

Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä

Uudistustarpeet ja -mahdollisuudet

Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen ja Outi Pyy

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN
RAPORTTEJA 21 | 2009

Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä

Uudistustarpeet ja -mahdollisuudet

Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen ja Outi Pyy

Helsinki 2009

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS



S Y K E

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 21 | 2009
Suomen ympäristökeskus SYKE
Asiantuntijapalveluosasto

Taitto: Liisa Lamminpää

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

ISBN 978-952-11-3593-4 (PDF)
ISSN 1796-1726 (verkkokj.)

ALKUSANAT

Maaperän pilaantuminen aiheuttaa monenlaisia ongelmia, kuten estää pohjaveden käytön, rakentamisen alueelle tai se voi jopa aiheuttaa terveyshaittoja. Puhdistaminen olisi usein tarpeen haittojen poistamiseksi, mutta silti osa alueista jää puhdistamatta. Syynä on usein se, että aiheuttajaa tai muuta maksajaa ei löydy. Näitä ns. isännättömiä alueita on Suomessa useita tuhansia. Isännättömien alueiden puhdistamisen rahoittamiseen tarvitaan toissijaista rahoitusjärjestelmää. Nykyiset järjestelmät ovat riittämättömiä suhteessa rahoitustarpeeseen. Muissakin teollisuusmaissa on sama tilanne, siksi esimerkiksi EU:ssa valmisteltavassa maaperädirektiiviehdotuksessa esitetään isännättömien alueiden puhdistamisen rahoitusmekanismia.

Tässä raportissa kuvataan isännättömien alueiden aiheuttamia ongelmia ja ehdotetaan vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja. Raportti perustuu PIMARAHA -projektin ("Pilaantuneiden alueiden toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä") tuloksiin. Projektin rahoittivat ja toteuttivat yhdessä Suomen Kuntaliitto ja valtion ympäristöhallinto vuosien 2008–2009 aikana. Suomen ympäristökeskus vastasi selvitystyöstä, projektin organisoinnista ja pääosin rahoittamisesta.

PIMARAHA-projektin ohjausryhmässä oli edustajia keskeisistä intressitahoista. Ympäristöministeriöstä mukana oli ylitarkastaja Anna-Maija Pajukallio ja yli-insinööri Jukka Vuontela, Suomen ympäristökeskuksesta yksikönpäällikkö Markku Kukkamäki, suunnitteluinsinööri Outi Pyy ja ympäristölakimies Jouko Tuomainen, Etelä-Savon ympäristökeskuksesta ympäristöinsinööri Esa Rouvinen, valtiovarainministeriöstä vanhempi budjettisihteerä Päivi Valkama, Kuntaliitosta ympäristölakimies Leena Eränkö ja ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo sekä Elinkeinoelämän keskusliitosta asiantuntija Meeri Palosaari. Ohjausryhmän työjaostoon kuuluivat Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen, Leena Eränkö ja Vesa Valpasvuo. Päättäjöinä olivat Jouko Tuomainen ja VTL Sarianne Tikkanen ja lisäksi tutkijöinä olivat kehitysinsinööri Matti Silvola, vanhempi suunnittelija Teija Haavisto, DI Virpi Nikulainen ja korkeakouluharjoittelija Riina Arffman. Vanhempi tutkija Petrus Kautto, tutkija Marja-Leena Kosola ja korkeakouluharjoittelija Päivi Korkeakoski Suomen ympäristökeskuksesta sekä Öljy- ja Kaasualan keskusliiton varatoimitusjohtaja Pekka Huttula ja Soili-ohjelman asiamies Johanna Routio esittivät monia hyödyllisiä kommentteja raporttiluonnoksesta.

Raportin sisällöstä vastaavat Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen ja Outi Pyy ottaen huomioon sen, mitä projektiryhmä on tuottanut. Tekstin on viimeistellyt Jouko Tuomainen. Soili-ohjelmaa koskevat tiedot perustuvat Öljy- ja Kaasualan Keskusliiton antamiin tietöihin ja liitteenä oleva katsaus ohjelmasta on Soili-ohjelman projektipäällikkö Seppo Nikusen kirjoittama.

Raportin sisällöstä vastaavat kirjoittajat. Raportissa ehdotetut toimenpiteet eivät välttämättä vastaa kaikilta osin muiden projektiin osallistuneiden tai heidän taustaorganisaatioidensa näkemyksiä.

Kaikille projektissa mukana olleille esitetään runsaat ja ansaitut kiitokset.

Helsinki 15.9.2009

Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen ja Outi Pyy.

SISÄLLYS

Alkusanat	3
Sisällys	5
I Johdanto	9
1.1 Projektin lähtökohdat, tavoitteet ja aiheen rajauksia	9
1.1.1 Tausta ja tarve.....	9
1.1.2 Tavoitteet.....	10
1.1.3 Aiheen täsmennykset.....	10
1.1.4 Keskeiset käsitteet.....	11
1.2 Projektin toteutus ja raportointi	12
1.2.1 Toteutusorganisaatio ja projektin vaiheet.....	12
1.2.2 Raportin rakenne.....	12
2 Isännättömien alueiden määrä ja puhdistamiskustannukset	13
2.1 Isännättömien alueiden määrä	13
2.1.1 Nykyinen alueiden määrä.....	13
2.1.2 Alueiden määrän kehitys.....	14
2.2 Vaihtoehtoiset mallit laskea puhdistamiskustannukset	15
2.2.1 Alueen omistajuuteen perustuva laskentatapa.....	15
2.2.1.1 <i>Laskelman lähtökohdat</i>	15
2.2.1.2 <i>Alueiden tutkimisen ja kunnostustarpeen arvioinnin rahoitustarve</i>	17
2.2.1.3 <i>Kunnostuksen rahoitustarve</i>	18
2.2.1.4 <i>Rahoitustarve yhteensä</i>	18
2.2.2 Alueiden sijaintiin perustuva laskentatapa.....	19
2.2.2.1 <i>Laskelman lähtökohdat</i>	19
2.2.2.2 <i>Tutkimisen ja kunnostustarpeen arvioinnin rahoitustarve</i>	20
2.2.2.3 <i>Kunnostuksen rahoitustarve</i>	21
2.2.2.4 <i>Rahoitustarve yhteensä</i>	21
2.3 Isännättömien alueiden puhdistamisen edellyttämä yhteiskunnan rahoitus	21
3 Nykyinen puhdistamisvastuujärjestelmä	23
3.1 Säätelyn pääperiaatteet ja -sisältö	23
3.2 Vastuulainsäädäntö	24
3.3 Toissijaiset rahoitusjärjestelmät	25
3.3.1 Valtion talousarviorahoitus.....	25
3.3.2 Öljysuojarahasto.....	26
3.3.3 Soili-ohjelma.....	27
3.3.4 Ympäristövahinkovakuutus.....	29
4 Nykytilan ongelmat ja uudistustarpeet	31
4.1 Asiantuntijaseminaarin tulokset	31
4.1.1 Näkemyksiä nykytilanteen ongelmista.....	31
4.1.2 Kehittämisehdotukset.....	32
4.2 Kysely kunnille	33
4.2.1 Nykytilanne ja kuntien kokemat ongelmat.....	33
4.2.2 Kehittämisehdotukset.....	34
4.3 Kysely alueellisille ympäristökeskuksille	35
4.3.1 Arviot nykytilasta.....	35
4.3.2 Aluekeskusten kokemat ongelmat.....	36
4.3.3 Kehittämisehdotukset.....	37

4.4 Kansainvälinen katsaus	38
4.4.1 Muiden maiden keinot rahoittaa isännättömien alueiden puhdistamista.....	38
4.4.2 Yhteiskunnan rahoitus isännättömien alueiden puhdistamiseen Länsi-Euroopassa.....	39
4.4.3 EU:n edellyttämät toimenpiteet.....	42
4.4.4 EU:n valtiontukisääntelyn reunaehdot rahoitusratkaisuille.....	43
4.5 Yhteenveto sääntelyn nykytilasta ja uudistustarpeista.....	45
4.5.1 Lainsäädännön aukot ja toimeenpano-ongelmat	46
4.5.2 Säädösuodistusten tarve	47
5 Yksittäisiä uudistusmahdollisuuksia.....	48
5.1 Taloudellinen ohjaus	48
5.1.1 Yleistä	48
5.1.2 Valtionavustukset.....	49
5.1.3 Korkotukilainat ja lainojen valtiontakaukset	50
5.1.4 Valtiontuki teollisuuden vapaaehtoisille puhdistamisohjelmille	50
5.1.5 Ympäristörahasot	51
5.1.6 Ympäristöverotus.....	51
5.1.7 Kiinteistöverotus.....	52
5.1.8 Kemikaalimaksu, öljyjättemaksu tai muu erityinen maksu	52
5.1.9 Kemikaalin tuottajan taloudellisen vastuun laajentaminen.....	53
5.1.10 EU-rahoituksen hyödyntäminen	54
5.2 Oikeudellis-hallinnollinen ohjaus	54
5.2.1 Omistajan/haltijan vastuun laajentaminen	55
5.2.2 Kokonaisen toimialan vastuu.....	55
5.2.3 Valtion ja kunnan vastuun lisääminen.....	56
5.2.4 Alueen käyttötarkoituksen muuttajan, alueen kehittäjän ja rakentajan vastuun lisääminen.....	56
5.2.5 Omistajaketjun välivaiheen haltijan/omistajan vastuun laajentaminen	57
5.2.6 Selontekovelvollisuuden laajentaminen luovutuksissa.....	57
5.2.7 Hallintopakon käytön lisääminen.....	58
5.2.8 Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen laajentaminen	58
5.2.9 Sopimusjärjestelyjen käytön lisääminen	58
5.2.10 Ympäristölupiin liittyvät vakuusjärjestelmät	59
5.3 Informaatio-ohjaus.....	59
5.3.1 Tiedottamisen lisääminen puhdistamisvastuista	60
5.3.2 Tiedote kiinteistökauppojen osapuolille.....	60
5.3.3 Koulutus Maaperän tilan tietojärjestelmästä	60
5.3.4 Rekisterien kehittäminen	61
6 Valtakunnallinen puhdistamisohjelma.....	62
6.1 Ohjelman laajuus	62
6.1.1 Systemaattinen valtakunnallinen puhdistamis- ja kunnostusohjelma	62
6.1.1.1 Soveltamisala, toteuttaminen ja rahoitustarve.....	62
6.1.1.2 Organisaatiomuutosten tarve	63
6.1.1.3 Laajan ohjelman haitat ja edut	63
6.1.2 Kiireellisten kohteiden puhdistaminen yksitellen	64
6.1.2.1 Soveltamisala, toteuttaminen ja rahoitustarve	64
6.1.2.2 Organisaatiomuutosten tarve	65
6.1.2.3 Suppean mallin edut ja haitat	65
6.2 Ohjelman rahoittaminen.....	65

6.3 Ohjelman toteuttaminen.....	68
6.3.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY).....	69
6.3.2 Suomen ympäristökeskus	69
6.3.3 TUKES ja tuleva kemikaalivirasto.....	69
6.3.4 Kunnat.....	70
6.3.5 Julkisoikeudellinen puhdistamisrahasto	70
6.3.6 Yksityisoikeudellinen organisaatio	70
7 Johtopäätökset ja ehdotukset	72
7.1 Uudistusten tarve	72
7.2 Valtakunnallinen puhdistamisohjelma	73
7.2.1 Ohjelman laajuus	73
7.2.2 Ohjelman rahoitus, toteuttaminen ja varojen hallinnointi	73
7.2.3 Varojen hankkiminen	74
7.2.4 Varojen hallinnointi	74
7.2.5 Kunnostusrahoituksesta päättäminen ja varojen jakaminen	75
7.3 Yksittäiset toimenpiteet.....	76
Lyhenteet.....	78
Liitteet.....	79
Liite 1. Kuntakyselyn kysymykset.....	79
Liite 2. Aluekeskuskyselyn kysymykset	84
Liite 3. Kuntakyselyn toteutus ja tulokset.....	87
Liite 4. Asiantuntijaseminaari	93
Liite 5. Soili-ohjelman kokemukset keskitetyn projektinjohdon eduista.....	94
Liite 6. Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän toiminta.....	98
Liite 7. Ohjauskeinojen arviointikriteerit.....	105
Liite 8. Yhteenvetotaulukko	109
Liite 9. Aihetta koskevaa kirjallisuutta.....	110
Kuvailulehdet.....	111
Kuvailulehti	111
Presentationsblad.....	112
Documentation Page	113

1 Johdanto

I.I

Projektin lähtökohdat, tavoitteet ja aiheen rajauksia

I.I.I

Tausta ja tarve

Pilaantuneiden alueiden puhdistamisesta vastaa lähtökohtaisesti aiheuttaja. Lisäksi tarvitaan toissijaista rahoitusjärjestelmää, jos aiheuttaja ei maksa kustannuksia ja tarvitaan yhteiskunnan rahoitusta. Toissijainen järjestelmä toimii hyvin uusissa pilaantumistapauksissa, mutta vanhat tapaukset aiheuttavat ongelmia. Nykyinen toissijainen järjestelmä on riittämätön, kuten monessa muussakin teollisuusmaassa. Toissijaisen rahoituksen uudistuksia on valmisteltu sekä yksittäisissä maissa että kansainvälisellä tasolla. Esimerkiksi EU:n komission valmistelemassa maaperänsuojeludirektiiviehdotuksessa (22.9.2006 COM(2006) 232 final) edellytetään toissijaisen rahoitusjärjestelmän kehittämistä samoin kuin jo voimaan tulleessa ympäristövastuudirektiivissä (21.4.2004, 2004/35/EY).

Nykyisiä toissijaisia rahoitusjärjestelmiä ovat valtion jätehuoltotyöt (1072/1993), pakollinen ympäristövahinkovakuutus (81/1998) sekä öljysuojarahasto (1406/2004) ja siihen liittyvä sopimusperusteinen Soili-ohjelma. Näiden puutteena on varojen riittämättömyys ja se, että niiden soveltamisalojen ulkopuolelle jää osa pilaantumistapauksista. Esimerkiksi pakollisen vakuutus ei lainkaan kata vanhoja pilaantumistapauksia. Lisäksi erillisjärjestelmien muodostama kokonaisuus perustuu kunkin sektorin erillisiin ratkaisuihin, joissa päätöksenteko ja sen edellytykset ovat epäyhtenäisiä.

Isännättömien alueiden puhdistamisen toissijaista rahoitusta on selvitelty ja käsitelty aiemmin useissa selvityksissä. Puhdistamistoiminnan ongelmia on selvitetty mm. Kuntaliiton hankkeissa vuosina 2000–2002 ”Saastunut maaperä ja ympäristövahingot - kunnan vastuu, toimintamallit ja rahoitusmahdollisuudet” ja ”Kunnat ja pilaantunut maaperä” sekä ympäristötaloustoimikunnan raportissa vuodelta 1986. Näissä selvityksissä on noussut esille rahoitusjärjestelmän puutteet.

Ympäristövahinkojen toissijaista korvaamista selvittäneen toimikunnan (1995–1996) työn tuloksena päädyttiin eräisiin säädösmuutoksiin. Tosin kokonaisratkaisua isännättömien tapausten puhdistamisen rahoittamisesta ei syntynyt, vaan tarkasteltiin erikseen vanhoja ja uusia kohteita. Tuloksena oli, että vanhojen alueiden osalta tehtiin vähäinen lisäys budjettirahoitukseen, mutta ei lainsäädännön tai hallinnon uudistuksia. Uusien vahinkotapausten suhteen päädyttiin järjestelmään, jossa valtion budjettirahoitusta täydentää lakisäätteiseen pakolliseen vakuutukseen perustuva järjestelmä. Näiden uudistusten merkitys isännättömien alueiden puhdistamisen kannalta jäi käytännössä vähäiseksi.

