohteista ovat yksinkertaistettuja ja joidenkin yksityiskohtien osalta puutteellisia.

Tapauksia on lisäksi verrattu edellisessä luvussa tehtyyn vastuulainsäädännön analyysiin, jolloin voidaan todeta, toteutuvatko vastuulainsäädännön tavoitteet käytännössä. Jokaisesta tapauksesta esitellään seuraavat asiat:

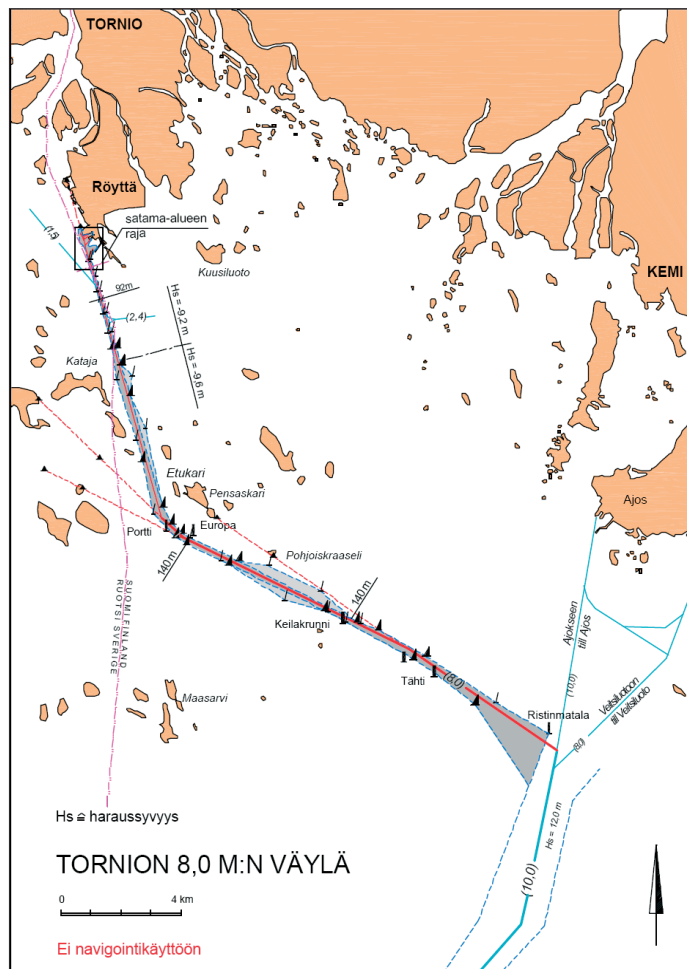
- Tapauksen taustatiedot (tapauksen historia, tutkimukset, pilaantuminen)
- Vastuun jakautuminen käytännössä
- Vastuun jakautuminen lainsäädännön mukaan

4.2.1

Satama ja väylä



Kuva 6a. Tornion satama (Kuva: Merenkululaitos).



Kuva 6b. Tornionväylä (Kartta: Merenkululaitos).

4.2.1.1

Taustaa

Tornion kaupunki on maanomistajana vuokrannut Tornion Röyttän satama-alueen Outokumpu Stainless Oy:lle, joka on satamanpitäjä. Satama on ympärivuotisessa käytössä ja sinne johtaa nykyisin 8 metrin syvyinen väylä. Satama on irtolastisatama, jonka pääkäyttäjät ovat Tornion jaloteräs- ja ferrokromitehtaat, jotka ovat nykyisin osa Outokumpu Stainless Oy:tä. Tornion ferrokromitehdas aloitti toimintansa vuonna 1968 ja jaloterästehdas vuonna 1976. Vuonna 2003 Tornion terästehtaan oman liikenteen osuus liikennemäärästä oli 92 %. Muu liikenne oli pääasiassa Tehokaasu Oy:n nestekaasuliikennettä. Röyttän satamassa käy nykyisin vuosittain noin 350 alusta, mutta vuosittaisen alusmäärän arvioidaan kasvavan noin 700 alukseen vuoteen 2007 mennessä.

Ruoppauksen syy ja suunnitellut toimenpiteet:

Pohjanlahden merenkulkupiiri syventää Tornion väylää nykyisestä 8 metrin kulkusyvyydestä 9 metrin kulkusyvyyteen sataman kasvavan kuljetusmäärän vuoksi ja alusliikenteen turvaamiseksi Perämeren vaihtelevilla vedenkorkeuksilla. Imuruoppausmassat (75 % ruopattavista massoista) läjitetään sataman edustalle rakennettavaan erilliseen, padolla eristettyyn imuruoppausaltaaseen. Kovat hiekka- ja moreenimassat kaivetaan ja läjitetään kolmelle vesialueella sijaitsevalle läjitysalueelle. Hanke on aloitettu keväällä 2006 ja se on määrä saattaa loppuun vuoden 2007 loppuun mennessä.

Satamanpitäjä vastaa samanaikaisesta sataman laajentamishankkeesta. Sataman syventämisen yhteydessä rakennetaan kaksi uutta laituria. Lisäksi nykyiseltä laivaväylältä rakennetaan liityntäväylä uudelle laiturille. Sataman ruoppausmassat läjitetään satamakenttään ja pääosin Rähänlahden perukkaan sataman itäpuolelle. Sataman ja väylän huoltoruoppauksia joudutaan tekemään noin 10–15 vuoden välein, koska alueet mataloituvat jatkuvasti maankohoamisen ja liettymisen vuoksi. Röyttän satamaa on syvennetty ruoppaamalla aiemmin vuosina 1998–1999 sekä vuonna 2002.

Toimintaa koskevat luvat ja selvitykset

Satama-alueen rakentamista koskevissa lupa-asioissa toimivaltainen lupaviranomainen on suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Satamanpitäjällä on rajajokikomission lupa (M 3/02, 28.8.2002) sataman ruoppaustöihin ja tarvittaviin rakennustöihin. Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto on antanut satamalle ympäristöluvan 15.4.2005. Luvassa ei käsitellä ruoppausta tai läjitystä. Sataman ympäristövaikutusten seuranta sisältyy Outokumpu Oy:n Tornion tehtaiden tarkkailuohjelmiin. Ruoppausmassojen läjitys on käsitelty tehtaiden toimintojen laajentamisen YVA-menettelyssä.

Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto, joka on lupaviranomainen väylän alueella, on myöntänyt 25.11.2005 Pohjanlahden merenkulkupiirille ympäristöluvan Tornion väylän ruoppaamista ja ruoppausmassojen läjittämistä varten. Hankkeesta on laadittu YVA-selostus, josta Lapin ympäristökeskus on yhteysviranomaisena antanut lausunnon 18.5.2005 (LAP-2004-R-5-53).

Alueen pilaantuminen ja tulokset

Tornion väylän ja sataman ruoppaushankkeeseen liittyen ruopattavilla alueilla tutkittiin sedimentin laatua vuosina 2003-2004. Näytteistä analysoitiin arseenin, kadmiumin, kromin, kuparin, nikkelin, sinkin, lyijyn ja elohopean kokonaispitoisuudet. Lisäksi osasta näytteitä määritettiin tributyyliitinan (TBT) pitoisuus.

Sedimentissä todettu tributyyliitina on mitä todennäköisimmin suurimmalta osin peräisin Röyttän satamassa käyvien alusten pohjista liukenevista antifouling-maaleista. Pienveneet ja muut päästölähteet eivät ole tässä tapauksessa varten otettavia

pilaajia. Satama-alueelta otettujen näytteiden normalisoidut TBT-pitoisuudet vaihtelivat välillä 27–52 µg/kg k.a. Väylältä otettujen näytteiden normalisoidut TBT-pitoisuudet vaihtelivat välillä 11–1237 µg/kg k.a.

4.2.1.2

Vastuiden jakaantuminen käytännössä

Pohjanlahden merenkulkupiiri ja Outokumpu Stainless Oy ovat allekirjoittaneet yhteistoimintasopimuksen Tornion väylän syventämishankkeen valmistelusta. Satamanpitäjä vastaa ruoppauksesta ja sen kustannuksista satama-alueen rajalta Röyttän satamaan. Väylänpitäjä vastaa hankkeesta, joka koskee valtion väylän syventämistä ruoppaamalla ja massojen läjitystä merellä oleville läjitysalueille sekä tehdasalueen edustalle ranta-alueelle rakennettavasta imuruoppauslietteen laskeutusaltaasta. Altaaseen johdetaan väylän ylläpidossa syntyviä imuruoppausmassoja. Myös hankkeen tutkimuskustannukset on jaettu samalla tavoin sataman- ja väylänpitäjän kesken. Sopimus on yksityisoikeudellinen sopimus. Kaupunki maanomistajana ei osallistu kustannuksiin.

Pilaantumisesta aiheutuvien lisäkustannusten määrää ei vielä ole tarkkaan arvioitu, mutta arvio tullaan tekemään. Lisäkustannukset muodostuvat tutkimuskustannusten lisäksi kasvaneista kaivukustannuksista.

4.2.1.3

Vastuiden jakaantuminen lainsäädännön mukaan

Sedimentin pilaantuminen orgaanisilla tinayhdisteillä on aiheutunut väylää pitkin satamaan liikennöivien alusten pohjista liukenevista antifouling-maaleista. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ensisijaisessa vastuussa kunnostuksesta olisivat siten kyseiset alukset tai liikennealueen pitäjä. Pohjanlahden merenkulkupiiri on väylänpitäjä ja valtion omistaman vesialueen haltija ja yhtiö on satamanpitäjä. Kuten edellä on todettu, lainsäädännössä ei kuitenkaan ole säädöksiä pilaantuneen sedimentin kunnostamisesta. Kunnostusvastuu edellyttäisi, että edellä mainittu toiminta olisi tapahtunut vastoin ympäristönsuojelulakia tai vesilakia tai olisi mainittujen lakien nojalla myönnettyjen lupien vastaista. Myöskään kemikaalilain puhdistamisvelvollisuutta ei voi soveltaa, koska kyse ei ole ollut kemikaalin varomattomasta käsittelystä.

Lainsäädännössä ei ole säädöksiä toissijaisesta kunnostusvastuusta. Satama-alueen omistajaa Tornion kaupunkia ja sataman haltijaa (pitäjää) Outokumpu Stainless Oy:tä ei voida velvoittaa puhdistamaan sedimenttiä.

Tilanne vastuiden suhteen muuttuu, kun pilaantunutta sedimenttiä halutaan ruopata. Tällöin ruoppaajan, eli hankkeesta vastuullisen tahon, velvollisuus on huolehtia siitä, ettei ruoppauksesta aiheudu ympäristön pilaantumista. Suurehkot ruoppaukset ovat luvanvaraisia ja lupamääräyksiin pyritään varmistamaan, että ruoppaus- ja läjitysmenettelmät ovat asianmukaisia eikä lisäpilaantumista tapahdu. Ruoppaaja on vastuussa vain ruoppaushankkeen aiheuttamasta haitasta, ei alueen alkuperäisestä pilaantumisesta kokonaisuudessaan. Lupamääräyksissä voidaan antaa määräyksiä vain ruoppauksen ja läjityksen aiheuttamien uusien haittojen suhteen. Jos ruoppausmassa sijoitetaan kuivalle maalle, siihen voidaan soveltaa ympäristönsuojelulain maaperän ja pohjaveden pilaamisen kieltäviä pykäläiä.

Ruoppaajalla on periaatteessa oikeus saada vahingonkorvausta pilaantuneen sedimentin aiheuttamista lisäkustannuksista. Yksittäisten alusten aiheuttamasta sedimentin pilaantumisesta korvausten saaminen on mahdotonta. Jos alusliikenteen pilaa- man sedimentin osalta vahingon aiheuttajana pidettäisiin satamaa kokonaisuutena, muuttuisi tilanne. Satama saattaisi olla korvausvelvollinen aiheutuvasta vahingosta ja samoin väylänpitäjä voitaisiin rinnastaa toiminnanharjoittajaan, jonka toiminnasta aiheutuu sedimenttien pilaantumista. Koska pilaantuminen kuitenkin aiheutuu niiden omasta toiminnasta, ei perusteita vahingonkorvausvaatimusten esittämiseen olisi.

4.2.1.4

Johtopäätöksiä nykykäytännöstä

Tapaus on esimerkki tilanteesta, jossa pilaantuminen on aiheutunut ainakin valtaosin vain yhdestä lähteestä, tässä laivaliikenteestä. Väylänpitäjällä on lakisääteinen velvollisuus huolehtia väylän liikennöitävyydestä, joten hankkeen toteuttamiselle ei ole vaihtoehtoja. Satamanpitäjä hyötyy tässä tapauksessa suoraan sataman laajentamisesta, koska kyse on yhtiön oman tuotannon kasvusta aiheutuvasta laajennustarpeesta. Tältä osin tapaus poikkeaa kaupallisten satamien tilanteesta.

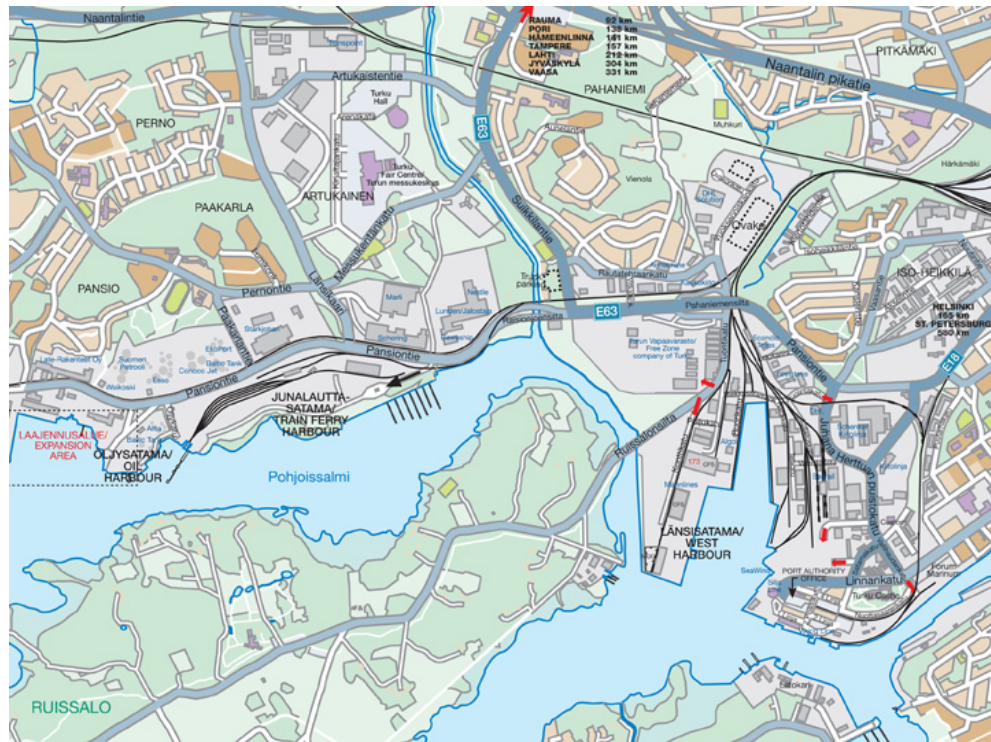
Samanlaisen pilaamiskiellon säätäminen sedimenteille, kuin mitä maaperälle ja pohjavedelle on säädetty, selkiyttäisi kunnostusvastuuta. Sataman- ja väylänpitäjät olisivat toiminnanharjoittajia, joiden toiminnasta aiheutunut sedimentin pilaantuminen voitaisiin määrätä kunnostettavaksi. Toisin sanoen kunnostusvastuu olisi julkisoikeudellista ja ankaraa. Niillä olisi puolestaan mahdollisuus periä puhdistuskustannuksia varsinaisilta pilaajilta. Yksi rahoituksen vaihtoehto olisi väylä- ja satamamaksujen korottaminen.

4.2.2

Telakkatoiminta, satama ja väylä



Kuva 7a. Pansion satama (Kuva: Jouni Saaristo, Turun satama).



Kuva 7b. Turun satama (Kartta: Turun satama).

4.2.2.1

Taustaa

Turun satama sijaitsee Aurajoen suistossa ja se on kaupungin omistama. Satama-alue on laaja ja siinä on useita osia: Matkustajasatama, Linnanaukko, Länsisatama sekä Pansion satama, jossa sijaitsevat öljysatama ja junalauttasatama. Kaupunki on maanomistajana koko alueella lukuun ottamatta valtion omistamaa Laivastoaseman aluetta. Satamassa kävi vuonna 2004 lähes 3000 alusta. Turun satamaan johtaa 10 metrin ja Pansion satamaan 9 metrin syvyinen väylä.

Alueella on toiminut useita telakoita. Aurajoen suulla (Korppolaismäen kupeessa) on ollut telakkatoimintaa jo 1700-luvulta lähtien. Paikalla oli Wärtsilän telakka vuosina 1935–1989 ja vuosina 1989–2003 alueella toimi alivuokralaisena Turun Korjaustelakka. Alueen omistaa edelleen Wärtsilä Diesel. Pansiossa ovat sijainneet Oy Laivateollisuus Ab:n telakka (sittemmin Wärtsilä Meriteollisuuden tytäryhtiö) vuosina 1945–1989 ja Turun laivastoaseman korjaustelakka (sittemmin Valmetin telakka). Linnanaukkoa vastapäätä sijainneen Ruissalon vanhan telakan alueella toimii nykyään sataman kunnossapidon tukikohta ja siellä on myös pieni pienvenesatama. Alueen omistaa Turun kaupunki ja sitä hallinnoi Turun satama. Aker Finnyardsin (ent. Kvaerner Masa-Yards) telakka sijaitsee Pernossa Pansion sataman länsipuolella ja se on ainoa alueella enää toimiva telakka.