Toissijaisen vastuun laaja-alaisesta toteuttamisesta ei ole aiempia selvityksiä. Ensijaisesta vastuusta on tehty oikeustieteessä paljon tutkimista. Sen sisältöä on kuvattu,

analysoitu ja tulkittu yksityiskohtaisesti useissa selvityksissä ja juridisissa tutkimuksissa. Esimerkkinä voidaan mainita Casper Herlerin, Erkki Hollon, Kari Kuusiniemen, Marita Luntisen ja Jouko Tuomaisen kirjat, artikkelit ja raportit, joista on luettelo raportin lopussa. Kuntaliiton aiemman selvitystyön tulokset ovat internetissä.

Tämän projektin tuloksia voivat hyödyntää useat tahot. Valtionhallinto voi käyttää tuloksia tietoperustana, kun harkitaan tarvetta laajentaa toissijaista vastuuta. Tuloksia voidaan käyttää myös maaperänsuojeludirektiivin valmistelussa ja ympäristövastuudirektiivin sekä vesipuite- ja pohjavesidirektiivin toimeenpanossa. Kuntaliiton edunvalvontatyön kannalta tulokset soveltuvat argumenteiksi, kun keskustellaan resurssien kohdentamisesta ympäristön puhdistamiseen. Kuntatasolla ympäristöasioista ja maankäytöstä vastaavat viranomaiset voivat hyödyntää tuloksia. Maanomistajien, puhdistamisesta vastaavien ja konsulttien kannalta tulokset helpottavat vastuullisen ja rahoittajien selvittämistä yksittäistapauksissa.

1.1.2

Tavoitteet

PIMARAHA-projektin tavoitteena on ollut selvittää, onko isännättömien kohteiden puhdistamista tarvetta tehostaa joko täydentämällä toissijaista vastuun- ja rahoitusjärjestelmää tai käyttämällä yksittäisiä ohjauskeinoja. Tavoite jaettiin seuraaviin osatavoitteisiin:

Nykytilanteen ja uudistustarpeen selvittäminen

- Selvittää missä tilanteissa tarvitaan toissijaista järjestelmää täydentämään aiheuttajan ensisijaista vastuuta.
- Kuvata nykyisen järjestelmän puutteet ja sen toimeenpano-ongelmat.

Toimenpiteiden ja ohjauskeinojen kartoittaminen

- Kartoittaa oikeudellisia, hallinnollisia ja taloudellisia ohjauskeinoja.
- Esittää erilaiset ratkaisustrategiat uudistaa toissijaista järjestelmää.
- Arvioida näiden strategioiden toteuttamisedellytykset.

1.1.3

Aiheen täsmennykset

Raportissa keskitytään maaperän ja pohjaveden toissijaiseen kunnostusvastuuseen. Erityisesti tarkastellaan toissijaisen vastuun kohdentamista eri tahoihin ja toimenpiteiden rahoittamista. Raportin aihepiiriin ulkopuolelle rajataan seuraavat asiat:

- ensisijainen eli aiheuttajan vastuu,
- vastuu vesialueiden pilaantuneista pohjasedimenteistä,
- vastuu pintavesistöjen ja ilman pilaantumisesta,
- vastuu vahinkojen korvaamisesta sekä
- kaatopaikkojen sulkeminen ja vastuu vanhoista yhdyskuntajätteen kaatopaikoista¹.

¹ Kaatopaikkojen jälkihoidosta kts. esimerkiksi: Kuka vastaa vanhasta kaatopaikasta, Jouko Tuomainen, JÄTEPLUS 5-6/2007 ja Kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2008. Suomen ympäristökeskus, : <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=90466&lan=fi>

Keskeiset käsitteet

Keskeisten käsitteiden määrittely on tarpeen, sillä niiden sisältö ei ole vakiintunut, vaan vaihtelee eri käyttöyhteyksissä. Tässä raportissa seuraavilla käsitteillä tarkoitetaan:

Ympäristön pilaantuminen voi aiheutua joko äkillisestä tai vähittäisestä päästöstä. Pilaantunut ympäristö voi olla esimerkiksi kemikaalien pilaamaa maaperää, pohjavettä, rakennelmia tai kasvillisuutta taikka jätetäyttöjä maaperässä.

Pilaantunut maaperä. Maaperään ihmistoiminnasta päätyneet haitalliset aineet voivat vaarantaa tai haitata ihmisen terveyttä tai ympäristöä, vähentää viihtyisyyttä tai muuten loukata yksityistä tai yleistä etua.

Puhdistaminen on kunnostamiseen verrattuna laajempi käsite. Puhdistaminen kattaa maaperän ja pohjaveden tutkimisen kunnostustarpeen selvittämiseksi, aktiiviset kunnostustoimenpiteet ja muut toimenpiteet riskien poistamiseksi sekä alueen tilan jälkiseurannan.

Kunnostaminen tarkoittaa varsinaisia aktiivisia toimenpiteitä pilaantumisen riskien poistamiseksi kuten pilaantuneiden maa-ainesten poistaminen.

Vastuu koostuu velvollisuuksista tehdä konkreettisia puhdistamistoimenpiteitä ympäristön hyväksi. Puhdistamisvelvollisuuden juridisena perusteena voi olla lainsäädäntö, sopimus tai kaavoitusratkaisu. Tässä yhteydessä vastuulla tarkoitetaan haittojen korjaamista, eikä se kata ennakoivaa velvollisuutta haittojen ehkäisemiseen tai ympäristövahinkojen korvausvastuuta. Vastuu ympäristön puhdistamisesta koostuu ensi- ja toissijaisesta vastuusta.

Ensisijainen ja toissijainen vastuullinen. Ensisijainen vastuullinen tarkoittaa aiheuttajaa. Toissijainen vastuullinen tarkoittaa muuta tahoja kuin aiheuttajaa, kuten esimerkiksi kiinteistön haltijaa, toimialaa tai yhteiskuntaa. Toissijaisella vastuullisella ei ole aiheuttamisperiaatteen mukaista yhteyttä pilaantumisen aiheuttaneeseen toimintaan.

Vanha ja uusi pilaantuminen. Tämä jaottelu perustuu ajankohtaan, jona pilaantuminen on syntynyt. Jaottelun pohjalta määräytyy, mitä säädöksiä tapaukseen sovelletaan. Käytännössä tärkein ajankohta on jätelain voimaantulo, joka tapahtui 1.1.1994. Vanha pilaantuminen on tapahtunut ennen jätelain voimaantuloa ja uusi sen voimassa ollessa.

Isännätön alue (orphan site) tarkoittaa pilaantunutta kohdetta, jossa pilaajaa tai muuta puhdistamisvastuullista ei tiedetä tai tavoiteta, tai on kohtuutonta vaatia vastuullista puhdistamaan alue, tai vastuullinen ei pysty puhdistamiseen varattomuuden takia, tai sitä ei ole muusta syystä mahdollista saattaa vastuuseen. Kyse voi olla joko yksityishenkilöstä tai oikeushenkilöstä, kuten yrityksestä, kunnasta tai valtiosta.

Projektin toteutus ja raportointi

Toteutusorganisaatio ja projektin vaiheet

Projekti toteutettiin Kuntaliiton ja ympäristöhallinnon yhteistyönä vuoden 2008 aikana. Suomen ympäristökeskus vastasi käytännön toteuttamisesta yhdessä Kuntaliiton kanssa. Projektin ohjausryhmään kuului edustajia keskeisistä intressitahoista. Työskentelyyn osallistuneet henkilöt on mainittu raportin alkusanoissa.

Projekti toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa kartoitettiin nykytilanne ja sen puutteet, tehtiin johtopäätökset muutostarpeista sekä tehtiin toimenpide-ehdotuksia ja vertailtiin niitä. Lisäksi selvitettiin ympäristövastuudirektiivin ja komission ehdottoman maaperädirektiiviluonnoksen edellyttämiä muutospaineita. Nykyisestä tilanteesta ja sen ongelmista tehtiin kyselytutkimus kunnille ja alueellisille ympäristökeskuksille. Projektin toisessa vaiheessa hahmoteltiin vaihtoehtoisia ratkaisumalleja siitä, miten voidaan uudistaa nykyistä toissijaista järjestelmää. Tällöin kartoitettiin oikeudellisia, hallinnollisia ja taloudellisia toteuttamiskeinoja sekä arvioitiin niiden toteuttamisedellytyksiä. Näitä keinoja arvioitiin käyttäen kriteereinä mm. tehokkuutta ja kohtuusperiaatetta sekä ottamalla huomioon muiden maiden kokemuksia ja malleja.

Kuntakysely. Projektin osana tehtiin kunnille kysely, jolla kerättiin tietoa erityisesti ns. isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden nykytilasta sekä niihin liittyvistä mahdollisista ongelmista. Kysely toteutettiin touko-kesäkuussa 2008 nettipohjaisena webropol-kyselynä.

Aluekeskuskysely. Myös alueellisille ympäristökeskuksille tehtiin kysely, jolla kerättiin aluekeskusten kokemuksia ja näkemyksiä isännättömien PIMA-kohteiden kunnostuksesta, vastuutahojen löytämisestä ja rahoituksen järjestämisestä. Kysely lähetettiin sähköpostitse alueellisten ympäristökeskusten PIMA-yhteyshenkilöille kesällä 2008, minkä lisäksi heihin oltiin puhelimitse yhteydessä.

Asiantuntijaseminaari. Projektin osana järjestettiin asiantuntijaseminaari 23.9.2008 otsikolla: "Kuka maksaa pilaantuneen ympäristön puhdistamisen". Alustuksissa tarkasteltiin eri tahojen näkökulmista erilaisia toissijaisia rahoitusvaihtoehtoja. Seminaarissa oli läsnä noin 45 henkilöä ja siellä käyty keskustelu on otettu huomioon raportissa.

Raportin rakenne

Raportin johdantoluvussa 1 selostetaan projektin taustaa ja kuvataan toteuttamista. Puhdistamisvastuun sääntelyn nykytilannetta kuvataan luvussa 2. Uudistusten tarvetta ja mahdollisia rahoittajia kuvataan luvussa 3 ja 4. Erilaisia ohjauskeinoja analysoidaan ja vertaillaan luvuissa 5 ja 6. Johtopäätökset ovat luvussa 7, jossa ehdotetaan toimenpidevaihtoehtoja uudistaa pilaantuneiden maa-alueiden toissijaista rahoitusjärjestelmää sekä yksittäisiä ohjauskeinoja.

Raportissa on useita liitteitä, jotka täydentävät tekstiosuutta. Selostus kunnille ja aluekeskuksille tehdystä kyselystä on liitteissä 1–3 ja kuvaus projektin järjestämästä asiantuntijaseminaarista on liitteenä 4. Katsaus Soili-ohjelmaan on liitteenä 5 ja kuvaus valtion jätehuoltotyöjärjestelmästä on liitteenä 6. Ohjauskeinojen arvioinnissa käytetyt kriteerit on selostettu liitteessä 7. Yhteenvetotaulukko ohjauskeinoista on liitteenä 8 ja aihetta käsittelevä kirjallisuusluettelo liitteenä 9.

2 Isännättömien alueiden määrä ja puhdistamiskustannukset

2.1

Isännättömien alueiden määrä

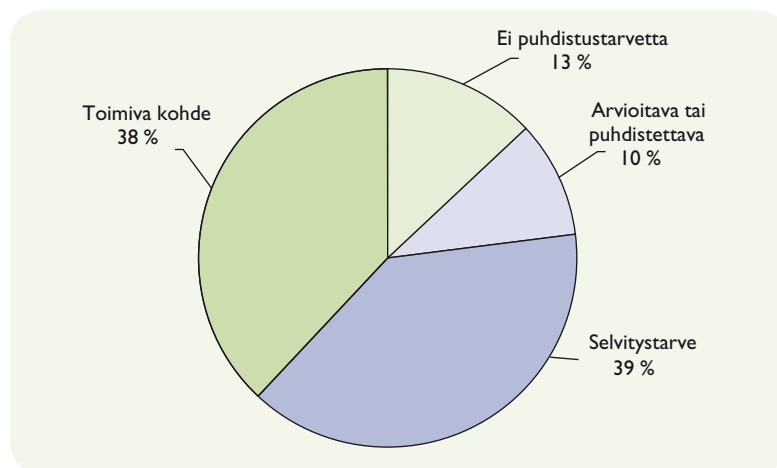
2.1.1

Nykyinen alueiden määrä

Ympäristöhallinto on kerännyt valtakunnalliseen Maaperän tilan tietojärjestelmään (MATTI) tietoja yli 20 000:sta pilaantuneeksi epäillystä, pilaantuneeksi todetusta tai jo kunnostetusta alueesta. Tarkka määrä oli 21 470 kpl lokakuussa 2009. Osan kunnostustarve on jo selvitetty ja osan kunnostustarve tulisi selvittää. Kunnostustarveselvityksiä ei tehdä järjestelmällisesti vaan niihin ryhdytään alueen omistajan vaihtuessa, maankäytön muuttuessa, alueen rakentamisen yhteydessä sekä ympäristö- tai terveyshaittojen ilmetessä. Selvitysten jälkeen kunnostetaan ne alueet, jotka edellyttävät kunnostamista.

Maaperän tilan tietojärjestelmässä alueet on luokiteltu neljään luokkaan (Kuva 1.). Tämä luokittelu on tehty kohteesta käytettävissä olevien tietojen ja alueeseen kohdistuneiden toimien perusteella seuraavasti:

- **Kohteella toiminta jatkuu, eikä nykytilanteessa edellytetä selvitystä:** toiminta alueella jatkuu ja alueella käsitellään tai varastoidaan ympäristölle haitallisia aineita. Näiden kohteiden maaperän pilaantuneisuus varmistetaan tarvittaessa toiminnan muutosten yhteydessä, kuten toiminnan loppuessa, omistajan vaihtuessa tai ympäristölupaa uusittaessa.
- **Kohde edellyttää selvittämistä:** toiminta alueella on loppunut ja sillä on harjoitettu toimintaa, jossa on käsitelty haitallisia aineita. Niitä on voinut joutua myös maaperään. Tarkemman tiedon hankkiminen maaperän tilasta voi tulla ajankohtaiseksi, jos alue esimerkiksi aiotaan myydä, sen käyttötarkoitusta muuttaa, sille aiotaan rakentaa tai ilmenee haittoja, jotka viittaavat pilaantumiseen.
- **Kohde on arvioitava tai tarvittaessa puhdistettava:** alueella maaperään pääsyt jäte tai aine on huonontanut maaperän laatua. Se voi haitata myös viihtyvyyttä alueella. Alueen puhdistustarve on arvioitava ja tarvittaessa alue on puhdistettava. Ennen mahdollisia puhdistustoimia alueen käytöllä ja alueelta kaivettujen maamassojen sijoittamisella voi olla rajoituksia.
- **Kohde ei edellytä puhdistamista:** alueen maaperä on puhdistettu viranomaisten asettamien tavoitteiden mukaisesti tai maaperä on tutkimusten perusteella todettu pilaantumattomaksi. Alueella voi silti olla käyttörajoitteita.



Kuva 1. MATTI-kohteiden jakautuminen eri luokkiin.