Turun kaupungilla on useita pienvenesatamia. Muun muassa Latokarissa, matkustajasatamaa vastapäätä, on suuri pienvenesatama. Vierasvenesatama sijaitsee vajaan kilometrin Aurajoen suulta ylävirtaan.

Ajankohtaisten ruoppausten syy ja suunnitellut toimenpiteet

Aurajoen tuoma liete aiheuttaa Turun kantasatamassa väylällä ja satama-altaassa kunnossapitoon liittyvää ruoppaustarvetta noin 80 000–100 000 m³ vuodessa. Aurajoen suussa on ruopattavalla alueella todettu olevan pilaantuneita massoja jopa 150 000 m³, jotka eivät ole mereen läjityskelpoisia. Lähinnä pilaantuneita massoja varten on Pansion satamaan rakennettu pengerretty allas, johon pilaantuneita massoja arvioidaan mahtuvan noin 80 000 m³. Penkereeseen käytetty louhos on saatu Kakolan kallioperään louhitun tulevan jätevesipuhdistamon luolaston tiloista. Samalla Pansioon on saatu täyttöjä tulevan sataman tarpeisiin myös öljysataman läheisyyteen. Pengeraltaan rakentaminen ja täyttöjen tekeminen on edellyttänyt noin 340 000 m³:n ruoppausta, joista pilaantuneita massoja on läjitetty pengeraltaaseen noin 6 000 m³ ja ns. harmaita massoja 9 000 m³. Puhtaat massat on läjitetty Rajakaran läjitysalueelle. Turun Sataman kunnossapitoruoppaukset ovat myös tulevaisuudessa tarpeen ja läjityskelpoisten massojen läjityspaikaksi on suunniteltu jatkossakin Rajakaran läjitysalueita. Pohjois-Airiston TBT:n taustapitoisuus on tällä hetkellä keskimäärin 40–60 µg/kg k.a. ja pitoisuudet lienevät pääosin peräisin Turun ja Naantalin satamien läjitysmassoista, laivaliikenteestä ja Aurajoen tuomasta kiintoaineesta. Turun Satama on vuoteen 1999 saakka läjittänyt ruoppausmassoja Kuuven läjitysalueelle, joka myöhemmin on osoittautunut olevan eroosiolle herkkää aluetta. Nykyinen paikka Rajakaran pohjoispuolella on valittu virtausmallin perusteella luontaisena sedimentaatioalueena.

Toimintaa koskevat luvat ja selvitykset

Turun Satamalla on useita ruoppaus- ja läjitystöitä koskevia ympäristölupia.

- Pansion sataman ruoppaus- ja täyttötöyt sekä läjittäminen Rajakaran alueelle (28.12.2004 LSY-2004-Y-64). Hanke toteutettu syksyllä 2005.
- Sataman väyliä ja satama-aldaiden ruoppaus ja läjitys Rajakaran luoteis-pohjoispuolelle. Länsi-Suomen vesioikeus (17/1998/4). Lupaa sovelletaan vuosittaisiin kunnossapitoruoppauksiin.

- Turun sataman pääväylän ruoppaaminen ja läjitys Rajakarin luoteis-pohjois-puolelle (19.6.2003 LSY-2002-Y-1). Hanke toteutettu pääosin vuonna 2004 ja viimeistelytyöt (massamääriltään n. 5 % koko hankkeesta) toteutetaan vuonna 2006.

Satama on lupamääräyksissä velvoitettu tarkkailemaan hankkeen vaikutuksia merialueeseen ja pohjaan. Tarkkailusuunnitelmaan kuuluvat mm. vesistö- ja kalatalousvaikutusten tarkkailuohjelma 2003 – 2010 ja ruoppausmassojen sedimenttitutkimukset (raskasmetallit, TBT, PAH ja PCB).

Alueen pilaantuminen ja tulokset

Aurajoen suiston sedimentin haitta-aineet ovat peräisin useista eri lähteistä. Aurajoki tuo yläjuoksulta mukanaan lietettä ja siihen sitoutuneita maatalouden, teollisuuden liikenteen ym. yhteiskunnan toiminnan aiheuttamia haitta-aineita, kuten ravinteita, PCB- ja PAH-yhdisteitä ja muita ympäristölle haitallisia aineita. Turun jätevedenpuhdistamon puhdistetut vedet laskevat satama-altaan pohjukkaan, mikä osaltaan lisää alueen kuormitusta. Myös rakenteilla olevan uuden jätevesipuhdistamon vedet tulevat laskemaan satama-altaan pohjukkaan. Aurajoen suulla on sataman lisäksi ollut teollisuutta, mm. telakoita. Sedimentissä todetut orgaaniset tinayhdisteet ovat peräisin pääosin telakoilta (antifouling-käsittely ja vanhan maalin poisto), väylää pitkin satamaan tulevien alusten pohjamaaleista sekä alueen pienvenesatamista pienveneiden pohjamaaleista. Jätevesien ja yläjuoksun teollisuuden vaikutus on todennäköisesti vähäinen verrattuna edellä mainittuihin toimintoihin.

Alueella on tehty lukuisia sedimenttitutkimuksia. TBT:n normalisoidut pitoisuudet ovat korkeimmat entisen Wärtsilän telakan/Turun korjaustelakan edustalla (293 – 3378 µg/kg k.a.). Muualla suistoalueella normalisoidut TBT-pitoisuudet ovat pääosin tasojen 1 ja 2 välillä (alle 200 µg/kg k.a.). Vierasvenesatamasta otetussa näytteessä pitoisuus on 98 µg/kg k.a. Pienvenesatamista ei ole otettu muita näytteitä. Pansion laivastoaseman edustalta on mitattu korkeita TPHT-pitoisuuksia (max 6 400 µg/kg normalisoituna). Airistolla läjitysalueiden läheisyydessä normalisoidut TBT-pitoisuudet vaihtelevat 2–183 µg/kg k.a.

4.2.2.2

Vastuiden jakaantuminen käytännössä

Turun Satamalla on velvollisuus huolehtia väylän kunnossapidosta omalla hallinnollisella alueellaan. Tämä merkitsee sitä, että Turun Sataman vastuulle kuuluu kantasatamaan johtava väylä Kuuvannokasta alkaen ja Pansion satamaan johtava väylä Viheriäisten aukolta alkaen. Näiden alueiden ulkopuolelta väylävastuu kuuluu Merenkulkulaitokselle. Sataman uudisrakentamiseen liittyvät ruoppaukset kuuluvat sataman vastuuseen.

Pansion satamaan rakennettu pengeriallas sekä siihen varastoitavat ja stabiloitavat pilaantuneet ruoppausmassat tulevat aiheuttamaan ennakkoarvion mukaan Turun Satamalle noin 4 miljoonan euron kustannukset. Lisäkustannukset muodostuvat ennakkotutkimusten, analyysikulujen ja työnaikaisen seurannan lisäksi mm. ruoppausmassan stabiloinnista.

Wärtsilä Diesel on maksanut vuoden 2001 tutkimukset kapealta alueelta laiturinsa edustalta, koska se halusi ruopata laiturin edustaa.

4.2.2.3

Vastuiden jakaantuminen lainsäädännön mukaan

Aiheuttamisperiaatteen mukaan vastuu kunnostuksesta kuuluisi sedimentin pilaajalle. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole säädöksiä, jotka koskisivat pilaantuneita sedimenttejä eikä julkisoikeudellista ankaraa pilaantuneiden sedimenttien kunnos-

tusvastuuta ole pilaajalle säädetty. Kunnostusvastuun syntyminen liittyy pelkästään lain- tai luvanvastaiseen toimintaan. Jos toiminnanharjoittaja toimii lain- tai luvanvastaisesti, voidaan asiantilan oikaisemiseksi käyttää YSL:n mukaisia hallintopakko-keinoja – uhkasakkoa tai teettämisuhkaa. Pilaantuminen on tapahtunut senhetkisen lainsäädännön ja tarvittavien lupien mukaisesti. Osalle pilaavaa toimintaa ei edes ole luvantarvetta. Pilaantumista on tapahtunut myös hyvin pitkän ajan kuluessa. Pilaantumisen aiheuttajia on lisäksi useita. Väylää pitkin satamaan liikennöivien alusten lisäksi alueella on toiminut useita telakoita ja siellä on useita pienvenesatamia. On vaikea arvioida, miten suuri osuus eri toimijoilla on pilaantumisesta ja miten se vaihtelee alueellisesti. Virtaukset ja potkurivirrat aiheuttavat sedimentin eroosiota ja uudelleen kerrostumista. On myös harkittava, voidaanko orgaanisten tinayhdisteiden aiheuttamaa pilaantumista ylipäättään jyvittää eri toimijoiden kesken muuten kuin korkeintaan hyvin rajatuilla alueilla.

Ruoppaajalla on oikeus saada vahingonkorvausta ruoppauksen aiheuttamista lisäkustannuksista. Vahingon korvattavuuden kannalta on tärkeää vahingon synty-ajankohta. Ennen 1.6.1995 syntyneet vahingot korvataan, jos vahingon aiheuttaja on toiminut tahallaan tai tuottamuksellisesti. Myöhemmin tehdyt vahingot korvataan ympäristövahinkolain mukaan, jos kysymyksessä on ympäristövahinko ja teon ja vahingon välinen syy-yhteys on todennäköinen.

Tässä tapauksessa vahingonkorvausvaateen kohdentaminen on vaikeaa. Ongelmana on sedimentin pilaantuminen pitkän ajan kuluessa vähitellen ja useiden pilaajien toimesta. Lukuisten pilaajien joukosta on vaikea löytää ketään selvästi korvausvastuussa olevaa. Vanhemmissa tapauksissa hankaluutena on vielä vahingonteon moitittavuuden arviointi. Jos toiminnanharjoittaja on toiminut lain ja myönnettyjen lupien mukaisesti, korvausvastuuta ei synny. Uudemmissa tapauksissa, joihin soveltuu ympäristövahinkolaki, vahingonkärsijän asemaa on helpotettu.

Alueella on toiminut eri aikoina monia telakoita. Korvausvastuuseen voisi yrittää saada telakoita, jotka ovat toiminnallaan aiheuttaneet sedimentin pilaantumista ajankohdan 1.6.1995 jälkeen. Nähtäväksi jäisi, miten käytännössä useiden yhteisvastuullisten pilaajien vahingonkorvausten määrääminen tapahtuisi.

Pienvenesatamissa pilaantumisen aiheuttajina ovat olleet yksittäiset veneilijät, mutta käytännössä heidän saattamisensa vastuuseen on mahdotonta. Maalien käyttö on myös ollut aikanaan laillista. Pienvenesatamat ovat kaupungin ylläpitämiä ja kaupunki on myös maanomistaja. Siten kaupungin voisi katsoa olevan toissijaisessa vastuussa, mutta koska ympäristölainsäädännössä ei ole säädetty pilaantuneiden sedimenttien kunnostamisesta, ei kaupunkia voida velvoittaa puhdistukseen. Jos kaupunki ruoppaa pienvenesatamaa, määrätty kunnostusvastuu sille mahdollisen lisäpilaantumisen aiheuttajana.

Väylänpitäjän ja satamanpitäjän vastuut muodostuvat samalla tavoin kuin edellä Tornion tapauksessa.

Telakoiden ja satamien lupiin ei ole aiemmin yleensä liittynyt tarkkailuvelvoitteita. Turun satamaa koskevissa uusissa luvissa satama on velvoitettu seuraamaan ympäristön tilaa mm. vesistö- ja kalatalousvaikutusten tarkkailuohjelmalla ja ruoppausmassojen sedimenttitutkimuksilla. Siten Turun satama on lupamääräysten perusteella vastuussa näistä tutkimuksista. Myös muualla uusiin lupiin on tulossa tarkkailuvelvoitteita.

4.2.2.4

Johtopäätöksiä nykykäytännöstä

Tapaus on hyvin monimutkainen. Pilaantumisella on useita aiheuttajia ja eri toimijoiden osuutta pilaantumisesta on vaikea erotella sekä määrällisesti että alueellisesti. Alue on myös laaja ja tässä esimerkkinä käsitellyt Pansion sataman ruoppaustyöt ovat vain osa kokonaisuudesta.

Pilaantuneiden sedimenttien kunnostusvastuu telakoiden osalta on järjestetty ympäristölupien puitteissa. Satamien ja väylien käytöstä aiheutuva sedimenttien pilaantuminen tulisi myös sisällyttää ympäristölupamenettelyyn. Ympäristöluvas-
sa annettaisiin tarvittavat määräykset sedimenttien pilaantumisen ehkäisemiseksi. Edelliselle vaihtoehdona olisi sedimentin pilaamiskiellon säätäminen, kuten edellä Tornion tapauksessa on kerrottu.

Sedimentin pilaantuneisuudesta aiheutuvat lisäkustannukset jäävät tavallisesti ruoppaushankkeesta vastaavan maksettaviksi. Samoin kuin Tornion tapauksessa, korvausvastuullisen määrittämistä helpottaisi ainakin uudemmissa tapauksissa, jos sataman ja väylän pitäjiä pidettäisiin toiminnanharjoittajina, jotka joutuvat korvaus-
vastuuseen pilaamansa sedimentin osalta.

4.2.3

Pienvenesatama



Kuva 8. Otsolahden venesatama (Kuva: Matti Kantokari, Tapiolan venekerho ry).

4.2.3.1

Taustaa

Otsolahdella Espoon Tapiolassa toimii pienvenesatama. Otsolahden satamassa on 438 venepaikkaa, joista Espoon kaupungin hallinnassa on 409. Lisäksi muutamat taloyhtiöt omistavat venepaikkoja. Satamassa toimii yksi venekerho (Tapiolan Venekerho ry). Veneväylä Otsolahdella on alun perin yksityinen (venesatama), nyttemmin Merenkululaitos on määrännyt sen yleiseksi väyläksi.

Vesialue ja sitä ympäröivä maa-alue ovat kunnan omistuksessa. Satama-alueella toimivalla venekerholla on vuokraoikeus osaan alueesta. Ympäristölupaa käsitel-
täessä tuli esille, että ruopattavaksi suunniteltu veneväylä ei ole yksityinen, vaan siirretty vuonna 1987 Espoon kaupungin hakemuksesta Merenkululaitoksen päätöksellä yleiseksi paikallisväyläksi, ja väylä on Suomenlahden merenkulkupiirin hallinnassa.

Alueen pilaantuminen ja tutkimukset

Tutkimuksissa vuonna 2003 löydettiin sedimentistä mm. TBT:tä. Pintakerroksessa normalisoidut TBT-pitoisuudet vaihtelivat <3 – 285 µg/kg kuiva-ainetta. Näytteistä löytyi myös muita orgaanisia tinayhdisteitä, kuten TBT:n hajoamistuotteita di- ja monobutyyylitinaa (DBT ja MBT), sekä trifenyylitinaa (TPT). TBT-pitoisuus on suurimmassa osassa massoja ylemmän ja alemman raja-arvon välissä, jolloin niiden meriläjityskelpoisuus tulee luvan mukaan arvioida erikseen. Laiturialueella ylempi raja-arvo ylittyy, ja nämä ruoppausmassat luokitellaan lähtökohtaisesti meriläjityskelvottomiksi.

Pilaantuminen on todennäköisesti aiheutunut pienvenesatamatoiminnasta. Nykyinen kuormitus lahteen ei sisällä pistekuormitusta. Alueella ei nykyisen tiedon mukaan ole ollut muuta mahdollista pilaavaa toimintaa. Pienveneiden antifouling-maalit ovat todennäköisesti pääasiallisesti aiheuttaneet pilaantumisen, mutta on mahdollista, että organotinayhdisteitä on voinut kulkeutua myös muualta.

Ruoppauksen syy ja suunnitellut toimenpiteet

Alueen asukkaat ja kunnan ympäristöviranomaiset ovat tehneet aloitteen alueen kunnostamiseksi. Espoon kaupungin tavoitteena on kunnostaa ja parantaa Otsolahtea ruoppaamalla ja ruovikkokasvillisuutta mekaanisesti poistamalla. Suunnitelmana on Länsiväylän siltojen alla olevan salmen ja veneväylän syventäminen sekä venesatama-alueen porrastettu syventäminen. Ruoppausmassa on tarkoitettu läjittämään mereen, Rövargrundetin meriläjitysalueelle.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on myöntänyt Espoon kaupungille ympäristöluvan 29.10.2004. Alueelta on tarkoitettu poistaa yhteensä 62 000 m³ ktr pohjasedimenttiä, josta arviolta 2 000 m³ ktr on pilaantuneeksi luokiteltavaa. Pilaantuneen alueen laajuudeksi arvioidaan 3,5 ha. Ruoppaus työ toteutetaan lokakuussa 2006, kasvukauden ulkopuolella. Työn arvioitu kesto on 2–3 kk.

Ruoppausjätteet on tarkoitettu sijoittamaan Espoon kaupungin omalle, aikaisemmin ympäristöluvan saaneelle läjityspaikalle. Luvassa myönnettiin oikeus myös pilaantuneiksi luokiteltujen aineiden sijoittamiseen läjitysalueelle, koska ne voidaan asianmukaisesti eristää läjittämällä ensin pilaantuneet massat ja puhtaat massat niiden päälle. Perusteluina oli, ettei maalle sijoittaminen ole riskinarvioon perustuen ympäristön kannalta parempi vaihtoehto ja että pilaantuneiden aineiden määrä kokonaisuudessaan nähden (n. 2 000 m³ pilaantunutta, kokonaismäärä 62 000 m³) on riittävän pieni massojen eristämiseen.