Maaperän tilan tietojärjestelmässä ei ole mukana kaikkia pilaantuneita kohteita. Sieltä puuttuu paljon kohderyhmiä, kuten pääosa kohteista, joissa pilaantumisen aiheuttajana on lämmitysöljyn varastointi tai kaivostoiminta. Ensin mainittu on lukumäärältään suuri ryhmä. Öljylämmitteisten rakennusten lukumäärä oli vuonna 2007 yli 300 000². Öljysäiliöihin liittyy ongelmia säiliöiden ikääntyessä ja mahdollisesti rikkoutuessa. Kaivosalueet ovat puolestaan laajuutensa vuoksi merkittäviä. Suomessa on toiminut tai on tällä hetkellä vielä toiminnassa yli 1 000 kaivosta³. Vanhojen, toimintansa lopettaneiden kaivosten jälkihoito- ja kunnostustyöt ovat usein haastavia ja kalliita.

Nykyisin kunnostetaan vuosittain noin 300–400 pilaantunutta aluetta. Kaikkiaan on kunnostettu yli 4 000 aluetta viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Näihin lukuihin ei sisälly akuutteihin öljy- ja kemikaalionnettomuuksiin liittyvät maaperän puhdistushankkeet, joita on paljon. Toissijaisten rahoitusjärjestelmien, lähinnä SOILI-ohjelman ja valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta on tähän mennessä tuettu noin 700 kohteen kunnostamista. Vuositasolla on toissijaisten rahoituksen määrä ollut 6–8 miljoonaa euroa.

2.1.2

Alueiden määrän kehitys

Tulevaisuudessa syntyy lisää isännättömiä pilaantuneita alueita, mutta olennaisesti vähemmän kuin tähän mennessä. Tätä ennustetta voidaan perustella seuraavilla seikoilla: lainsäädäntö ja sen valvonta on aiempaa tiukempaa, kemikaalien rekisteröinti, arviointi ja lupamenettely on tehostunut, kemikaalien ja öljyn käsittelytavat ovat muuttuneet vähemmän päästöjä aiheuttaviksi ja taloudelliset suhdanteet ovat muuttuneet.

Ympäristölainsäädäntö ja sen valvonta ovat tiukentuneet, mitkä ehkäisevät tahallisten ja tahattomien haitta-ainepäästöjen todennäköisyyttä. Lisäksi toissijaista vastuuta on laajennettu aiempaan verrattuna. Nykyisen lainsäädännön mukaan kunta on viimekätisessä vastuussa puhdistamisesta ja näin on useimmiten mahdollista löytää maksukykyinen vastuullinen. Tämä poikkeaa vanhoista pilaantumistilanteista, joissa kunnalla ei ollut yleistä toissijaista vastuuta. Toisaalta pienten kuntien resurssit ovat rajallisia, joten isojen vahinkojen puhdistaminen voi myös tulevaisuudessa olla niille ylivoimaista.

² Tilastokeskuksen rakennustilastot ja Väestörekisterikeskuksen Rakennus- ja huoneistorekisteri

³ GTK/Tietoaaineisto/Suomen kaivosteollisuus, <http://weppi.gtk.fi/aineistot/kaivosteollisuus/JOHTO-Paatokset.htm>

Nykyisin uusien kemikaalien ja aineiden ympäristövaikutukset selvitetään ennen aineiden käyttöönottoa aiempaan verrattuna huolellisemmin. Aikaisemmin laajasti käytetyt, harmittomina pidetyt ja moneen tarkoitukseen erinomaiset aineet, kuten DDT, PCB, asbesti, MBT ja kloorifenolit ovat osoittautuneet ympäristön kannalta ongelmallisiksi. Niiden käyttöä on nykyisin joko rajoitettu tai kielletty. On mahdollista, että tulevaisuudessa havaitaan jonkun nykyisin käytetyn aineen aiheuttavan ympäristön pilaantumista, mutta todennäköisesti näin tapahtuu harvemmin kuin menneinä vuosikymmeninä.

Kansantalouden tila ja taloudelliset suhdanteet voivat vaikuttaa useammalla tavalla. Laskusuhdanteen myötä yritysten konkurssit lisääntyvät ja samalla syntyy lisää isännättömiä alueita. Suhdanteet vaikuttavat myös uusien rakentamishankkeiden määrään. Rakentamishankkeiden määrän vähentyessä heikkenee myös mahdollisuus yhdistää puhdistaminen osaksi rakentamispaikan muita pohjatöitä ja niiden rahoittamista.

Erikseen on syytä tarkastella rakennusten öljylämmitykseen liittyviä riskejä. Öljylämmitteisiä rakennuksia on kaikkiaan satojatuhansia (vuonna 2007 yli 300 000 kpl). Lisäksi on menneiltä vuosikymmeniltä paljon vanhoja öljylämmityskiinteistöjä, joissa monissa vanha öljysäiliö on vielä maaperässä. Vanhojen jo käytöstä poistettujen säiliöiden vuotoja paljastuu jatkuvasti. Yleensä säiliövuodot ovat pieniä, mutta enimmillään vuodon kustannukset voivat olla satojatuhansia euroja. Osa vahinko- ja vuototapauksista jää aiheuttajan maksukyvyyn, vapaaehtoisten vakuutusten ja öljysuojarahastokorvausten ulkopuolelle. Vakuutusyhtiöiden yksityishenkilöille myöntämät vakuutukset eivät läheskään aina korvaa puhdistamiskustannuksia. Edellä mainitun perusteella voidaan päätellä, että öljyvahingot edellyttävät tulevaisuudessa merkittävää lisäystä toissijaiseen rahoitukseen.

2.2

Vaihtoehtoiset mallit laskea puhdistamiskustannukset

Seuraavassa jaksossa arvioidaan isännättömien kohteiden tutkimus-, suunnittelu- ja kunnostuskustannuksia. Laskelmat perustuvat kahteen vaihtoehtoiseen lähestymistapaan. Ensimmäisessä vaihtoehdossa painotetaan sitä, miten alueen omistajataho on keskeisin tekijä isännättömien alueiden syntymisessä. Toisessa vaihtoehdossa painotetaan herkkien alueiden läheisyydessä olevia kohteita, joissa toiminta on loppunut. Molempiin laskelmiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Lähtötiedot laskelmia varten on koottu Maaperän tilan tietojärjestelmästä (MATTI) sekä valmistuneiden ja suunnitteilla olevien valtion jätehuoltotöiden tilastoista. Tietojärjestelmästä ovat peräisin lähtötiedot kohteiden sijaintiriskeistä, omistajista ja toiminnan loppumisajankohdista. Valtion jätehuoltotyöhankkeiden tietoja on käytetty tutkimus- ja kunnostuskustannusten arviointiin.

2.2.1

Alueen omistajuuteen perustuva laskentatapa

2.2.1.1

Laskelman lähtökohdat

Tässä vaihtoehdossa oletetaan, että tietty vakiintunut osuus muiden kuin valtion tai kuntien omistamista kohteista on isännättömiä kohteita. Kunnostamista tarvitsevia kohteita arvioitiin olevan noin puolet tutkittavista kohteista. Tämä arvio perustuu ympäristöhallinnon asiantuntijoiden aiemmin Soili-kohteista saamiin tietoihin. Muitakin perusteltuja mielipiteitä kunnostettavien osuuden suuruudesta voidaan esittää.

Pienempää osuutta voidaan perustella sillä, että riskinarvioinnin yleistyminen vähentää puhdistamistarvetta; suurempaa osuutta sillä, että isännättömät kohteet ovat vaikeampia kuin öljykohteet, joten niitä on puhdistettava useammin.

Tässä laskelmassa ei huomioida ns. edelleen toimivia kohteita, sillä voidaan olettaa pilaajan, alueen omistajan tai haltijan pääsääntöisesti hoitavan niiden tutkimisen ja kunnostamisen.

Taulukossa 1. on esitetty Maaperän tilan tietojärjestelmän kaikkien toimivien ja toimintansa lopettaneiden kohteiden omistuspohja. Taulukossa eivät ole mukana ne kohteet, joista omistustiedot puuttuvat. Taulukossa ei myöskään ole erikseen esitetty niitä kohteita, jotka koostuvat useista kiinteistöistä useine omistajineen.

Taulukko 1. MATTI-järjestelmässä olevien kohteiden omistajat.

Omistaja/ osaomistaja	Määrä
Kunta	5 000
Virasto/Valtio	780
Yhteisö	1 000
Yksityishenkilö	7 000
Yritys/Toiminnanharjoittaja	7 000

Isännättömien kohteiden tutkimus- ja kunnostuskustannusten laskentaa varten on MATTI-tietojärjestelmästä poimittu kohteet (Taulukko 2.):

- joissa toiminta on loppunut tai sen jatkumisesta ei ole tietoa, jolloin toiminnan oletetaan myös päättyneen, ja
- joissa omistajina tai osaomistajina ovat yhteisöt, yritykset tai yksityiset henkilöt ja
- joiden tila tulee selvittää tai ne tulee kunnostaa (tietojärjestelmässä käytetyt luokittelut: Selvitystarve, Arvioitava tai puhdistettava).

Taulukko 2. Toimintansa lopettaneet kohteet ja niillä tarpeelliset toimenpiteet.

Toimenpidelaji	Omistaja/osaomistaja	Määrä
Selvitys- ja tutkiminen	Yhteisö	306
	Yksityishenkilö	3 622
	Yritys/Toiminnanharjoittaja	2 092
Riskienarviointi ja kunnostaminen	Yhteisö	40
	Yksityishenkilö	343
	Yritys/Toiminnanharjoittaja	415
Yhteensä		6 818

Toissijaista rahoitusta tarvittaisiin kaikissa näissä 6 818 kohteessa kunnostustarpeen selvittämiseen sekä osassa kohteista myös kunnostamiseen. Seuraavissa osalaskelmissa lasketaan ensin kunnostustarpeen arvioinnin edellyttämät selvitys- ja tutkimuskustannukset ja sitten kunnostuksen suunnittelun ja toteutuksen kustannukset. Lopuksi lasketaan yhteen nämä erät ja tuloksena saadaan kaikkien isännättömien alueiden puhdistamisen kokonaiskustannukset (2.2.1.4).

2.2.1.2

Alueiden tutkimisen ja kunnostustarpeen arvioinnin rahoitustarve

Tutkimiseen ja kunnostustarpeen arviointiin tarvittavan toissijaisen rahoituksen tarve on laskettu seuraavasti taulukossa 3:

- Laskelmassa käytetään yksittäisen kohteen tutkimus- ja kunnostustarpeen arvioinnin keskiarvokustannuksena 5 000 euroa. Kustannusten vaihteluvälin oletetaan olevan 2 000–10 000 euroa.
- Puolet yksityishenkilöistä ja yrityksistä hoitaa omien kohteidensa kunnostustarpeen arvioinnin. Puolet kohteista jää yhteiskunnan kustannuksella selvitetäväksi ja tutkittavaksi, joten näitä kohteita on 3 236.
- Kaikki yhteisöjen omistamat 346 kohdetta tarvitsevat toissijaisia rahoitusjärjestelyjä alueiden tilan selvittämiseen. Yhteisöjen kohteista valtaosa on ampumaratoja, jotka ovat usein vähävaraisten ampumaseurojen omistuksessa, minkä vuoksi niiden toissijaisen rahoitusjärjestelyjen tarpeeksi on arvioitu 100 %.
- Yhteiskunnan rahoitusta tarvitaan siten kaikkiaan 3 582 kohteen kunnostustarpeen arviointiin (3 236 + 346), ja niissä toissijaisen rahoituksen tarve on noin 18 miljoonaa euroa.

Kunnostustarpeen selvittämiseen tarvittavan toissijaisen rahoituksen jakautuminen yhteisöjen, yritysten ja yksityishenkilöiden omistamien kohteiden kesken on selostettu seuraavassa taulukossa (Taulukko 3.).

Taulukko 3. Yksityisten omistamien kohteiden tutkimisen ja kunnostustarpeen arvioinnin toissijaisen rahoituksen tarve.

Omistaja/osa omistaja	MATTI:ssa kohteen laji	Tutkittavia kohteita [kpl]	Toissijainen rahoitustarve [kpl]	Toissijainen rahoitustarve [1000 €]
Yksityishenkilö	Selvitystarve	3 622	1811	9 055
Yritys/Toiminnanharjoittaja		2 092	1046	5 230
Yksityishenkilö	Arvioitava tai puhdistettava	343	172	858
Yritys/Toiminnanharjoittaja		415	208	1 038
Yhteensä			3 236	16 180
Yhteisö	Selvitystarve	306	306	1 530
	Arvioitava tai puhdistettava	40	40	200
Yhteensä			346	1 730
Kaikki yhteensä			3 582	17 910

2.2.1.3

Kunnostuksen rahoitustarve

Kunnostuksen suunnitteluun ja toteutukseen tarvittava toissijainen rahoitus on laskettu seuraavasti:

- Arviolta puolet kaikista tutkittavista 3 409 kohteesta vaatii kunnostamista (1/2 x 6818). Tämä arvio perustuu siihen tietoon, että nykyisessä Soili-ohjelmassa tutkittavien ja kunnostettavien kohteiden osuus on ollut puolet kokonaismäärästä.
- Toissijaisia rahoitusjärjestelyjä tarvitaan 50 % yritysten ja yksityisten kohteissa sekä 100 % yhteisökohteissa. Ensin mainittu yrityksiä ja yksityisiä koskeva arvio 50 % osuudesta perustuu siihen, että valmistuneissa valtion jätehuoltotöissä valtion osuus kokonaiskustannuksista on ollut noin puolet (keskiarvo 48 %).
- Kunnostuskustannusten oletetaan keskimäärin olevan samaa suuruusluokkaa kuin jo toteutetuissa tai suunnitelluissa valtion jätehuoltotöissä. Toteutuneissa jätehuoltotöissä kokonaiskustannukset ovat olleet keskimäärin 150 000 euroa ja suunnitelluissa kohteissa ne on arvioitu olevan 550 000 euroa.
- Laskelman lopputuloksena on yhteisöjen, yritysten ja yksityishenkilöiden omistamien kohteiden kunnostamiseen liittyvän toissijaisen rahoituksen tarve 270–990 miljoonaa euroa. Tätä laskelmaa eritellään seuraavassa taulukossa 4:

Taulukko 4. Yksityisten kohteiden kunnostamisen tarve toissijaiselle rahoitukselle.

Omistaja/ osa omistaja	Tutkitut kohteet	Kunnostettavat kohteet	Kunnostuksen toissijainen rahoitus	Kunnostuksen toissijainen rahoitustarve	
				150 000 €/kohde	550 000 €/kohde
	[kpl]	[kpl]	%-osuus		
Yhteisö	346	173	100%	25 950 000	95 150 000
Yksityishenkilö	3 965	1 983	50%	148 687 500	545 187 500
Yritys/ Toiminnanharj.	2 507	1 254	50%	94 012 500	344 712 500
Yhteensä	6 818	3 409		268 650 000	985 050 000

2.2.1.4

Rahoitustarve yhteensä

Toissijaista rahoitusta yksityisten isännättömien alueiden tilan tutkimiseen ja kunnostustarpeen selvittämiseen tarvitaan arviolta 18 miljoonaa ja kunnostamiseen 270–990 miljoonaa euroa eli yhteensä noin 0,3–1,0 miljardia euroa. Mikäli otetaan huomioon, että Maaperän tilan tietojärjestelmä ei ole täysin kattava ja että osa nykyisin toimivista kohteista jää vaille maksukykyistä puhdistusvastuullista yksityisten isännättömien alueiden pilaantuneisuuden arviointiin tarvittaisiin 20–25 miljoonaa ja kunnostamiseen 0,4–1,2 miljardia euroa.

Lisäksi tulevat kuntien ja valtion omistamat kohteet. Niistä kohteita, joissa alueen tila tulisi joko selvittää tai kohde kunnostaa, on noin 3 000 (Tietojärjestelmän luokitellut: Selvitystarve, Arvioitava tai puhdistettava). Jos näistä puolet joudutaan jossain vaiheessa kunnostamaan, kuntien ja valtion kohteiden tutkimus- ja kunnostuskustannukset olisivat arviolta 0,3–0,9 miljardia euroa (3000 kpl x 5000 €/kpl + 1500 kpl x (150 000 €/kpl tai 550.000 €/kpl)).

2.2.2

Alueiden sijaintiin perustuva laskentatapa

2.2.2.1

Laskelman lähtökohdat

Toinen laskelmavaihtoehto perustuu siihen, kuinka paljon toimintansa lopettaneita kohteita on herkillä alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä. Herkillä alueilla tarkoitetaan Maaperän tilan tietojärjestelmässä kohteita, jotka sijaitsevat asutuksen, pohjavesialueiden tai vesistöjen välittömässä läheisyydessä (Taulukko 5.). Näitä on noin 64 % järjestelmän kohteista. Lähes 2 000 kohteen etäisyystiedot puuttuivat tietojärjestelmästä. Mikäli myös puuttuvista kohteista kaksi kolmesta olisi herkkien alueiden läheisyydessä, herkillä alueilla tai niiden läheisyydessä olisi kohteita noin 13 500 kpl. Näihin herkkiin alueisiin liittyy muita kohteita suurempi todennäköisyys ympäristö- ja terveyshaitan muodostumiseen. Siksi kohteiden todellinen tila tulisi mahdollisimman pikaisesti selvittää ja alueet tarvittaessa kunnostaa. Osa syntyvistä tutkimus-, suunnittelu- ja kunnostuskustannuksista jää yhteiskunnan maksettavaksi.

Seuraavassa taulukossa esitetään asutuksen ja vesistöjen välittömässä (< 100 m) läheisyydessä tai pohjavesialueella sijaitsevat Maaperän tilantietojärjestelmän kohteet.

Taulukko 5. Herkillä alueilla sijaitsevat kohteet.

Etäisyys herkkään toimintaan [m]	Pohjavesialueella	Vesistöön ≤ 100 m	Asutukseen ≤ 100 m	Vedenottamolle ≤ 200 m
Pohjavesialueella	3 930	320	1 660	110
Vesistö ≤ 100 m	320	2 470	1 240	30
Asutus ≤ 100 m	1 660	1 240	9 820	70
Vedenottamolle ≤ 200 m	110	30	70	140

- yksi ehto täyttyy

- kaksi ehtoa täyttyy

Tässä laskentavaihtoehdossa tarkasteltavana ovat ne Maaperän tilan tietojärjestelmän kohteet:

- joissa toiminta on loppunut tai mahdollisesti loppunut ennen jätelain voimaan tuloa, toisin sanoen
 - joissa toiminta on lopetettu ennen vuotta 1994 tai aloitettu ennen vuotta 1994 ja lopetettu, muttei lopetusvuotta ole tiedossa (noin 2 200) tai
 - joissa toiminta on loppunut, mutta toiminta-aika ei ole tiedossa (noin 2 800) ja
- jotka sijaitsevat asutuksen ja vesistöjen välittömässä (< 100 m) läheisyydessä tai pohjavesialueella ja
- joissa tulisi tehdä pilaantuneisuusselvityksiä tai jotka tulisi olemassa olevan tiedon perusteella kunnostaa (Tietojärjestelmän luokittelut: Selvitystarve ja Arvioitava tai puhdistettava).

Seuraavassa taulukossa esitetään herkillä alueilla ennen vuotta 1994 toimintansa lopettaneet tai mahdollisesti lopettaneet kohteet Maaperän tilan tietojärjestelmässä.

Taulukko 6. Toimintansa lopettaneet kohteet herkillä alueilla.

Omistajatyyppi	A	B	Yhteensä
Kunta	507	562	1 433
Virasto	61	80	182
Yhteisö	107	129	269
Yksityishenkilö	1 106	1 364	2 756
Yritys/toiminnanharjoittaja	522	766	1 589
Yhteensä	2 303	2 901	5 204
Kohteita ¹	2 232	2 805	5 037

¹ Yhdellä kohteella voi olla useita omistajatyyppejä tai kohde sisältää useita kiinteistöjä. Tämän rivin kohdelukumääristä on poistettu päällekkäisyydet.

Riskialuerajaus:

Etäisyys pohjavesialueeseen 0 m tai

Etäisyys asutukseen <= 100 m tai

Etäisyys vesistöön <= 100 m

Lajirajaus:

Mukana Selvitystarve ja Arvioitava tai puhdistettava

Toiminta-aikarajaus siten, että:

- A joissa toiminta on lopetettu ennen v. 1994 tai aloitettu ennen v. 1994 ja lopetettu, muttei lopetusvuotta ole tiedossa
- B joissa toiminta on loppunut, muttei toiminta-aika ole tiedossa

Ennen jätelain voimaantuloa toimintansa lopettaneita tai mahdollisesti lopettaneita kohteita on tietojärjestelmässä herkillä alueilla siten 5 037.

Seuraavassa lasketaan kunnostustarpeen arvioinnin ja kunnostuksen suunnittelun ja toteutuksen kustannukset vastaavin oletuksin kuin edellä esitettyssä laskelmassa 1.

2.2.2.2

Tutkimisen ja kunnostustarpeen arvioinnin rahoitustarve

Kunnostustarpeen arviointiin tarvitaan toissijaista rahoitusta seuraavasti:

- Kaikissa 5 037 kohteessa tehdään alustavat selvitykset ja arvioidaan puhdistustarve riippumatta alueen omistajan taustoista.
- Laskelmassa käytetään kohteen tutkimus- ja kunnostustarpeen arvioinnin keskiarvokustannuksena 5 000 euroa. Kustannusten vaihteluvälin oletetaan olevan 2 000–10 000 euroa.
- Lopputuloksena laskelmassa on, että kohteiden pilaantuneisuuden arviointiin liittyvä toissijaisen rahoituksen tarve on noin 25 miljoonaa euroa (5 037 kohdetta x 5 000 €/kohde).

2.2.2.3

Kunnostuksen rahoitustarve

Kunnostuksen suunnitteluun ja toteutukseen tarvittava toissijainen rahoitus on laskettu seuraavasti:

- Arviolta puolet kaikista ($\frac{1}{2} \times 5037$) tutkittavista kohteista eli 2 519 kohdetta vaatii kunnostamista.
- Kunnostuskustannusten oletetaan keskimäärin olevan samaa suuruusluokkaa kuin jo toteutetuissa ja suunnitelluissa valtion jätehuoltotöissä; vähimmillään 150 000 euroa ja enimmillään 550 000 euroa.
- Lopputuloksena laskelmasta saadaan, että puhdistamiskustannusten kokonaisarvio on 375–1 375 miljoonaa euroa.
- Koska kohteiden kunnostamisella on herkillä alueilla kiire, toissijaisen rahoituksen osuus on kunnostuksen aikana 100 %.
- Mahdollisesti takaisinperinnässä saatavaa osuus on 50 % (sama kuin valtion jätehuoltotöiden valtion osuus), jolloin toissijaisen rahoituksen tarve pitkällä aikavälillä on 200–700 milj. euroa.

2.2.2.4

Rahoitustarve yhteensä

Herkkien alueiden läheisyydessä olevien ja toimintansa lopettaneiden kohteiden tutkimiseen ja puhdistustarpeen selvittämiseen tarvitaan rahoitustukea 25 miljoonaa ja kunnostuksen suunnitteluun ja toteutukseen 200–700 miljoonaa euroa. Mikäli otetaan huomioon, ettei Maaperän tilan tietojärjestelmä ole kattava ja osa nykyisin herkillä alueilla toimivista kohteista jää vaille maksukykyistä puhdistusvastuullista, voidaan laskelmien lukuja pyöristää siten, että alueiden pilaantuneisuuden selvittämiseen tarvittaisiin 25–30 miljoonaa ja kunnostamiseen 0,3–0,8 miljardia euroa.

Jos kaikki herkillä alueilla sijaitsevat kohteet tutkittaisiin ja niistä puolet kunnostettaisiin, kokonaiskustannusten arvio olisi 1–4 miljardia euroa.

2.3

Isännättömien alueiden puhdistamisen edellyttämä yhteiskunnan rahoitus

Edellä on laskettu kahdella vaihtoehdoisella laskelmalla, paljonko tarvitaan toissijaista rahoitusta yksityisten kohteisiin. Yhteiskunnan kokonaiskustannusten hahmottamiseksi on laskelmiin vielä lisättävä valtion ja kuntien omistamien kohteiden puhdistamisrahoituksen tarve.

Ensimmäinen laskelmavaihtoehto (luku 2.2.1) perustuu alueen omistajuuteen. Laskelma kattaa yksityisten, yritysten ja yhteisöjen kohteet. Toimintansa lopettaneista kohteista noin 3 600 tarvitsee toissijaista rahoitusta pilaantuneisuusselvityksiin ja 3 400 osarahoitusta kunnostuksen suunnitteluun ja toteutukseen. Myös osa kohteista, joita ei tällä hetkellä ole Maaperän tilan tietojärjestelmässä tai jotka edelleen toimivat, tarvitsee toissijaista rahoitusta. Alustaviin tutkimuksiin ja selvityksiin tarvitaan rahoitustukea noin 20–25 miljoonaa euroa. Kaikkiaan tämän laskelmavaihtoehdon mukaan muiden kuin valtion ja kuntien kohteiden kunnostamiseen tarvittavan rahoitustuen määrä on 0,4–1,2 miljardia euroa.

Toinen laskelmavaihtoehto (luku 2.2.2) perustuu alueen sijaintiin herkillä alueilla tai niiden lähellä. Toissijaista rahoitusta tarvitsevat herkillä alueilla olevat ja ennen jätelain voimaantuloa (v. 1994) lopettaneet kohteet, joita on noin 5 000 kpl. Näistä kunnostuksen suunnitteluun ja toteutukseen toissijaista rahoitusta tarvitsee 2 500 kohdetta. Osa niistä kohteista, joita ei tällä hetkellä ole Maaperän tilan tietojärjestelmässä, ja myös osa toimivista kohteista tarvitsee toissijaista rahoitusta. Alustaviin tutkimuksiin ja kunnostustarpeen selvittämiseen tarvitaan rahoitustukea noin 25–30 miljoonaa euroa. Tämän laskelmavaihtoehdon mukaan muiden kuin valtion ja kuntien kohteiden kunnostamisen rahoitustuen tarve on 0,3–0,8 miljardia euroa.

Lisäksi on kuntien ja valtion omistamia selvitettäviä, arvioitavia tai kunnostettavia kohteita noin 3 000 kpl ja niiden tutkimus- ja kunnostuskustannukset ovat arviolta 250–850 miljoonaa euroa. Yhteiskunnan rahoitustarve on lisätty seuraavaan taulukkoon 7.

Taulukko 7. Arvioitu yhteiskunnan rahoituksen kokonaistarve.

	Laskelma 1 (omistajuus)	Laskelma 2 (herkät alueet)
Muut kuin valtion ja kunnan alueet	0,4 – 1,2	0,3 – 0,8
Valtion ja kunnan alueet	0,3 – 0,9	0,3 – 0,9
Yhteensä (miljardia euro)	0,7 – 2,1	0,6 – 1,7

3 Nykyinen puhdistamisvastuujärjestelmä

3.1

Sääntelyn pääperiaatteet ja -sisältö

Puhdistamisvastuun kohdentamisen taustalla on ympäristöoikeudellisena periaatteena *Polluter Pays* –periaate (Tuomainen 2006). Tämä periaate vaikuttaa Suomen ympäristölainsäädännössä siten, että vastuu puhdistamisesta on kanavoitu ensisijaisesti aiheuttajaan. Aiheuttajan vastuuta sovelletaan sekä äkillisissä onnettomuuksissa että vähitellen syntyvään pilaantumiseen. Tosin lainsäädännössä ei aina käytetä ilmaisua aiheuttaja vaan esimerkiksi toiminnanharjoittaja tai luvanhaltija, mutta ajatuksellinen lähtökohta on silti aiheuttajan ensisijainen vastuu. Aiheuttajan vastuuta on oikeusjärjestelmässä täydennetty ns. toissijaisella rahoitusjärjestelmällä. Ensisijainen vastuu ei ole juridisesti tai käytännössä aukoton, joten väistämättä syntyy ns. isännättömiä alueita. Tämä tarkoittaa alueita, joiden puhdistamisesta kukaan ei ole juridisessa vastuussa tai sitten vastuullinen ei kykene maksamaan kustannuksia.

Puhdistamisvastuuta koskeva lainsäädäntö on laaja kokonaisuus. Kiireettömästä puhdistamisesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja kemikaalilaissa. Kiireellisissä vahinkotilanteissa sovelletaan öljyvahinkolainsäädäntöä tai pelastuslainsäädäntöä. Yksittäiseen tapaukseen sovellettava säännös riippuu tapauskohtaisista seikoista. Näitä seikkoja on esimerkiksi, onko kyse äkillisestä onnettomuuspäästöstä vai kiireettömästä puhdistamisesta, luvanvaraisen toiminnan lopettamiseen liittyvästä puhdistamisesta tai öljyn vai muiden kemikaalien aiheuttamaa pilaantumista. Lisäksi vahingonkorvausvastuusta ja puhdistamisvastuusta on molemmista omat erilliset säädökset.

Puhdistamisvastuusääntely on kehittynyt osana terveydensuojelu- ja ympäristölainsäädäntöä. Kehitys on edennyt yksittäisten alojen sääntelystä kohti yleistä ympäristönsuojelulainsäädäntöä. Aluksi säädösten tavoitteena oli turvata pohjaveden terveellisyys. Myöhemmässä vaiheessa keskeisessä asemassa oli jätehuollon järjestäminen ja vasta viime vuosikymmeninä tavoitteeksi on kohonnut maaperän suojeleminen.

Isännättömiä voivat olla sekä uudet että vanhat pilaantuneet alueet. Käytännössä suurin ongelmaryhmä ovat vanhat pilaantuneet alueet. Vanhoilla alueilla aiheuttaja ei usein ole juridisesti vastuussa, puhumattakaan vastuun toteuttamisesta vuosikymmeniä pilaantumisen jälkeen. Ongelmia vastuun asettamiselle voivat aiheuttaa esimerkiksi tuntemattoman aiheuttama pilaantuminen, usean henkilön yhdessä aiheuttama pilaantuminen ja kiinteistön omistajanvaihdostilanteet.

Vastuulainsäädäntö

Vanhojen alueiden puhdistamisvastuu perustuu ensisijaisesti jätehuoltolakiin ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön, joka on tulkinnanvaraista. Uusiin alueisiin sovelletaan lähinnä ympäristönsuojelulakia. Seuraavassa kuvataan lainsäädäntöä vastuusääntelyn näkökulmasta.