4.2.3.2

Vastuiden jakautuminen käytännössä

Käytännössä organotinayhdisteiden löytyminen aiheutti lähinnä lisätutkimuskuluja sekä läjityksen riskinarviointiin menneitä kuluja. Tämä tarkoitti noin 20 %:a suunnittelukustannuksista. Lisäksi joitain seurantakustannuksia voi tulla. Pilaantuneet sedimentit voitiin kuitenkin sijoittaa mereen ja alunperin suunniteltuun sijoituspaikkaan ja pilaantuneiden alueiden peittäminen puhtaammilla sedimenteillä riittää eristykseksi, joten tästä ei lisäkustannuksia aiheutunut. Orgaanisten tinayhdisteiden aiheuttamat lisäkulut ovat itse ruoppauskustannusarvioon nähden siis pienet, noin prosentin luokkaa.

Espoon kaupunki vastasi hankkeen toteutumisesta ja kaikista kuluista. Merenkulupiiri ei osallistunut kustannuksiin tai hankkeen toteutukseen, eivätkä ilmeisesti myöskään muut venepaikkojen omistajat tai paikalla toimiva venekerho.

4.2.3.3

Vastuun jakautuminen lainsäädännön mukaan

Aiheuttamisperiaatteen mukaan lähtökohtana olisi aiheuttajan vastuu. Kuten aiemmin on todettu, pilaantuneen sedimentin kunnostusvastuusta ei ole säädöksiä. Toiminta ei myöskään ole ympäristönsuojelulain nojalla ympäristöluvanvaraista toimintaa. Pienvenetoiminta ja antifouling-maalien käyttö on tapahtumahetkellä ollut laillista. Asian näin ollessa ei yksittäisiä veneilijöitä eikä pienvenesatamaa voida saattaa kunnostusvastuuseen sedimenttien pilaantumisesta. Koska myöskään toissijaisesta kunnostusvastuullisesta ei ole säädetty, ei kuntaa alueen omistajana saada lain perusteella vastuuseen.

4.2.3.4

Johtopäätöksiä nykykäytännöstä

Kyseinen tapaus on luultavasti tyypillinen esimerkki nykytilanteesta. Tapauksessa ei ole selvästi osoitettavissa muita pilaamislähteitä kuin pienvenetoiminta. Yleisesti pienvenesatamien ongelmista organotinayhdisteiden suhteen ei juurikaan ole tietoa, koska erityisesti yksityisten tai veneseurojen omistuksessa olevien satamien ruoppauksessa ei ole toistaiseksi järjestelmällisesti huomioitu niiden esiintymistä. Kuntien omistamien pienvenesatamien osalta organotinayhdisteitä on tutkittu enemmän. Jatkossa orgaaniset tinayhdisteet tulisi huomioida ruoppausten toteutuksessa ja ympäristöviranomaisten tulisi vaatia niiden pitoisuuksia tutkittavaksi nykyistä useammin.

4.3

Johtopäätöksiä nykykäytännöstä

Edellä kuvatut käytännön tapaukset osoittavat, että orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien poistamisesta aiheutuu yleensä lisäkustannuksia ja ongelmia ruoppaushankkeen toteutukselle. Mikäli pilaantuneet massat voidaan sijoittaa suunnitellusti, lisäkustannukset eivät ole kasvaneet suuriksi koko hankkeen kustannuksiin verrattuna. Jos ruoppausjätteitä ei voida sijoittaa mereen tai se vaatii erityisjärjestelyitä, lisäkustannukset kasvavat merkittäviksi. Lisäksi hankkeen suunnitelmien muuttuminen ja pitkittyminen sekä epävarmuus aiheuttavat kustannuksien lisääntymistä ja rahoitusongelmia. Suunnitelmien mutkistuminen voi käytännössä estää hankkeen toteutumisen tai viivästyttää sitä merkittävästi.

Tässä esitellyt tapaukset osoittavat, että orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien ruoppaustapauksissa aiheuttaja maksaa -periaatetta on hankala toteuttaa käytännössä. Tähän on monia syitä. Päästölähteitä saattaa olla useita, eikä niiden osuutta pilaantumiseen voida määrittää, aiheuttajaa ei voida yksilöidä suuresta joukosta (alukset) tai aiheuttajaa ei saada vastuuseen toiminnan loppumisen vuoksi. Kustannukset ovat jääneet yleensä aina ruoppauksen toteuttajan maksettavaksi. Korvausvaateita ei tapauksissa ole esitetty, koska korvausvaateen kohdistaminen on vaikeaa tai mahdotonta edellä kerrotuista syistä.

Kaikissa käsitellyissä tapauksissa ruoppaukset tehtiin muista kuin ympäristönsuojelusyistä. Yleensä ruoppausten syynä on väylän tai sataman syventäminen, uusien laitureiden rakentaminen tai muu vesirakentaminen. Pelkästään akuuteista ympäristönsuojelullisista syistä ei TBT:llä pilaantuneita sedimenttejä ole tähän mennessä poistettu. Hankkeiden viivästyminen ei ole myöskään pahentanut ympäristöongelmaa.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

5.1

Johtopäätökset

5.1.1

Orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien vaikutukset ruoppaushankkeisiin

Tässä selvityksessä käsiteltyjen tapausten perusteella orgaanisten tinayhdisteiden vaikutukset hankkeiden kustannuksiin vaihtelevat suuresti. Aikatauluviivästykset, näytteenotto ja analysointi konsulttipalkkioineen voivat olla merkittävä kustannuserä. Kustannukset lisätutkimuksista voivat olla jopa useita kymmeniä prosentteja hankkeen suunnittelukustannuksista. Lisäksi tutkimukset voivat viivyttää hankkeiden toteutusta. Lisäkustannukset eivät kuitenkaan aina ole merkittävä osa itse ruoppaushankkeiden kustannuksista. Sedimentin pilaantumisesta aiheutuu lisäkustannuksia silloin, kun sedimenttien korkeat haitta-ainepitoisuudet aiheuttavat sen, että ruoppausmenetelmiä joudutaan muuttamaan ja toteuttamaan suojaustoimia ruopattavalla alueella ja ettei ruoppausjätteitä voida sijoittaa sellaisenaan mereen. Tällöin lisäkustannukset voivat kasvaa merkittäviksi ja niiden kustannusvastuun jakamisesta voi tulla toteutuksen kannalta jopa kynnyskysymys.

Käytännössä ruoppaushankkeen yllättävät lisäkustannukset voivat vaikuttaa hankkeen toteutumismahdollisuuksiin. Kun ruoppaus on toteutettava muiden velvollisuuksien täyttämiseksi, kuten väylän ylläpitämiseksi tai ympäristön pilaantumisen estämiseksi, ruoppauksesta vastaava on vaikeammassa tilanteessa kuin jos ruoppaaja voi periaatteessa myös luopua hankkeesta tai siirtää sitä. Vastuun jakaminen etukäteen on erityisen tärkeää, kun hankkeesta ei saada taloudellista hyötyä. Kummassakin tapauksessa kustannusten jälkikäteinen vaatiminen pitäisi tulla kysymykseen, jotta hankkeet eivät kohtuuttomasti viivästyisi vastuullisten selvittämisen takia.

5.1.2

Oikeudellinen vastuu pilaantuneista sedimenteistä

Vastuulainsäädäntöä ei ole selkeästi järjestetty pilaantuneiden sedimenttien kunnostuksen osalta. Ympäristönsuojelulainsäädännössä ei ole pilaantuneita sedimenttejä koskevaa puhdistamisvelvollisuutta, toisin kuin esimerkiksi pilaantuneen maaperän osalta.

Aiheuttajan vastuu perustuu siihen, että silloin kun toiminta on luvanvastaista tai laitonta, voidaan pilaajalta vaatia ympäristön ennalleen palauttamista tai haitan poistamista. Tämä koskee myös vanhaa, ennen YSL:n voimaan tuloa tapahtunutta vesilain vastaista toimintaa. Kemikaalilain huolehtimisvelvollisuuteen perustuva

puhdistamisvelvollisuus tulee sovellettavaksi vain, jos kemikaali on joutunut sedimenttiin huolimattomasta tai varomattomasta käsittelystä. Kemikaalilain ja merensuojelulainsäädännön mukaiset vastuut tulevat sovellettavaksi lähinnä uudempiin tapauksiin.

Aiheuttajan vastuu on nykyainsäädännöllä järjestetty niissä tapauksissa, joissa pilaantuminen on tahallista tai toiminta on ollut lain- tai luvanvastaista. Esimerkiksi luvattomat ruoppausjätteiden läjitykset mereen ovat tällaisia. Toiminnanharjoittajan, kuten satamanpitäjän tai väylänpitäjän, vastuuta ei voida pitää suoranaisesti aiheuttajan vastuuna, koska pilaantuminen aiheutuu luvallisesta toiminnasta tai alueen käyttäjistä. Lainsäädäntö ei toistaiseksi ota kantaa siihen, voitaisiinko tienpitoa koskevia periaatteita tienpitäjän velvollisuuksista soveltaa esimerkiksi väylänpitoon tai satamatoimintaan. Erityisesti sedimenttien ja siten haitta-aineiden kulkeutuminen vedessä tekee väyläalueen määrittämisen hankalaksi.