Vesilainsäädäntö. Pohjaveden suojelun tavoitteena oli alkuvaiheessa talousveden laadun säilyttäminen käyttökelpoisena. Sääntely sisältyi terveydensuojelulainsäädäntöön, joka tosin soveltui paremmin kaivojen kuin laaja-alaisten pohjavesivarojen suojeluun. Ensimmäinen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuun kannalta merkittävä säädös oli vesilaki, joka tuli voimaan 1.4.1962. Tässä laissa kiellettiin selkeästi ja nimenomaisesti pohjaveden pilaaminen. Kun kiellon tarkoituksena oli turvata puhdas juomavesi, myös maaperä sai välillistä suojaa. Vesilakia sovelletaan edelleen vanhoissa pohjaveden pilaantumistapauksissa. Vesilakiin ei lainkaan sisälly säännöksiä ns. toissijaisesta vastuusta.

Jätelainsäädäntö. Jätteitä koskevat säännökset voidaan ryhmitellä toisaalta jätehuoltoa ja toisaalta roskaamista koskeviin säännöksiin. Roskaamissäännösten tarkoituksena on lähinnä turvata yleistä siisteyttä ja maiseman suojelua pienimuotoiselta roskaamiselta. Roskaamissäännöksiä sisältyy sekä rakennuslainsäädäntöön että jätehuoltolainsäädäntöön. Roskien poistamisesta vastaa ensisijaisesti roskaantumisen aiheuttaja ja toissijaisesti alueen haltija.

Jätehuollon järjestämistä pidettiin pitkään ensisijaisesti terveystieteiden perustuvana asiana. Tämä näkyi myös säädösten osalta. Esimerkiksi 1.1.1967 voimaantullut terveydensuojelulaki ja siihen liittyvä asetus sisälsivät säännöksiä jätteistä ja jätehuollosta. Seuraavassa vaiheessa säädettiin erillisiä jätehuoltoa koskevia säädöksiä. Niistä ensimmäinen oli jätehuoltolaki, joka tuli voimaan 1.4.1979 ja korvattiin 1.1.1994 jätelailla. Jätehuollon järjestämisestä vastaa yleensä jätteen tuottaja tai haltija. Eräiden tilanteiden varalta on kuitenkin säädetty toissijainen jätehuoltovastuu. Näitä tilanteita ovat esimerkiksi jätteen kuljetettavaksi luovuttaminen.

Maaperän pilaantumista koskeva lainsäädäntö. Pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamistarpeeseen havahduttiin Suomessa vasta 1980-luvulla. Ensimmäiset puhdistamisvastuuseen ylipääntänsä soveltuvat säännökset sisältyivät jätehuoltolakiin, mutta sitäkin lainsäätäjät eivät alun perin tarkoittaneet maaperän puhdistamistilanteisiin. Myöhemmin lain soveltamisalaa laajennettiin olennaisesti 1.5.1987 alkaen. Ensimmäiset selkeät ja nimenomaiset puhdistamisvastuuta koskevat säännökset olivat jätelaissa, josta ne siirrettiin 1.3.2000 voimaan tulleeseen ympäristönsuojelulakiin. Ympäristönsuojelulakiin koottiin yhteen säännökset, joiden kohteena oli toisaalta maaperä, pohjavesi ja ympäristöterveys sekä toisaalta suojelu ja puhdistaminen. Toissijaisen puhdistamisvastuun suhteen laissa on lähtökohtana aiheuttajan puhdistamisvastuu, jota täydentää kiinteistön haltijan vastuu ja kunnan viimekätinen vastuu.

Öljyvahinkoja koskeva lainsäädäntö. Kun pilaantuminen on öljyn aiheuttamaa, sovelletaan siihen öljyvahinkoja varten säädettyä erillistä lainsäädäntöä. Siinä on lähtökohtana aiheuttajan vastuu, jota täydentää mahdollisuus saada korvausta öljysojarahastosta. Merialueiden öljyvahinkojen osalta toissijaista järjestelmää täydentää kansainvälinen öljyvahinkojen korvausrahastojärjestelmä (IOPC Funds). Akuuteissa öljy- ja kemikaalivahinkotilanteissa viranomaiset tekevät usein kiireellisiä puhdistustöitä, vaikka niistäkin aiheuttaja tai hänen vakuutusyhtiönsä ovat ensisijaisesti vastuussa. Öljyvahinkojen toissijainen rahoitus on kanavoitu öljysojarahaston kautta.

Vahingonkorvausvastuuta koskeva lainsäädäntö. Vahinkojen korvausvastuu on erillään puhdistamisvastuusta, sillä se on luonteeltaan yksityisoikeudellista. Ympäristövahinkojen korvausvastuun sääntely on kehittynyt erillislakien kautta kohti yleistä lakia. Kehityksen tuloksena tuli vuonna 1994 voimaan ympäristövahinkolaki. Korvausvastuussa on ensisijaisesti aiheuttaja. Toissijainen korvausjärjestelmä perustuu pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen, josta on säädetty sitä koskevassa erityislaissa.

3.3

Toissijaiset rahoitusjärjestelmät

Seuraavassa jaksossa kuvataan nykyistä toissijaista vastuu- ja rahoitusjärjestelmää ja arvioidaan sen toimivuutta.

3.3.1

Valtion talousarviorahoitus

Valtion talousarviossa on varattu jätehuoltotyömäärärahoja, joista osa käytetään isännättömien pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen. Budjettirahoituksen tarkemmista edellytyksistä on säädetty jätelain (1072/1993) 35 §:ssä. Tämän raportin liitemuistiossa on tarkempi kuvaus järjestelmästä (Liite 6.).

Valtion jätehuoltotyö on laaja-alainen instrumentti. Se voi kohdistua pilaantuneen maa-alueen tai vanhan kaatopaikan puhdistamiseen sekä irtainten jätteiden poistamiseen tietyltä alueelta. Valtion osallistuminen edellyttää, että aiheuttaja tai kiinteistön haltija ei kykene hoitamaan velvollisuuksiaan ja kyse on tavallista merkittävämmästä pilaantumistapauksesta. Käytännössä kunnostuskohteiden valinnassa tärkein peruste on terveydelle tai ympäristölle aiheutuva uhka. Valtion osallistuminen ympäristötöihin riippuu myös siitä, että valtion talousarviossa on riittävästi varoja.

Rahoitusmenettelyn osana on sopimus. Sopimus valtion jätehuoltotyöstä tehdään valtion, kunnan ja/tai puhdistamisvelvollisen kesken. Puhdistamisvelvollinen voi olla esimerkiksi yritys, yhteisö tai yksityinen henkilö. Sopimuksessa voi olla mukana useampiakin kuin kaksi osapuolta.

Valtion myöntää vuosittain noin 3–4 miljoonaa euroa valtion jätehuoltotöiden toteuttamiseen. Valtion rahoitusosuutta jätehuoltotyöhankkeissa ei ole laissa säädetty esim. tietyksi prosentuaaliseksi osuudeksi. Toteutuneissa hankkeissa valtion osuudet ovat vaihdelleet 5–90 %, mutta usein kustannukset on jaettu puoliksi molemmille yhteistyötahoille.

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän ja sen rinnalla aikaisemmin olleiden ympäristönsuojeluavustusten kautta on vuoden 2008 loppuun mennessä rahoitettu yli 340 pilaantuneiden maiden ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostushanketta. Kaikkiaan hankkeet ovat maksaneet 46 miljoonaa euroa ja valtio on tukenut näitä töitä arviolta 21 miljoonalla eurolla. Valmistuneissa hankkeissa kunnostuskustannusten keskiarvo on ollut 150 000 euroa. Suurin osa on alle 100 000 euron hankkeita (62 %).

Usein on kunnostettu joko vanhoja kaatopaikkoja (53 %) tai sahoja ja kyllästämöitä (17 %). Mukana on myös esim. romuttamoita, korjaamoita, ampumaratoja sekä taimi- ja kauppapuutarhoja. Pohjaveden pilaantumisen ennaltaehkäisy tai pilaantumisen rajoittaminen ovat olleet merkittävien syy kohteen kunnostamiseen. Raportin liitteessä 6 on yksityiskohtainen katsaus valtion jätehuoltotöihin.

Arvio

Vahvuudet

- Jätehuoltotyöjärjestelmä mahdollistaa suunnitelmallisen kohteiden valinnan ja priorisoinnin, sillä kohteet valitaan valtakunnallisella tasolla.

Heikkoudet

- Toimintaa on haitannut se, että varoja on vähän niiden tarpeeseen ja kysyntään nähden. Valtion menokehysten aiheuttamien paineiden vuoksi valtion osuutta kustannuksiin on jouduttu viime vuosina laskemaan. Tämä on heikentänyt mm. kuntien mahdollisuuksia osallistua jätehuoltotöihin, jolloin monet ympäristöhallinnon priorisoimat hankkeet ovat siirtyneet tai jääneet toteutumatta.
- Viranomaisille hankkeet eivät ole rutiinitoimintaa. Yksittäisessä ympäristökeskuksessa hankkeita on enintään muutama vuodessa, mikä vaikuttaa töiden valmistelun ja toteutuksen kustannustehokkuuteen ja hankintahintoihin.
- Kohteiden valtakunnallisessa priorisoinnissa on parantamisen tarvetta.

3.3.2

Öljysuojarahasto

Öljysuojarahasto on ympäristöministeriön yhteydessä toimiva budjetin ulkopuolinen rahasto, josta on säädetty sitä koskevassa laissa (1406/2004) ja asetuksessa. Sen tehtävänä on korvata öljyvahinkoja ja niiden torjuntakustannuksia sekä öljyntorjuntavalmiuden ylläpidon kustannuksia. Käytännössä rahastosta korvataan erityisesti kuntien ja valtion kustannuksia öljyntorjunnasta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta. Lisäksi öljysuojarahastosta korvataan öljyllä pilaantuneen maa-alueen puhdistamiskustannuksia. Näitä korvauksia maksetaan sekä uusissa että ennen jätelain voimaantuloa (1.1.1994) sattuneissa tapauksissa.

Öljysuojarahastosta maksettavista korvauksista päättää rahaston hallitus, jonka valtioneuvosto asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksessa on edustajia sisäasiainministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, ympäristöministeriöstä, luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöstä, öljyalalta ja Suomen Kuntaliitosta sekä riippumaton puheenjohtaja.

Varat toimintaansa rahasto saa öljyn maahantuonnin yhteydessä perittävästä öljysuojamaksusta ja valtion budjetista. Öljysuojamaksun kertymä on vuosittain noin 8 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion budjetin kautta rahastoon ohjataan öljyjätämaksun tuotto, joka oli 2 miljoonaa euroa vuonna 2007. Rahastosta jaettiin esim. vuonna 2007 noin 5,5 miljoonaa euroa pelastuslaitosten ja valtion öljyntorjuntakaluston ylläpitoon ja hankintoihin. Samana vuonna rahastosta myönnettiin harkinnanvaraisia korvauksia öljyn pilaamien maa-alueiden puhdistamiskustannuksiin noin 3,2 miljoonaa euroa.

Arvio

Vahvuudet

- Öljysuojarahasto on pääosin yleisesti ottaen hyvin toimiva järjestelmä ja sillä on merkittävä rooli isännättömien öljyn pilaamien alueiden puhdistamisen rahoituksessa.

Heikkoudet

- Osa öljyn pilaamista isännättömistä alueista jää rahoituksen ulkopuolelle. Syynä on lainsäädäntö ja osin rahaston korvauskäytännössä noudatettu pidätyväinen linja.
- Asioiden käsittelyajat ovat pitkiä ja nykyiset menettelytavat suurten tapausmäärien käsittelyyn soveltumattomia.

3.3.3

Soili-ohjelma

Soili-ohjelma on laaja projekti, jossa kunnostetaan käytöstä poistettujen huolto- ja jakeluasemien maaperää ja pohjavettä. Ohjelma perustuu Öljy- ja Kaasualan Keskusliiton, öljy-yhtiöiden, ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton sopimukseen vuodelta 1996. Sopimuksen osapuolista koostuva ohjelman johtoryhmä valvoo ohjelman täytäntöönpanoa. Ohjelman tavoitteena on ollut useiden satojen entisten huoltoasemakiinteistöjen maaperän ja pohjaveden tutkiminen ja tarvittaessa niiden puhdistaminen. Ohjelman periaatteena on, että se huolehtii kunkin kohteen kunnostusprojektista alusta loppuun asti. Ohjelman käytännön toteutuksesta vastaa Öljyalan Palvelukeskus Oy. Ohjelma toteutetaan yhteistyössä ympäristöviranomaisten ja Suomen Kuntaliiton kanssa.

Ohjelmassa kunnostetaan kahdentyyppisiä kohteita. Vastuunäkökulmasta osa kohteista kuuluu aiheuttajan vastuun piiriin (yhtiökohteet) ja osa on isännättömiä kohteita (öljysuojarahastokohteet). Yhtiökohteita ovat ohjelmassa mukana olevien huoltoasemaketjujen sellaiset kiinteistöt, joiden toiminta on loppunut tai tullaan lopettamaan vuoden kuluessa ohjelmaan hyväksymisestä. Öljysuojarahastokohteissa toiminta on jo lakannut ja lisäksi vahingon aiheuttajaa tai muuta ensisijaisessa kunnostusvastuussa olevaa ei pystytä selvittämään, tämä on maksukyvytön tai puhdistamiskustannusten kohdistaminen kiinteistön nykyiseen omistajaan tai haltijaan olisi ilmeisen kohtuutonta. Öljysuojarahastokohteet voivat olla yksityishenkilöiden, yritysten, yhteisöjen tai kuntien omistuksessa.

Soili-ohjelmaan on sen toiminta-aikana saapunut kaikkiaan yli 1300 hakemusta, joista noin 200 on ollut öljy-yhtiöiden kohteita. Öljysuojarahasto-osuuteen hakeutui hakuaikana (päätyi 31.2.2005) yhteensä noin 1100 kiinteistöä, joista yli 700 viimeisen hakuvuoden aikana. Hakemuksista on hylätty Soilin johtoryhmän tai öljysuojarahaston hallituksen käsittelyssä lähes 300 kappaletta öljysuojarahastolaissa säädettyjen rahoitusedellytysten puuttuessa. Alueelliset ympäristökeskukset ovat tehneet merkittävän työn kohteiden saamiseksi ohjelmaan mukaan.

Varsinainen yhtiökohteiden hakuaika oli pari vuotta ohjelman alussa, jolloin rahoitusmuotona oli yhteisrahoitusjärjestelmä. Senkin jälkeen on ohjelmaan liitetty 31.12.2008 saakka myös yhtiökohteita, mutta niiden rahoituksessa on noudatettu tutkimus- ja kunnostuskulujen täydellistä kustannusvastaavuuden periaatetta, mikä tarkoittaa sitä, että kukin yhtiö on vastannut ohjelmaan sisällyttämiensä kiinteistöjen aiheuttamista kuluista suoraan ja ohjelman tuottama etu on tullut ns. suuren mittakaavan taloudesta koituvana hyötynä.

Ohjelmassa oli tutkittu 1.9.2009 mennessä lähes 1000 kohdetta. Öljysuojarahastokohteista (lähes 800) noin puolessa ei ole todettu kunnostustarvetta. Kyseessä ovat yleensä olleet pienehköt entisten päivittäistavarakauppojen yhteydessä toimineet jakelupisteet. Kunnostus on aloitettu lähes 300 öljysuojarahastokohteessa ja yli 200 yhtiökohteessa, joista valtaosassa työt on jo saatettu päätökseen. Kaikkiaan ohjelmasta on luovutettu lähes 750 kohdetta, jotka on joko kunnostettu tai joissa kunnostustarvetta ei ole todettu.

Soili-ohjelmassa on käytetty tähän mennessä noin 41 miljoonaa euroa, josta yhtiöiden osuus on lähes 26 miljoonaa euroa. Öljysuojarahaston varoja on vuoden 2008 loppuun mennessä käytetty yhteensä noin 11 miljoonaa euroa. Ohjelman loppuvaiheessa kunnostusten painopiste on siirtynyt öljysuojarahaston rahoittamiin kohteisiin. Öljysuojarahaston vuotuinen rahoitus Soili-ohjelman kohteisiin on ollut viime vuosina 2–3 miljoonaa euroa.

Syksyllä 2008 toteutettiin ohjelman loppuarviointi, jossa tarkasteltiin tarvittavia toimenpiteitä ohjelman loppuun saattamiseksi. Kaikki ohjelmaan haetut kohteet saadaan tutkittua vuoden 2009 aikana. Kunnostusvaiheeseen arvioidaan etenevän vielä 100–120 ohjelman öljysuojarahasto-osuuteen haettua kiinteistöä. Lopullinen kunnostettavien kiinteistöjen määrä selviää tutkimusten sekä öljysuojarahaston käsittelyn jälkeen. Ohjelma on päätetty saattaa päätökseen viimeistään vuonna 2014. Tämän raportin liitteessä 5. on yksityiskohtainen katsaus ohjelman toimintaan ja siitä saatuihin kokemuksiin.

Arvio

Vahvuudet

- Valtakunnallisesti keskitetyssä päätöksenteossa kohteiden valinta ja priorisointi tehdään tasapuolisesti ja päätöksentekoeleimiin keskittyy asiantuntemusta.
- Kunnostusprojektin koko elinkaari otetaan huomioon, sillä toimiala alkaa kohteiden valinnasta ja etenee puhdistamiseen ja valvontaan saakka.
- Toimintamalli on mahdollisimman yksinkertainen, esim. kiinteistön omistajien tarvitsee täyttää vain ohjelman hakemuslomake.
- Toiminta on tehokasta, sillä toteuttajaorganisaatio on pieni.
- Toiminta on kustannustehokasta kohteiden suuren lukumäärän ja homogeenisuuden sekä tehokkaan kilpailutusjärjestelmän ja kustannusseurannan ansiosta.
- Öljysuojarahaston rahoittamissa hankinnoissa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista.

Heikkoudet

- Hankkeet ovat jakautuneet epätasaisesti Suomen eri alueilla johtuen yksittäisten aluekeskusten ja kuntien erilaisista strategioista ja resursseista ohjelmaan sopivien kohteiden aktivoimisessa hakeutumaan mukaan ohjelmaan.
- Öljysuojarahastolaista johtuva kymmenen vuoden myyntirajoitus on ankara, sillä se lasketaan kunnostustöiden päättymisestä, mikä voi merkitä lähes 20 vuotta hakemuksen jättämishetkestä alkaen riippuen rahastokäsittelyn kestosta, kunnostuksen aloitushetkestä sekä käytetystä kunnostusmenetelmästä.
- Hankkeiden tapauskohtainen, hidas käsittely öljysuojarahastossa on ollut este ohjelman kustannustehokkaalle toiminnalle. Vuonna 2006 käyttöön otettu ns. listahakemusmenettely, jossa rahasto hyväksyy noin kymmenen hyväksymiskriteerit täyttävää kohdetta kerrallaan, on nopeuttanut käsittelyä.
- Rahaston ratkaisukäytäntö on liian tiukka varojen niukkuuden johdosta. Hakijan kiinteistöllä on tutkimuksissa voitu todeta kunnostustarve, mutta rahasto ei ole hyväksynyt kohdetta ohjelmassa kunnostettavaksi öljysuojarahastolain perusteella.

Ympäristövahinkovakuutus

Ympäristövahinkovakuutuksen tavoitteena on ympäristövahinkolaissa tarkoitettujen vahinkojen ja niihin liittyvien torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaaminen. Vakuutuksesta korvataan tuntemattoman tai maksukyvyttömän vastuullisen aiheuttamat vahingot, kun korvausta ei voida periä vahingon aiheuttajalta. Järjestelmästä on säädetty laissa ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998) ja –asetuksessa (717/1998). Kyse on nimestä huolimatta pikemminkin rahoitusjärjestelmästä kuin varsinaisesta vakuutuksesta.

Soveltamisala on varsin suppea. Se koskee vain niitä ympäristövahinkoja, jotka johtuvat 1.1.1999 jälkeen harjoitetusta toiminnasta (27 §), joten kaikki aiemmin sattuneet vahingot tai pilaantuneet alueet jäävät tämän järjestelmän ulkopuolelle. Vakuutuksesta ei korvata öljyvahinkoja tai yksittäisten kuljetusten, anonyymien hajakuormituksen, luonnon vähittäisen pilaantumisen, maisemakuvan muutosten tai jokamiehenoikeuksien loukkaamisen aiheuttamia vahinkoja. Ympäristövahinkovakuutuksesta ei rahoiteta esimerkiksi kemikaalien torjuntavalmiuden luomista ja torjuntakaluston hankintoja, vaan ne rahoitetaan öljysuojarahastosta tai valtion budjetista.

Ympäristövahinkovakuutus on ollut pakollinen 1.1.1999 lähtien yrityksille, joiden toiminta perustuu vesi-, kemikaali- tai ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaan tai siihen verrattavaan ilmoitukseen (asetuksen 1 §). Vakuuttamisvelvollisuus ei koske öljyn tai öljytuotteiden varastointiin, jakeluun, voiteluaineen valmistukseen, pilaantuneen alueen puhdistamiseen tai jätteen hyödyntämiseen liittyvää toimintaa, ellei toiminta muusta syystä edellytä ympäristölupaa tai ilmoitusta. Vakuuttamisvelvollisuutta on aiottu laajentaa koskemaan myös ympäristölupaviraston tai kunnan lupaa edellyttäviä laitoksia.

Ympäristövahinkovakuutus on otettava sellaiselta vakuutusyhtiöstä, jolla on oikeus myöntää Suomessa vastuuvakuutuksia ja joka on ympäristövakuutuskeskuksen jäsen. Vakuutusmaksun määräävät vakuutusyhtiöt yrityksen liiketoiminnan laajuuden ja toimintaan liittyvän ympäristövahingon vaaran perusteella.

Vakuutuskorvausta haetaan suoraan ympäristövakuutuskeskukselta, joka on ympäristövakuutuksia myöntävien vakuutusyhtiöiden yhteinen toimielin. Korvausvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja pääsääntöisesti kolmen vuoden kuluessa siitä, kun on ilmennyt, että korvausta ei saada perittyä aiheuttajalta. Korvaus kattaa koko aiheutuneen ympäristövahingon vähennettynä omavastuuosuudella. Vahinkoa kärsineen omavastuu on 300 euroa, jos vahinkoa kärsinyt on luonnollinen henkilö ja 3 000 euroa, jos on kyse oikeushenkilöstä. Vakuutuskorvausta voidaan alentaa, jos vahinkoa kärsinyt on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen. Korvauksen saaminen ympäristövahinkovakuutuksesta edellyttää, että korvausta ei ole saatu perittyä korvausvelvollisen vapaaehtoisesta vastuuvakuutuksesta. Enimmäiskorvaus on 5 miljoonaa euroa yhdestä vahingosta ja 8,5 miljoonaa euroa kalenterivuoden aikana ilmoitetuista vahingoista (15 §). Korvauskatto poikkeaa olennaisesti toiminnanharjoittajan vastuuvakuutuksesta, jossa yleisin enimmäiskorvauksen raja on 500 000 euroa. Vakuutuksesta on tähän mennessä maksettu vain yksi pienehkö korvaus vuonna 2003.

Arvio

Vahvuudet

- Vakuutus on selkeä ja lakisääteinen järjestelmä, jolla on oma organisaatio.
- Järjestelmän tulot ja menot on ennakoitavissa.

Heikkoudet

- Vakuutusjärjestelmä on ja pysyy käytännössä merkityksettömänä isännättömien alueiden puhdistamisen rahoittamisen näkökulmasta, sillä sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kaikki merkittävät ja yleiset pilaantumistilanteet ja vahinkoryhmät.
- Järjestelmän soveltamisalaa ei voida laajentaa, sillä vanhojen alueiden puhdistamista ei voida rahoittaa vakuutusmaksuilla, joita kannettaisiin uusilta toiminnanharjoittajilta.

4 Nykytilan ongelmat ja uudistustarpeet

Projektin yhteydessä lähetettiin kysely alueellisille ympäristökeskuksille ja kunnille sekä lisäksi järjestettiin asiantuntijaseminaari. Kyselyn tavoitteena oli saada kuva isännättömien alueiden nykytilasta, puhdistamiseen liittyvistä käytännöistä ja mahdollisista ongelmista. Seuraavassa on tiivistetty kyselyiden tulokset, asiantuntijoiden esittämät näkemykset nykytilasta ja ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi.

4.1

Asiantuntijaseminaarin tulokset

Projekti järjesti asiantuntijaseminaarin 23.9.2008 otsikolla "Kuka maksaa pilaantuneen ympäristön puhdistamisen". Raportin liitteenä 4 on kuvaus seminaarista. Seminaariin osallistui 45 alan asiantuntijaa ja sen tavoitteena oli keskustella pilaantuneiden alueiden toissijaisen vastuun ja rahoituksen järjestämisestä sekä koota asiantuntijoiden näkemyksiä ja ehdotuksia toissijaisen järjestelmän uusimisesta. Esitykset oli ryhmitelty kahteen pääteemaan: eri tahojen näkemykset puhdistamisen nykytilanteen ongelmista sekä alustavien ratkaisuvaihtoehtojen ja rahoitustahojen pohdinta. Seuraavassa on tiivistelmät näistä kahdesta keskeisestä keskusteluteemasta.

4.1.1

Näkemyksiä nykytilanteen ongelmista

Seminaarin osallistujat olivat yksimielisiä siitä, että nykyinen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä ei takaa rahoitusta kaikissa pilaantuneiden alueiden puhdistushankkeissa. Lisäksi todettiin, että toissijaisen järjestelmän uudistamiselle on selvä tarve.

Ongelmana nähtiin se, että isännättömien vanhojen kohteiden vastuiden sääntely on puutteellista, joten vastuullisen määrittely on vaikeaa. Vastuiden epäselvyys voi johtaa joissain tilanteissa siihen, että kukaan ei ryhdy puhdistamaan aluetta, jotta ei ottaisi samalla vastuuta itselleen. Vastuiden mahdollinen selvittäminen yleisessä tuomioistuimessa tai hallinto-oikeudessa voi kestää pitkään, jopa vuosikymmeniä.

Isännättömien kohteiden ongelmia todettiin lisäävän sen, että kohteet ovat usein laajoja ja vaativia, ja siten puhdistuskustannuksiltaan kalliita. Kunnostustöiden alkamista odotellessa pilaantuminen voi laajeta. Lisäksi voidaan joutua tekemään kalliita väliaikaistoimenpiteitä, kuten suojapumppauksia. Näistä ongelmista nostettiin esimerkiksi Ylöjärven kunnassa sijaitseva kohde. Siinä kunta on maksanut vedenottamonsa ympärillä tehtyjä suojapumppauksia, joiden avulla on estetty isännättömästä kohteesta pohjaveteen valuneiden kemikaalien päätyminen vedenottamolle.

Kehittämisehdotukset

Asiantuntijaseminaarissa keskusteltiin muun muassa seuraavista vaihtoehtoisista ratkaisuista edistää isännättömien pilaantuneiden alueiden kunnostamista.

Hallintopakon käytön lisääminen. Tavoitteena pidettiin sitä, että puhdistamistoi-
miin voitaisiin ryhtyä välittömästi ja periä kustannukset jälkikäteen mahdolliselta
vastuulliselta. Muun muassa aluekeskusten edustajat kannattivat strategiaa, mutta
teollisuuden edustajat suhtautuivat kriittisesti kustannusten jälkikäteiseen perimi-
seen ja pitivät sitä myös periaatteellisesti ongelmallisena.

Ympäristövakuutukset. Todettiin, että vakuutus ei sovellu yleiseksi ratkaisuksi isän-
nättömien alueiden ongelmiin. Vakuutuksella ei näet voida järjestää ns. vanhojen
kohteiden rahoittamista, sillä jo tapahtunutta pilaantumista ei voida vakuuttaa.
Vanhat kohteethan muodostavat pääosan isännättömistä kohteista. Tosin toisaalta
huomautettiin, että vakuutusjärjestelmää ei voi vielä arvioida, sillä se on melko uusi
ja tulevaisuudessa voi tulla isoja vahinkoja, joihin kuuluu suuri osa kerätyistä varoista.
Nykyisen pakollisen vakuutusjärjestelmän ongelmana pidettiin sitä, että maksuja ke-
rätään paljon, mutta korvauksia ei juuri lainkaan makseta järjestelmän suppeen sovel-
tamisalan vuoksi. Teollisuuden edustajat eivät kannattaneet pakollisia vakuutuksia,
vaan sen sijaan vapaaehtoisia. Lisäksi muistutettiin, että nykyisin uusia vahinkoja
eliminoidaan varsin tehokkaasti ympäristöluvilla ja -määräyksillä. Myöskään piileviä
tapauksia ei enää pitäisi paljastua, sillä toiminnan tarkkailua koskevat velvollisuudet
ovat aiempaa tehokkaampia.

Toimialakohtaiset rahastot. Näistä todettiin, että ne eivät sovellu toimialoille, joilla
yritykset ovat pieniä ja toimijoiden vaihtuvuus suurta. Lisäksi teollisuus vastustaa
niitä siksi, että maksuvelvollisuutta on vaikea kohdistaa pilaantumisen varsinaiseen
aiheuttajaan.

Rakentamishankkeet rahoittajina. Yhtenä vaihtoehtoisena pilaantuneiden alueiden
puhdistuksen rahoituksena esitettiin strategia, jossa pilaantuneella alueella toteutet-
taisiin houkuttelevia rakennushankkeita, joiden rakennuttajat maksaisivat puhdis-
tamisen. Tästä ehdotuksesta tosin todettiin, että kaavoitus ei voi toimia yksinomaan
puhdistamishankkeen ehdoilla, joten kaavoituksella saadaan vain harvoin puhdis-
tamisen rahoitusongelmat ratkaistua.

Tietojärjestelmien käytön tehostaminen. Todettiin, että kaavoituksessa ei käytetä
Maaperän tilan tietojärjestelmää pilaantuneiden alueiden osalta tarpeeksi. Mainittiin,
miten pilaantuneita kiinteistöjä myydään ja ostetaan jatkuvasti riskeistä huolimatta,
ja pohdittiin, johtuuko se tietämättömyydestä vai keinottelusta. Näihin ongelmiin esi-
tettiin ratkaisuksi koulutusta ja tiedotusta Maaperän tilan tietojärjestelmän käytöstä.
Lisäksi pohdittiin sitä, voitaisiinko kiinteistön pilaantumisesta tehdä rasisusmerkintä
kiinteistörekisteriin, tai tehdä linkki kiinteistörekisterin ja Maaperän tilan tietojärjes-
telmän välille. Rasisusmerkintään voitaisiin lisätä myös tieto yhteiskunnan varoilla
toteutetusta alueen puhdistamisesta.