Toissijaista vastuujärjestelmää sedimenttien puhdistamisesta ei ole. Esimerkiksi vesialueen haltijaa ei voida suoraan velvoittaa kunnostamaan aluetta. Toissijainen järjestelmä toimii vain, jos aikaisemmin ruopattuja sedimenttejä on läjitetty maalle, jolloin jätelain ja YSL:n maaperän pilaantumisesta koskevat säädökset tulevat sovellettaviksi. Käytännössä kustannukset jäävät ruoppaajan vastuulle. Useimmiten ruopattava alue on ruoppaajan hallinnassa. Siten ruoppaajasta on käytännössä tullut toissijainen vastuullinen.

On huomioitava, että myös ruoppaushankkeesta voi aiheutua ympäristöhaittoja, joista vastaa ruoppauksen toteuttaja. Tämä on voimassa riippumatta siitä, aiheutuvatko vahingot aiemmin pilaantuneesta sedimentistä. Tällöin haitankärsijän on mahdollista saada vahingonkorvausta sekä lupavaiheessa että myös jälkikäteen ennalta arvaamattomista vaikutuksista. Ruoppaajalla itsellään on myös mahdollisuus hakea korvauksia pilaantumisen aiheuttajalta, mikäli tällainen taho on osoitettavissa.

Ympäristövahinkolain säätäminen on edesauttanut korvausvastuun kohdentamista. Ankaran korvausvastuun säätäminen ja syy-yhteysnäytön helpottaminen on parannus vahingonkärsijän asemaan. Lakia sovelletaan nykyään kaikkiin vesistön pilaantumisesta aiheutuviin vahinkoihin, niin lainvastaisiin ja luvattomiin kuin luvallisiin. Sedimenttien pilaajia on tavallisesti useita. Miten korvausvastuun jyvittäminen useiden yhteisvastuullisten kesken onnistuu käytännössä, jää nähtäväksi.

5.2

Kehittämisehdotukset

Orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien osalta on selvää, että nykyinen lainsäädäntö ei ole riittävää. Myös ns. vanhoissa pilaantumisissa, jotka ovat tapahtuneet laillisen toiminnan piirissä tai aiheutuneet alusliikenteestä, aiheuttajien vastuun toteutuminen on usein mahdotonta. Seuraavassa käsitellään erilaisia mahdollisuuksia parantaa nykyistä tilannetta. Ehdotukset on jaettu lainsäädännöllisiin ohjauskeinoihin ja erilaisiin rahoitusvaihtoehtojen arviointiin.

5.2.1

Lainsäädäntömuutokset

Orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien osalta aiheuttajan puhdistusvastuun puuttuminen on ongelma. Yleisen käsityksen mukaan taannehtivan ympäristövastuun asettaminen ei ole käytännössä kuitenkaan mahdollista. Säännöksiin on kuitenkin saatava pilaantuneen maan puhdistamisvastuusäännösten tapaan pilaantuneiden sedimenttien tutkimis- ja puhdistusvastuut, jossa määritellään aiheuttaja ja toissijainen vastuullinen.

Lainsäädännöstä puuttuu nykyisellään maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoa vastaava sedimenttien pilaamiskielto. Tulisi harkita, olisiko se tarpeen sisällyttää ympäristönsuojelulakiin. Sedimenttien pilaantuneisuuden arvioimiseksi tarvitaan lisäksi yleiset arviointiperusteet (ohjearvot).

Myös pilaantuneiden sedimenttien ruoppausten lupamenettelyä tulisi selkeyttää. Tulisi myös harkita, olisiko pilaantuneita sedimenttejä ja niiden ruoppausta koskeva lainsäädäntö siirrettävä kokonaisuudessaan vesilaista ympäristönsuojelulakiin. Erityisesti eri ympäristöviranomaisten toimivalta tulisi määritellä selvästi ja kattavasti.

5.2.2

Lupamenettelyn selkeyttäminen

Ruoppauksesta vastaavalle on tärkeää pystyä ennakoimaan ruoppaukselle asetettavat vaatimukset mahdollisimman hyvin etukäteen. Viranomaisten näkökulmasta pääpaino on sillä, että ympäristölle aiheutetaan mahdollisimman vähän haittaa ja ruoppaus toteutetaan lainsäädännön vaatimalla tavalla. Yhteiskunnan edun kannalta organisaatioilla tinayhdisteillä pilaantuneiden sedimenttien kunnostus tulisi tapahtua ympäristön kannalta kestäväällä tavalla, mutta myös mahdollisimman taloudellisesti. Tästä syystä tarvitaan paljon yhteistyötä sekä yhteisesti sovitut "pelisäännöt" toiminnanharjoittajien ja viranomaisten välillä.

Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi keskustelu- tai työryhmätyöskentelyllä sekä yhteisillä koulutus- ja seminaaritilaisuuksilla. Myös kirjalliset oppaat ohjaisivat viranomaiskäytäntöjä ja antaisivat puitteet yhtenäisille toimintatavoille.

5.2.3

Toissijaiset rahoitusvaihtoehdot

Vesiliikenteessä voitaisiin harkita väylämaksuihin sisällytettävää varausta, jolla voitaisiin kattaa kunnostamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tulot voitaisiin rahastoida öljysuojarahaston tavoin ja jakaa esimerkiksi SOILI-ohjelman tapaan eri kunnostuskohteille erikseen sovittavilla kriteereillä. Perusteluina tälle olisi, että pilaantumisen aiheuttanut toiminta (vesiliikenne) maksaisi näistä kustannuksista ja sen voidaan osaltaan katsoa myös hyötyvän niistä. Ehdotusta vastaan voidaan kuitenkin esittää myös kritiikkiä: tällöin kustannukset kohdistuvat nykyisiin käyttäjiin, jotka eivät ole aiheuttaneet pilaantumista, ainakaan organotinayhdisteiden osalta. Lisäksi väylämaksut kohdistuvat vain kansainväliseen liikenteeseen ja niiden korottaminen on myös (kauppa)poliittinen kysymys. Erillisen maksun keräämismahdollisuudet tulisi kuitenkin tutkia ja poliittisesti harkita.

Tämä selvitys on osoittanut, ettei aiheuttaja maksaa -periaatteen mukainen kustannusjako nykyisellään ole organotinayhdisteiden aiheuttamien kustannusten osalta läheskään aina mahdollista. Kustannusten kohtuullistamiseksi ja ympäristön kannalta tehokkaan toiminnan vuoksi on valtion julkinen rahallinen tuki ehdottoman tärkeää. Tuen saannin periaatteet ja toimintatavat voitaisiin sopia vastaavasti kuin pilaantuneiden maiden tapauksessa on tehty. Ympäristötyömäärärahoissa tulisi tulevaisuudessa huomioida erityisesti pilaantuneet sedimentit.

Tiedon lisääminen

Orgaanisten tinayhdisteiden vaikutuksista sekä niillä pilaantuneiden sedimenttien tutkimus- ja kunnostusmenetelmistä tarvitaan lisää tutkimuksia. Erityisesti kunnostusmenetelmien osalta tulisi selvittää ekotehokkaita menetelmiä. Myös riskinarviointiin tarvitaan yhtenäisiä tietoja ja malleja.

Lähteet

- Ekroos, M. 1995. Ympäristövastuu: opas yrityksille. TT-kustannustieto, Helsinki. 165 s. ISBN 951-599-125-0.
- Hoch, M. 2001. Organotin compounds in the environment: an overview. *Applied Geochemistry* 16(7-8): 719-743.
- Kuusiniemi, K. (toim.). 2001. Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita, Helsinki. 513 s. ISBN 951-37-3129-4.
- Orgaaniset tinayhdisteet Suomen vesialueilla. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö 17.2.2006. <http://www.ymparisto.fi> > Ympäristöministeriö > Ajankohtaista > Tiedotteet > Tiedotteet 2006 > helmikuu > TBT-työryhmä: tilanearvio orgaanisista tinayhdisteistä tarpeen koko Itämerellä > Orgaaniset tinayhdisteet Suomen merialueilla. [Viitattu 18.2.2006.]
- Peltonen, J., Toivonen, M. & Helminen, H. 2006. Vaaralliset tinayhdisteet Saaristomerellä. *Vesitalous* 47(4): 13 – 16.
- Penttinen, R. & Kauppila, J. 2001. Venetelakoiden ja talvisäilytysalueiden maaperän kunnostustarve – esiselvitys. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristökeskuksen moniste 213. 107 s. ISBN 952-11-0842-8.
- Puolanne, J., Pyy, O. & Jeltsch, U. (toim.). Saastuneet maa-alueet ja niiden käsittely Suomessa: saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostusprojekti: loppuraportti. 1994. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, Helsinki. Muistio 5/1994. 218 s. ISBN 951-47-4823-9.
- Saastuneet sedimentit ja lainsäädäntö -projektin (SASELA) raportti. Julkaisematon.
- Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohje. 2004. Ympäristöministeriö, Helsinki. 121 s. ISBN 952-11-1849-0. [Myös verkkojulkaisuna osoitteessa www.ymparisto.fi \julkaisut > Ympäristöoppaat > Ympäristöoppas-sarja 2004 > YO117 Sedimenttien ruoppaus ja läjitysohje...]
- Tuomainen, J. 2001. Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto, Helsinki. 513 s. ISBN 951-670-036-5.
- Tuomainen, J. 2006. Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 15. 260 s. ISBN 951-855-262-2.
- Vatanen, S. 2005. Sedimenttien haitta-ainekartoitus Helsingin vesialueella vuonna 2005. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 8/2005. 24 s. + 7 liitettä. ISBN 952-473-596-2. [Myös verkkojulkaisuna osoitteessa <http://www.hel.fi/ymparisto/julkaisut> > Julkaisut > 2005 > Sedimenttien haitta-ainekartoitus Helsingin vesialueella vuonna 2005 (pdf 2 307 kB).]

Liite I. Puhdistamis- ja korvausvastuu TBT-pitoisten sedimenttien ruoppauksissa -seminaari

MUISTIO 6.9.2005
 Aika: Tiistai 6.9.2005 klo 9.00-11.50
 Paikka: SYKE:n koulutusluokka Merilokki (C-rappu), Mechelininkatu 34a, Helsinki
 Osallistujia: 37

1. Avaus

Puheenjohtaja, hankkeen vetäjä Outi Pyy Suomen ympäristökeskuksesta toivotti osallistujat tervetulleiksi. Pyy esitteli hankkeen taustaa, seminaarin tavoitteet sekä kyseessä olevan raportin tekijäryhmän. Kaikki läsnäolijat esittäytyivät lyhyesti.

2. Raporttiluonnoksen esittely

Tapio Korhonen (Lakimies, Uudenmaan ympäristökeskus) esitteli asian käsittelytavan sekä raportin rakenteen ja sisällön pääpiirteissään.

3. Eri intressitahojen näkemykset - Valmistellut puheenvuorot:

Seuraavilta tahoilta oli etukäteen pyydetty kommenttipuheenvuorot:

- Jaostopäällikkö Olli Holm, Merenkululaitos
- Tekninen johtaja Matti J. Niemi, Turun satama
- Toimistopäällikkö Timo Härmälä, Helsingin kaupunki, kiinteistövirasto
- Ympäristölakimies Sakari Niemelä, Suomen luonnonsuojeluliitto

Kommenttipuheenvuorot ovat muistion liitteenä. Tässä joitakin kommentteja:

- Nykyinen lainsäädäntö ei ole riittävä eikä kata vanhoja pilaantumisia, eikä aiheuttaja vastaa -periaate toteudu käytännössä
- Lainsäädäntöä tulisi pikimmiten selkeyttää ja päivittää: kuka vastaa mistä ja mihin asti?
- Löydyttävä vanhojen tapausten osalta muita rahoituskeinoja: valtion rahoitus, väylämaksut jne.
- Hankkeelle olisi hyödyksi jonkinlainen ohjausryhmä
- Vastuunjaon lisäksi menettelytapoja (ympäristöviranomaisen ja ruoppaajan välillä) tulisi selkeyttää.

4. Keskustelu

Kommenttipuheenvuorojen jälkeen pidettiin avoin keskustelu. Keskustelun aluksi puheenjohtaja, hankkeen vetäjä Pyy korosti, että nyt käsittelyssä oleva raportti ei tule ratkaisemaan orgaanisilla tinayhdisteillä pilaantuneen sedimentin kunnostusvastuu-ongelmia, mutta se on alustava tarkastelu nykyisen lainsäädännön tilanteesta.

Keskustelussa tuli esille paljon asioita, joista seuraavassa lyhyesti joitakin pääkohtia:

Vastuulainsäädäntö

- Vastuulainsäädäntö selvästi puutteellinen nykyisellään
- Erityisesti vastuullisten löytäminen vanhoissa pilaantumisissa vaikeaa: toiminta silloisten lupien ja lainsäädännön mukaista ja kuka oikeastaan on aiheuttaja?
- Kemikaalilainsäädännön vastuut ja huolehtimisvelvollisuus koskevat myös käsittelijää.

Vahingonkorvaus

- Vahingonkorvauksen määrittäminen ja vahinkomekanismi: milloin vahinko on tapahtunut, "hint", kohtuus ja todellinen haitta jne.
- Ympäristövahinkovastuudirektiivin vaikutukset Suomen lainsäädäntöön.

Muut rahoitusvaihtoehdot:

- Valtion tuen tarpeellisuus tuli esiin monta kertaa
- Kustannusten kattamisessa väylämaksuin on monta mutkaa: väylämaksujärjestelmää ollaan muuttamassa, se ei nyt kata esimerkiksi kotimaanliikennettä eikä veneilyä. Nykyiset veneilijät eivät enää käytä TBT-pitoisia maaleja, poliittinen kysymys.

Lupamenettely ja viranomaistoiminta:

- Lupaprosessin ennakoitavuus ja läpinäkyvyys tärkeitä ruoppaajan kannalta
- Nykyisessä järjestelmässä päällekkäisyyttä ja toimivaltaepäselvyyttä
- Yhteistyö ja keskustelu viranomaisten ja toiminnanharjoittajien välillä lisättävä
- Viranomaisten toiminnassa ja esimerkiksi YM:n ruoppausoppaan soveltamisessa on ollut vaihtelua eri puolilla Suomea
- Pilaantuneiden sedimenttejä koskevat säännökset tulisi siirtää vesilaista ympäristönsuojelulakiin.

Toimintaehdotuksia:

- Lainsäädännön selkeyttäminen: pilaantumisen määritelmä ja vastuut
- Pilaantuneita sedimenttejä koskevaa tietoa on olemassa: kerättävä yksiin kansiin
- Valtion rahoitusta lisättävä
- Vastaava järjestelmä kuin öljyvahinkojen SOILI-ohjelma?

5. Tilaisuuden päättäminen

Lopuksi puheenjohtaja kehotti tuomaan kaikki mahdolliset näkökannat sekä ideat ja ajatukset hankkeen tekijöiden tietoon. Seminaarin jälkeen voi antaa suoraan palautetta joko Satu Jaakkoselle tai Milla Mäenpäälle ja toimittamaan ne mielellään kirjallisesti. Puheenjohtaja kiitti osallistuneita antoisasta keskustelusta ja raportin saamista kehittämissuhteista. Puheenjohtaja myös pahoitteli etukäteen, ettei kaikkia raportin saamia parannusehdotuksia voida näissä puitteissa toteuttaa eikä vaikeaa asiaa ratkaista.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus	Julkaisu-aika Helmikuu 2007		
Tekijä(t)	Satu Jaakkonen, Tapio Korhonen, Satu Lyytikäinen, Milla Mäenpää ja Jouko Tuomainen			
Julkaisun nimi	Orgaanista tinaa sisältävien sedimenttien puhdistamis- ja korvausvastuu			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 3/2007			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu on saatavana vain internetistä: http://www.ymparisto.fi/julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Tämän hankkeen tavoitteena oli tehdä taustaselvitys Ympäristöministeriön asettaman ”Orgaaniset tinayhdisteet ja ruoppaukset” –työryhmän työn tukemiseksi. Hankkeessa kartoitettiin orgaanisten tinayhdisteiden pilaamiin sedimentteihin liittyviä vastuukysymyksiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä sekä nykykäytäntöä ruoppauksissa.</p> <p>Orgaanisilla tinayhdisteillä voi olla vakavia ekologisia haittavaikutuksia esimerkiksi taloudellisesti tärkeisiin merieliöihin. Ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät organotinayhdisteiden päästöt ovat peräisin veneissä ja laivoissa käytetyistä ns. antifouling -maaleista, mutta yhdisteitä on esiintynyt myös mm. teollisuuslaitosten jätevesissä. Nykyisin käyttöä on rajoitettu ja käyttö alusten antifouling -aineena on kielletty kokonaan.</p> <p>Tässä selvityksessä käsiteltävien tapausten perusteella orgaanisten tinayhdisteiden vaikutukset ruoppaus- ja läjityshankkeiden kustannuksiin vaihtelevat suuresti. TBT-pitoiset sedimentit voivat aiheuttaa merkittäviäkin lisäkustannuksia sekä viivästyksiä hankkeiden toteutukseen, erityisesti kun pitoisuudet ovat suuria.</p> <p>Hankkeessa tarkasteltiin toisaalta pilaantuneen sedimentin julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta, eli velvollisuutta kunnostaa alue ja toisaalta yksityisoikeudellisia vahingonkorvausvastuukysymyksiä, eli kunnostajan mahdollisuuksia saada jälkikäteistä korvausta pilaantumisen aiheuttamista taloudellisista menetyksistä puhdistamisvastuulliselta. Pilaantuneiden sedimenttien puhdistamisvastuun osalta lainsäädäntöä ei ole selkeästi järjestetty. Ympäristölainsäädännössä ei ole erillisiä pilaantuneita sedimenttejä tai niiden puhdistamisvastuuta koskevia säännöksiä, toisin kuin pilaantuneen maaperän ja pohjaveden osalta. Ruoppaajalla on mahdollisuus hakea korvauksia pilaantumisen aiheuttajalta siviilioikeusprosessissa. Kuten hankkeessa käsiteltyä käytännön tapaukset osoittavat, sekä puhdistamisvastuun että vahingonkorvausvastuun toteutumista hankaloittaa erityisesti aiheuttajan yksilöiminen sekä se, että pilaantuminen on usein aiheutunut aikanaan laillisesta toiminnasta.</p> <p>Raportissa esitetään parannuksia lainsäädäntöön ja lupamenettelyyn sekä toissijaisia rahoitusmahdollisuuksia tilanteisiin, joissa aiheuttajaa ei saada vastuuseen eikä kustannuksia ole kohtuullista maksattaa ruoppaajalla. Aiheen lisätutkimus on myös tarpeen.</p>			
Asiasanat	Orgaaniset tinayhdisteet, TBT, vastuu, puhdistaminen, korvausvastuu, sedimentit, pilaantuminen			
Rahoittaja/toimeksiantaja				
	ISBN	ISBN 978-952-11-2571-3 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (verkkoj.)
	Sivuja	Kieli	Luottamuksellisuus	Hinta (sis. alv 8 %)
	58	suomi	julkinen	-
Julkaisun myynti/jakaja				
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus (SYKE), PL 140, 00251 Helsinki puh. 020 490 123			
Painopaikka ja -aika				