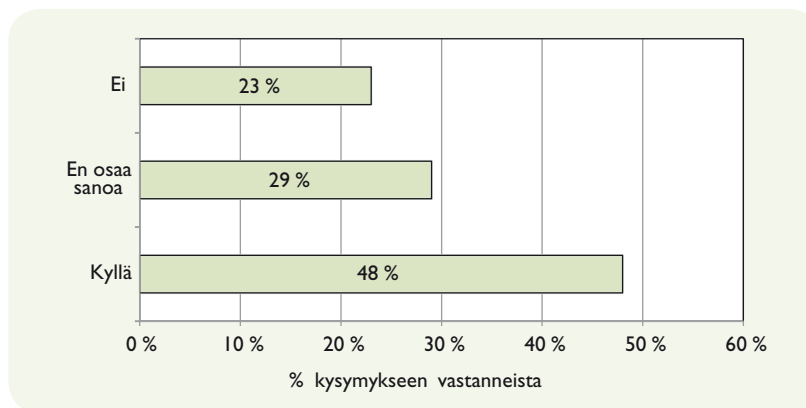
Kysely kunnille

Projektissa tehtiin Kuntaliiton kautta kunnille kysely touko-kesäkuussa 2008. Raportin liitteenä on Internet-kyselyssä käytetyt kysymykset ja vastausvaihtoehdot (liite 1) ja yhteenveto tuloksista (liite 3). Kyselyn tarkoituksena oli selvittää tyypilliset kuntien ja yksityisten kiinteistönhaltijoiden käytännössä kohtaamat ongelmatilanteet. Kyselyllä koottiin tietoa erityisesti ns. isännättömien pilaantuneiden alueiden nykytilasta sekä puhdistamiseen liittyvistä käytännöistä ja mahdollisista ongelmista. Kyselyn avulla saatiin esimerkkejä yksittäisten kuntien käytännöistä ja ongelmista. Kyselyn ulkopuolelle rajattiin jätehuoltovelvollisuus ja sen laiminlyönnit, kuten laitomat vanhat kaatopaikat sekä öljysuojarahastoon tai Soili-ohjelmaan kuuluvat kohteet, kuten huolto- ja jakeluasemat, lämmitysöljysäiliöt ja öljysäiliöt.

4.2.1

Nykytilanne ja kuntien kokemat ongelmat

Vastuullisen selvittäminen. Kunnilla on ollut ongelmia vastuutahojen selvittämisen ja rahoituksen sekä lainsäädännön puutteiden ja tulkinnan kanssa. Näin todettiin 40 %:ssa vastauksista, joita oli yhteensä 52 kpl (Kuva 2.). Vastuutahojen selvittämisessä on ollut ongelmia esim. vanhan pilaamisen, toiminnan loppumisen, konkurssipesien tai useiden omistajanvaihdoksien vuoksi. Vastuutaho on vaikeasti määriteltävissä erityisesti vanhoissa vahingoissa. Joskus pilaajaa oli yritetty selvittää hyvinkin kauan ilman tulosta, joskus vastuutahoa ei oltu edes yritetty selvittää.



Kuva 2. Onko kunnilla ongelmia isännättömien alueiden kanssa.

Rahoituksen puute. Toiseksi ongelmakohdaksi kuntien kannalta nousi rahoituksen puute. Ongelmia aiheutuu, jos kunnostusta vaaditaan muussa yhteydessä kuin alueen täydennysrakentamisen yhteydessä. Rahoitustukea on saatu valtion jätehuoltotöiden kautta, jota oli käytetty noin kolmasosassa kunnista. EU-rahoitusta puhdistukseen oli saanut aineistossa vain kaksi kuntaa. Kaavoitusta tai rakennusoikeuden lisäämistä oli harvoin käytetty keinona. Kuntien budjeteissa oli vain harvoin varauduttu isännättömien kohteiden puhdistamisiin.

Lainsäädännön puutteet. Kolmas keskeinen ongelma on lainsäädännön puutteet. Suurimmassa osassa kunnista koettiin, että nykyisissä säännöksissä tai niiden soveltamiskäytännöissä oli puutteita tai ongelmia. Vanhoille kohteille ei ole selkeitä säännöksiä ja lainmuutokset vuosikymmenien aikana aiheuttavat sekaannusta. Vastuutahon löytäminen on vaikeaa. Lainsäädäntö ei nosta esiin merkittäviä riskikohteita, eikä erottele niitä lievästi nuhraantuneista alueista. Vastuulainsäädäntö ei toimi

siten, että se, joka saa eniten hyötyä, maksaisi eniten. Lisäksi alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä puhdistetaan pilaantuneen kiinteistön alue, mutta ei välttämättä kiinteistön ulkopuolisia alueita, jonne pilaantunut alue jatkuu (esim. katualueet), vaikka pilaaja olisi tiedossa.

4.2.2

Kehittämisehdotukset

Vastauksissa esitettiin uudistuksia niin vastuusäännöksiin kuin rahoitukseen. Selkeitä säännöksiä kaivattiin erityisesti ns. vanhoille kohteille. Lisäksi ehdotettiin päätöksenteko- ja rahoitusmenettelyiden eriyttämistä siten, että menettelyt olisivat erilaisia eriasteisesti pilaantuneille alueille. Useissa vastauksissa peräänkuulutettiin valtion rahoituksen lisäämistä ja sen saamisen helpottamista erityisesti isännättömille kohteille.

Lisärahoituksen tarve. Vastauksissa tehtiin ehdotuksia erityisesti isännättömien PIMA-kohteiden rahoituksen ratkaisemiseksi. Jos saataisiin ulkopuolista rahoitusta isännättömiin kohteisiin, samalla vähenisi tarve selvittää monimutkaisia vastuukysymyksiä. Vastuutahon selvittäminen on usein hyödytöntä, sillä suuria kustannuksia ei pystytä perimään vähävaraisilta yhden miehen yrityksiltä tai yhdistyksiltä, vaikka vastuullinen saataisiin selville. Samalla välttyttäisiin hankalilta ja pitkiltä oikeudenkäynneiltä, jotka koettiin turhaan pitkittävän puhdistukseen ryhtymistä.

Valtion tulisi organisoida rahoitus. Rahoitusongelmien ratkaisemiseksi suurin osa vastanneista ehdotti valtion tai sen organisoiman rahoituksen lisäämistä. Isännättömien PIMA-kohteiden rahoituksen järjestämisen katsottiin kuuluvan luontevimmin valtiolle. Tätä perusteltiin sillä, että usein juuri vanhat pilaantumiset ja isännättömät kohteet olivat kaikkein hankalimpia ja siten myös kalliita puhdistaa. Näin ollen niiden puhdistamisen kustantamista pidettiin kohtuuttomana yksityisille, mutta myös pienille ja keskisuurille kunnille. Valtion rahoituksen nähtäisiin myös edistävän isännättömien kohteiden kartoittamista ja puhdistamista, ja siten ehkäisevän ympäristö- ja terveysriskejä. Joissakin vastauksissa oltiin huolestuneita siitä, että tällä hetkellä isännättömiä kohteita kunnostetaan vain, jos alueelle on tulossa maankäyttöön muutoksia, esimerkiksi asuntorakentamista. Eräänä yksittäisenä erityisalueena mainittiin ampumaradat, joiden osalta ehdotettiin käynnistettävän valtakunnallinen projekti, jossa selvitetäisiin ja kunnostettaisiin pilaantuneita kohteita. Toiseksi nostettiin esille pohjavesialueet, joita uhkaavat kohteet pitäisi kiireellisesti kartoittaa ja puhdistaa valtion avustuksella.

Yhteiskunnan myöntämän rahoituksen organisointi. Valtion rahoituksen organisoimisesta ja keräämisestä oli muutamia ehdotuksia. Ehdottomasti suosituin muoto oli öljy-suojarahaston ja Soili-ohjelman kaltainen järjestelmä, josta voisi hakea yksinkertaisella menettelyllä rahoitusta isännättömien kohteiden puhdistamiseen. Lisäksi ohjelmaan ehdotettiin eriasteisesti pilaantuneiden alueiden luokittelua kunnostuksen kiireellisyyden ja tarpeellisuuden mukaisesti. Rahoituksen keräämisen yhtenä tapana vastauksissa ehdotettiin jäteveron korottamista kattamaan PIMA-kohteiden puhdistamista. Kiinteistön omistajan kohtuullista omavastuuosuutta pidettiin mahdollisena.

Rahoituksen käyttö. Varsinaisen kunnostukseen liittyvän rahoituksen lisäksi kaivattiin lisäresursseja alueellisiin ympäristökeskuksiin PIMA-kohteiden selvittämiseen ja hallinnointiin. Erityisesti isännättömien kohteiden tutkimiseen ja puhdistamiseen toivottiin lisää voimavaroja, sillä kaikilla kunnilla ei ole varaa edes kohteiden kartoittamiseen. Näissä tapauksissa ”piilevät riskit jäävät löytämättä ja ympäristön pilaaminen jatkuu vuosikymmeniä katseilta piilossa”, kuten yhdessä vastauksessa todettiin. Tukea kaivattiin suunnittelun lisäksi myös valvontaan ja PIMA-kohteiden ennaltaehkäisyyn.

Kysely alueellisille ympäristökeskuksille

Projektin osana tehtiin kysely myös alueellisille ympäristökeskuksille. Tavoitteena oli koota aluekeskusten kokemuksia ja näkemyksiä isännättömien PIMA-kohteiden kunnostuksesta, vastuutahojen löytämisestä ja rahoituksen järjestämisestä. Kysely lähetettiin sähköpostitse alueellisten ympäristökeskusten PIMA-yhteyshenkilöille kesällä 2008, minkä lisäksi oltiin puhelimitse yhteydessä heihin.

Kaikilta 13 aluekeskukselta saatiin kirjalliset vastaukset kyselyyn, joten aineisto kattaa koko Suomen tilanteen. Kertynyt aineisto koostuu kyselyn vastauksista ja niitä täydentävistä haastatteluista.

4.3.1

Arviot nykytilasta

Isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden lukumäärä. Aluekeskusten arviot niiden alueilla olevista jo kunnostetuista isännättömistä kohteista vaihtelivat 10–100 kohteen välillä. Suurin osan näistä oli kunnostettu valtion jätehuoltotöinä. Aluekeskukset arvioivat, että puhdistamattomia isännättömiä kohteita on huomattavasti enemmän kuin jo kunnostettuja kohteita. Puhdistamattomia kohteita arvioitiin niissä olevan 20 ja 600 välillä, suurimmassa osassa mainittiin lukumääräksi 300–400 kohdetta. Vastauksissa tosin todettiin, että isännättömien kohteiden todellista lukumäärää on vaikea tietää, sillä tilannetta ei ole kartoitettu. Arviot perustuivat yleensä Maaperän tilan tietojärjestelmään, jonka ulkopuolelle todennäköisesti jää kuitenkin lukuisia kohteita.

Vastauksissa huomautettiin aiheellisesti, että isännättömyyden käsite on ongelmallinen, sillä maanomistajahan löytyy yleensä aina. Esimerkiksi jätehuoltotöinä on kunnostettu paljon kuntien vanhoja yhdyskuntajätteen kaatopaikkoja, joissa pilaajana ovat viime kädessä kuntalaiset.

Isännättömyyden taustasyyt. Isännättömyyden syitä kysyttiin erikseen toisaalta kunnostettujen ja toisaalta kunnostamattomien alueiden osalta. Kunnostettujen alueiden isännättömyyden keskeinen syy oli ollut se, että kunnostusvelvoite olisi muodostunut vastuulliselle kohtuuttomaksi esim. maksukyvyttömyyden vuoksi. Muina syinä mainittiin mm., että toiminnan harjoittaja ei ollut aiheuttamisajankohdan lainsäädännön perusteella velvollinen puhdistamaan aluetta, vastuullinen oli lopettanut toimintansa tai vastuullista ei tavoitettu.

Kunnostamattomien alueiden isännättömyyden syyt olivat likimain samat kuin jo kunnostetuissa kohteissa. Kunnostaminen on vastuulliselle kohtuutonta mm., koska pilaaaja tai muu vastuullinen ei ollut maksukykyinen. Näiden lisäksi muina syinä mainittiin mm. että vastuullinen taho on kuollut tai yritys lopettanut. Toisinaan vastuullista tahoja ei ole saatu varmuudella selvitettyä, sillä kiinteistöllä on voinut olla vuosien aikana monen eri toiminnanharjoittajan vaihtelevaa toimintaa. Näiden lisäksi huomattavan monet vastasivat, etteivät tiedä syitä, koska isännättömiä kohteita ei ollut selvitetty resurssipulan tai muiden syiden vuoksi.

Motiivit kohteiden puhdistamiseen. Yleisimmin isännättömiä kohteita puhdistetaan akuuttien ympäristö- ja terveyshaittojen ehkäisemiseksi. Näin erityisesti, kun alue sijaitsee pohjavesialueella. Myös maankäyttötarkoituksen muutokset ja rakentamishankkeet olivat syynä kunnostuksen käynnistämiseen.

Puhdistetun alueen arvonnousu. Alueen arvo oli noussut joissakin tapauksissa julkisilla varoilla tehdyn puhdistamisen tuloksena. Arvonnoususta oli hyötynyt

useimmiten kunta, mutta myös ympäristö, asukkaat tai kiinteistön omistaja. Eräissä vastauksessa mainittiin, miten on pyritty siihen, että arvonnoususta hyötyjä olisi kunta. Yksityisten kanssa tehdyt sopimukset on tehty niin, että yksityinen joutuu osallistumaan työhön kiinteistön arvonnousua vastaavalla summalla ja että loppukustannukset on saatu jätehuoltotyövaroista, kunnalta tai öljysuojarahastosta.

Kaavoituksen käyttö rahoituksena. Kaavoituksen ja/tai rakennusoikeuden lisäämistä on käytetty keinona rahoittaa isännättömien PIMA-alueiden puhdistamista vain muutamassa tapauksissa.

Vastuiden ja kustannusten kohtuullistaminen. Lähes kaikissa aluekeskuksissa (12/13) on pohdittu isännättömien kohteiden puhdistamisen yhteydessä vastuiden tai kustannusten kohtuullistamista. Kohtuullisuusharkintaa oli tehty erityisesti valtion jätehuoltotöiden yhteydessä.

Resurssit. Paljon etenkin pieniä yksityisten omistamia pilaantuneita kiinteistöjä jää hoitamatta, kun ei ole rahoitusjärjestelmää niiden puhdistamiseen tai edes tutkimiseen.

4.3.2

Aluekeskusten kokemat ongelmat

Kaikilla aluekeskuksilla oli ollut ongelmia isännättömien PIMA-kohteiden kanssa ja kohteita oli jäänyt ongelmien vuoksi myös puhdistamatta useissa tapauksissa (9 vastausta 13:sta).

Vastuullisen selvittäminen. Vastuullisen selvittäminen on työlästä ja aikaa vievää, eikä aluekeskuksilla ja kunnilla ole tähän riittäviä resursseja.

Lainsäädännön puutteet. Ympäristönsuojelulaki on toimiva uusissa tapauksissa, ja siirtymäsäännökset ovat jotakuinkin selviä. Sen sijaan ns. vanhan pilaantumisen osalta lainsäädäntö on puutteellinen.

Rahoituksen ja resurssien puute. Käytettävissä on vähän varoja tarpeeseen nähden, jolloin kiireellisetkin kohteet joutuvat odottamaan kunnostamista. Erityisesti budjetti-rahoitus nimetyille suurille hankkeille on hidasta. Nykyinen käytäntö, jossa hankkeita hoidetaan muiden virkatöiden ohella, ei ole työtehollisesti tarkoituksenmukaista. Sen vuoksi hankkeet saattavat myös jäädä muiden työkiireiden takia odottamaan pitkäksi aikaa. Yhdenkin hankalan isännättömän kohteen selvittämisen, riskinarviointien ja hallintopakkoapäätösten todettiin vievän hyvin paljon työaikaa. Lisäksi selvitystyö vaatii juridista osaamista, jota ei aina ole riittävästi saatavilla. Lisäresursseja tarvittaisiin mahdollisten kohteiden kartoittamiseen ja tutkimiseen. Tähän selvitystyöhön ei nykyisin ole kohdennettavissa erityisiä varoja. Aluekeskusten sisällä PIMA-kunnostuksia ei priorisoida riittävästi muuhun toimintaa nähden.