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Finlands miljöcentral (SYKE)	Datum	Februari 2007
Författare	Satu Jaakkonen, Tapio Korhonen, Satu Lyytikäinen, Milla Mäenpää och Jouko Tuomainen		
Publikations titel	Orgaanista tinaa sisältävien sedimenttien puhdistamis- ja korvausvastuu (Renings- och ersättningsansvar av sediment innehållande organiskt tenn)		
Publikationsserie och nummer	Finlands miljöcentralers rapporter 3/2007		
Publikationens tema			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: http://www.ymparisto.fi/julkaisut		
Sammandrag	<p>Målet för detta projekt var att göra en bakgrundsutredning till stöd för miljöministeriets arbetsgrupp "Organiska tennföreningar och muddring". I projektet kartlades ansvarsfrågor i anslutning till sediment förorenade med organiska tennföreningar, samt lagstiftningen om dem och nuvarande praxis i muddring.</p> <p>Organiska tennföreningar kan ha allvarliga ekologiska skadeeffekter på till exempel ekonomiskt viktiga havsorganismer. De för miljön viktigaste källorna till utsläpp av organotennföreningar är de sk. antifoulingfärgerna, som används för båtar och skepp. Man har dock funnit dessa föreningar också i industriens spillvatten. Numera begränsas användningen och bruket som antifoulingämne för fartyg är helt förbjudet.</p> <p>Enligt de fall som behandlas i denna rapport varierar de organiska tennföreningarnas inverkan mycket på kostnaderna för muddrings- och deponeringsprojekt. TBT-haltiga sediment kan orsaka betydande tilläggskostnader och fördröjningar i projekt, i synnerhet då halterna är höga.</p> <p>I detta arbete behandlades å ena sidan det offentlighetsrättsliga reningsansvaret, dvs. ansvaret att sanera området och å andra sidan privaträttsliga skadeståndsansättningsfrågor, dvs. sanerarens möjligheter att få ersättning i efterskott från den saneringsskyldiga för den ekonomiska förlust som föroreningen orsakat. När det gäller saneringsskyldighet av förorenade sediment är lagstiftningen oorganiserad. I miljölagstiftningen finns inga särskilda stadganden, i motsats till vad som stadgas om förorenad mark och grundvatten. Den som muddrar kan ansöka om ersättningar av den som förorenat i en civilrättsprocess. Som de praktiska exemplen visar, försvåras både saneringsskyldigheten och skedeersättningskyldigheten av att orsakaren individualiseras och av det att föroreningen ofta har orsakats av en verksamhet som tidigare varit laglig.</p> <p>I rapporten presenteras förbättringar i lagstiftningen och tillståndsförfarandet samt sekundära finansieringsmöjligheter i situationer, där orsakaren inte kan ställas till svars och det inte är rimligt att låta muddraren stå för kostnaderna. Tilläggsundersökningar av ämnet behövs.</p>		
Nyckelord	Organiska tennföreningar, TBT, ansvar, sanering, ersättningsansvar, sediment, förorening		
Finansiär/ uppdragsgivare			
	ISBN	ISBN	ISSN
		978-952-11-2571-3 (PDF)	ISSN 1796-1726 (online)
	Sidantal	Språk	Pris (inneh. moms 8 %)
	58	finska	
Beställningar/ distribution			
Förläggare	Finlands miljöcentral (SYKE), PB 140, 00251 Helsingfors Tel. +358 20 490 123		
Tryckeri/tryckningsort och -år			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Finnish Environment Institute (SYKE)			<i>Date</i> February 2007
<i>Author(s)</i>	Satu Jaakkonen, Tapio Korhonen, Satu Lyytikäinen, Milla Mäenpää and Jouko Tuomainen			
<i>Title of publication</i>	Orgaanista tinaa sisältävien sedimenttien puhdistamis- ja korvausvastuu (Liability for remediation and compensations related to sediments contaminated by organic tin compounds)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of Finnish Environment Institute 3 / 2007			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	The publication is only available in the internet: www.ymparisto.fi/julkaisut			
<i>Abstract</i>	<p>The purpose of this report was to produce background material for the Working Group on Organic Tin Compounds and Dredging, set up by the Finnish Ministry of the Environment. Liabilities, legislation concerning sediments contaminated by organic tin compounds as well as present practices in dredging were scrutinized.</p> <p>Organic tin compounds may have serious ecological impacts for instance on economically important marine organisms. The most significant discharges of organotin compounds originate from antifouling paints used on boats and ships, but these compounds may also be found in industrial waste waters. Today their use is regulated, and as antifouling agents they are totally banned.</p> <p>In the light of the cases analysed in this study the impacts of organic tin compounds on the cost of dredging and dumping projects varies greatly. Sediments containing TBT may cause significant additional costs and delay projects, especially when the concentrations are high.</p> <p>We studied on one hand remediation liabilities based on public law, i.e the responsibility to remediate a contaminated sediment site. On the other hand we focused on liabilities related to indemnities based on civil law, i.e. is it possible for the holder of the dredging permit, which requires remediation of a contaminated site, to obtain compensation for the remediation expenses from the polluter. Legislation does not regulate liabilities related to remediation of contaminated sediment sites. There are no regulations in Finnish environmental legislation related to the remediation of contaminated sediments or the liability for their remediation, whereas for contaminated soil and groundwater such regulations exist. The holder of a dredging permit may demand compensation from the polluter in a process based on civil law. The cases studied show that implementation of remediation liabilities and liabilities for indemnities is difficult, because it is difficult to identify the polluter, and because the discharges used to be licensed.</p> <p>This report proposes improvements in legislation and the permit procedure as well as secondary financing options in cases where the polluter cannot be made liable but where it is not fair to make the holder of the dredging permit pay the costs either. Further studies are recommended.</p>			
<i>Keywords</i>	organic tin compounds, TBT, liability, remediation, liability for compensations, sediments, pollution			
<i>Financier/ commissioner</i>				
	ISBN	ISBN 978-952-11-2571-3 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (online)
	<i>No. of pages</i> 58	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> Public	<i>Price (incl. tax 8 %)</i> -
<i>For sale at/ distributor</i>				
<i>Financier of publication</i>	Finnish Environment Institute (SYKE), P.O.Box 140, FIN-00251 Helsinki, Finland Phone +358 20 490 123			
<i>Printing place and year</i>				

Rannikolla pohjasedimentit ovat paikoin orgaanisten tinayhdisteiden pilaamia, mistä voi aiheutua ruoppaus- ja läjityshankkeille huomattavia lisäkustannuksia. Tässä hankkeessa kartoitettiin orgaanisten tinayhdisteiden pilaamiin sedimentteihin liittyviä vastuukysymyksiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä sekä nykykäytäntöä ruoppauksissa. Raportissa esitetään parannuksia lainsäädäntöön ja lupamenettelyyn sekä toissijaisia rahoitusmahdollisuuksia.



ISBN 978-952-11-2571-3 (PDF)

ISSN 1796-1726 (verkkokj.)