Jätehuoltotöissä vaadittavan 50 % rahoituksen järjestäminen on vaikeaa monille kunnille, yrityksille ja yksityisille. Toisen rahoittajatahon puuttuessa kohteita ei pystytä kunnostamaan, esim. osapuoli on varaton tai tuntematon.

Hallintopakkomennettely ja oikeudenkäynnit. Isännättömien PIMA -kohteiden vastuukysymyksiä on jouduttu selvittämään myös oikeudenkäynneissä tai hallintopakkomennettelyllä. Oikeudenkäyntejä oli huomattavasti vähemmän kuin hallintopakkomennettelyjä. Pitkät oikeudenkäynnit ja hallintopakkoasiat vaativat henkilöresursseja (juristien tarve) ja siirtävät kunnostuksen käynnistämistä. Hallintopakkoapäätösten tekemistä vältellään, koska alueelliselta ympäristökeskukselta puuttuvat oikeustoimiin ja päätöksen toimeenpanoon tarvittavat varat.

Vastuiden ja kustannusten kohtuullistaminen. Kohtuuttomuuden määrittely koettiin vaikeaksi. Esimerkiksi jos kiinteistön omistaja ei ole pilannut aluetta ja hän ei ole sitä hankkiessaan tiennyt pilaantumisesta, on kohtuutonta velvoittaa hänet vastaamaan kuluista. Todettiin myös, että sellaista rahoitusratkaisua ei voida miettiä, johon maanomistajalla ei ole resursseja. Lisäksi mainittiin, että kohtuullisuuden arviointiin ei ole hallinnollisia ohjeita.

4.3.3

Kehittämisehdotukset

Seuraavassa kuvataan aluekeskusten tekemiä kehittämisehdotuksia ja niiden perusteluja:

- **Perustetaan rahasto ja vastaava erillinen organisaatio puhdistamiselle.**
- **Parannetaan lainsäädäntöä ja hallinnon ohjeistusta.**
- **Varataan hallinnolle riittävät henkilöresurssit.**

Rahasto, erillinen organisaatio ja toimintaohjelma puhdistamiselle. Useissa vastauksissa ehdotettiin, että tulisi perustaa rahasto sekä erillinen organisaatio, jonka tehtävänä olisi varojen keskitetty ja suunnitelmallinen jakaminen. Vastauksissa viitattiin hyvinä esimerkkeinä öljysuojarahastoon, öljyalan Soili-ohjelmaan sekä Öljyalan palvelukeskukseen, joiden todettiin toimivan hyvin omalla alallaan.

Valtakunnallisen organisaation etuina vastauksissa nostettiin esille se, että järjestelmä loisi yhtenäisen ja tasapuolisen käytännön ja kriteerit kunnostettaviksi valittaville kohteille, niiden tutkimukselle, rahoitukselle ja kunnostuksen toteuttamiselle. Vastauksissa korostettiin, että rahoituksen tulisi kattaa myös tutkimukset, sillä ne muodostavat merkittävän osan kohteiden kunnostuksen kokonaiskustannuksista. Samalla rahasto mahdollistaisi akuuteissa kohteissa töiden nopean aloittamisen ja kustannusten perimisen vastuulliselta jälkikäteen. Rahaston varat kerättäisiin esimerkiksi jäteverolla tai kemikaalien maahantuontimaksuilla. Tätä perusteltiin sillä, että valtaosa maaperän pilaantumistapauksista on seurausta kemikaalien käytöstä.

Julkisilla varoilla tehdyn kunnostuksen mahdollisesti aiheuttama arvonnousu ei saisi hyödyttää kiinteistön omistajaa. Keinottelun estämiseksi rahoitukselle tulisi olla ehtoja; esim. kiinteistön omistajan omavastuuosuus, kiinteistön myyntikielto määräajaksi, siirtyminen kunnan omistukseen tai kustannusten mahdollinen takaisinperintä.

Organisaation tehtävänä olisi osallistua isännättömien PIMA-kohteiden selvittämiseen, tutkimuksiin ja puhdistamiseen samaan tapaan kuin Öljyalan palvelukeskus on toiminut. Näin koordinointi ja valvonta toimisivat keskitetysti kunnostushankkeen alusta sen loppuun saakka. Organisaatio voisi osallistua myös vastuutahojen ja loppullisen rahoittajan selvittämiseen.

Lainsäädäntö, ohjeistus, ja muut toimet. Vastauksissa esitettiin osin yksityiskohtaisiakin vaatimuksia toimenpiteistä ohjeistuksien täsmentämisessä. Tarvitaan selkeää ja yhtenäistä ohjeistusta siitä, milloin PIMA-kohde voidaan toteuttaa valtion tuella. Erityisesti vastuun kohtuuttomuuden arviointiin vaadittiin selkeitä ja sitovia ohjeita. Lisäksi ns. vanhan pilaantumisen osalta kaivattiin lainsäädännön puutteiden korjaamista.

Resurssit. Lisää juristeja tai muita PIMA-juridiikan osaajia tarvitaan aluekeskuksiin. Vaihtoehtona voisi myös olla valtakunnallisen palvelukeskuksen perustaminen, johon selvitystyön ja kunnostuksen päävastuu siirrettäisiin. Lisäksi taloudellisia resursseja tulee lisätä kunnostuksen ohella erityisesti hankkeen alkuvaiheeseen, jossa selvitetään mahdollista pilaantuneisuutta ja vastuutahoja.

Kansainvälinen katsaus

4.4.1

Muiden maiden keinot rahoittaa isännättömien alueiden puhdistamista

Puhdistamisvastuun sääntelyssä on eri maiden välillä eroja, mutta myös paljon yhteisiä piirteitä. Esimerkiksi kansallisissa lainsäädännöissä on yleensä säännelty erikseen yksityisoikeudellista korvausvastuuta ja julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta. Lisäksi puhdistamisvastuusääntelyssä on erikseen järjestetty vanhat ja uudet pilaantuneet alueet siten, että uusien alueiden suhteen pääsääntönä on aiheuttajan vastuu.

Kaikissa maissa on myös tarve järjestää yhteiskunnan rahoitusta isännättömien alueiden puhdistamisen rahoittamiselle. Rahoittamisen suhteen päästrategiat varojen keräämisessä ja jakamisessa ovat:

- erityiset rahastot puhdistamista varten,
- yhteiskunnan välitön tuki ja rahoitus tai
- erilaiset teemaohjelmat.

Erityisiä puhdistamisrahastoja on useissa maissa. Niiden varat voivat olla peräisin useammasta lähteestä kuten yhteisesti teollisuudelta ja yhteiskunnalta (USA:n Superfund, Saksan osavaltiot) tai rahoitus voidaan koota yhdestä lähteestä kuten Itävallassa jäteverolla. Yhteiskunnan välitöntä rahoitustukea varten varat voidaan koota yleisillä veroilla (Ruotsi) tai ”korvamerkityillä” veroilla kuten teollisuuden ongelmajätteen veroilla (Ranska), jäteverolla kaatopaikkajätteestä (Liechtenstein, Sveitsi) tai ympäristöperusteisilla veroilla (Belgia/Flanders).

Kansallisten tai EU:n teemaohjelmien kautta voidaan myöntää tukea yksittäisten käytöstä poistuneiden tai hylättyjen teollisuusalueiden kunnostukseen (esim. Ranska ja Iso-Britannia).

Tiettyjä toimialoja koskevia rahoitusmalleja on esim. Alankomaissa, joissa valtion rautatiet maksaa omien alueidensa puhdistamisen. Vanhojen jakelu- tai huoltoasemien kunnostusohjelmia rahoitetaan polttoaineiden hinnasta ja rahastosta (Ruotsi, Suomi, Tanska ja Alankomaat). Ranskassa on vanhojen kaasulaitosten kunnostusohjelma, jossa viranomainen tutkii ja yhtiö puhdistaa alueita. Kanadassa Albertan osavaltiossa on entisten öljynporausalueiden kunnostusohjelma, jota rahoitetaan öljyalalta kerättävällä maksulla.

Euroopan suurissa teollisuusmaissa on paljon hylättyjä kaivos- ja teollisuusalueita (brownfields areas), joiden puhdistamista rahoitetaan osana alueen kehityshanketta. Keskeinen rahoituskeino on näiden alueiden puhdistaminen osana entisten teollisuusalueiden saamista uuteen hyödylliseen käyttöön. Tämä on tarpeen siksi, että alueiden valtavan laajuuden johdosta myös puhdistamiskustannukset ovat suuria (esim. Englanti ja Saksa).

Suomessa isännättömät alueet ovat vähäisiä lukumäärältään ja kokoluokaltaan verrattuna Keski-Eurooppaan. Sen sijaan Ruotsissa ja Tanskassa ongelman laajuus on samaa kokoluokkaa kuin Suomessa. Näissä maissa isännättömien alueiden puhdistaminen on toteutettu paljon runsaammilla resursseilla kuin meillä. Lisäksi Tanskassa on lainsäädännössä säännelty vanhojen alueiden puhdistamista paljon perusteellisemmin erityislainsäädännön avulla.

Muiden maiden mallien ja kokemusten perusteella voidaan ehdottaa Suomelle useitakin uusia toimenpiteitä. Erityislainsäädäntö vanhojen alueiden puhdistamisesta ja sen tukemisesta selkiyttäisi nykyistä tilannetta. Vanhojen teollisuusalueiden puhdistamista voidaan edistää yhdistämällä alueiden uudet kehittäminen ja kunnostushankkeet. Uusien rahoitusmallien avulla voidaan edistää puhdistamistoimintaa.

4.4.2

Yhteiskunnan rahoitus isännättömien alueiden puhdistamiseen Länsi-Euroopassa

Belgiassa Flandersissa käytetään isännättömien alueiden puhdistamiseen ja tutkimiseen vuosittain arviolta noin 15 miljoonaa euroa. Varat käytetään viranomaisten toteuttamiin tutkimuksiin ja puhdistamiseen. Toimiva viranomainen on nimeltään Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM). Käytössä on ympäristön- ja luonnonsuojeluun tarkoitettuja määrärahoja, joita varten varat on koottu ympäristöveroilla- ja maksuilla.

Sveitsissä on ollut voimassa vuodesta 1997 lukien jätevero, jonka tuotosta käytetään osa isännättömien alueiden ja kaupunkialueiden kaatopaikkojen kunnostamiseen. Vuodesta 2000 veron tuotto on ollut vuosittain noin 20 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 käytettiin näin kerättyjä varoja 20 miljoonaa, joka yhdessä muun rahoituksen kanssa sai aikaan 45 miljoonan euron investoinnit puhdistamistoimintaan. Veronalaisia ovat 1.1.2009 lukien olleet kaikki muut kaatopaikalle tuodut ainekset paitsi puhdas maa-aines sekä jätteen vienti.

Vuonna 2005 varojen käyttökohteita laajennettiin siten, että kunnostuksen ohella rahoitetaan saastuneiden kohteiden rekisteröintiä, tutkimusta ja seuranta. Lisäksi varoista maksetaan hallintotehtäviin tarvittavien viiden henkilön palkka ja ulkopuolisten asiantuntijoiden kustannuksia. Parlamentissa käsitellään (2009) ehdotusta kunnostaa 6000 ampumarataa vuoteen 2025 mennessä, johon tarvittaisiin 600 miljoonaa euroa lisää.

Itävallassa on jäteverojärjestelmä, jonka tuotolla rahoitetaan vanhojen pilaantuneiden alueiden kunnostamista. Puhdistamista edellyttävien kohteiden kokonaismääräksi arvioidaan 2 500 ja niiden puhdistamiskustannusten olevan 3,7 miljardia euroa, joista 1,27 miljardia euroa 250 vanhan kaatopaikan kunnostamiseen ja 2,4 miljardia 2 250 muihin kohteisiin. Vuositasolla veroa kerätään noin 50 miljoonaa euroa. Vero kohdistuu jätteiden kaatopaikkakäsittelyyn, väliaikaiseen varastointiin ja ulkomaille vientiin. Varoista käytetään 85 % puhdistuskustannusten kattamiseen ja 15 % pilaantuneiksi epäiltyjen alueiden tutkimiseen. Maksun suuruus riippuu jätteen määrästä ja laadusta sekä kaatopaikan rakenteista. Maksu on korkeampi, jos jätteet sijoitetaan kaatopaikalle, jonka rakenteet eivät täytä ympäristövaatimuksia. Yhteiskunnan varoilla kunnostettavan alueen mahdollinen arvonnousu jää yleensä alueen omistajan hyödyksi. Valtion rahoitustukea saavan on kuitenkin aina maksettava omavastuuosuus, joka vaihtelee välillä 5–45 %.

Rahoittamista koskevan lain (ALSAG) täytäntöönpano kuuluu liittovaltion ympäristöministeriölle. Osavaltiot puolestaan vastaavat pilaantuneeksi epäiltyjen alueiden selvittämisestä ja rekisteröimisestä. Tiedot pilaantuneeksi epäillyistä alueista toimitetaan ympäristöhallinnon ylläpitämään pilaantuneeksi epäiltyjen alueiden rekisteriin. Ympäristöministeriö arvioi, mitkä alueista ovat vaarallisia ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Rekisterissä on sekä entisiä teollisuusalueita että kaatopaikkoja, mutta ei armeijan alueita. Mikäli alueesta aiheutuu huomattavaa vaaraa, tulkitaan alue pilaantuneeksi ja se merkitään pilaantuneiden alueiden rekisteriin. Vuosina 2001–2006 uusia alueita määriteltiin pilaantuneiksi 4–11 kpl vuodessa.

Tavoitteena on nimenomaan vanhojen eli ennen vuotta 1989 pilaantuneiden alueiden kunnostuksen rahoittaminen. Ympäristöministeriö valitsee rahoitettavat kohteet ja arvioi kunnostuksen kiireellisyyden liittovaltion lainsäädäntöön sisältyvään prioriteettiluokituksen mukaan. Harkinta tapahtuu kolmitasoisen prioriteettiluokituksen perusteella: I: aiheutuu välitön riski, II: kunnostaminen on kiireellinen, III: kunnostaminen on tarpeen. Prioriteettiluokituksessa otetaan huomioon mm. todettujen haitta-aineiden määrä ja niiden leviämismahdollisuudet, alueen tai muun pilaantumisvaarassa olevan kohteen käyttötarkoitus, sijoitettujen jätteiden ominaisuudet ja pilaantuneisuuden määrä sekä haitta-aineiden leviämisen estämismahdollisuudet. Kunnostamisen jälkeen alueen prioriteettiluokkaa tarkistetaan vastaamaan uutta tilannetta.

Vuosina 1989–2006 144 kohdetta oli puhdistettu joko kokonaan tai osittain yhteiskunnan varoilla. Kokonaiskustannukset olivat 1,1 miljardia euroa, josta noin 80 % julkisia varoja. Suurin osa julkisesta rahoituksesta tulee varoista, jotka kerätään ALSAG:in nojalla (566 miljoonaa vuoteen 2006 mennessä). Kolmessa tapauksessa rahoitus tuli liittovaltion budjetista. Julkisen rahoituksen määrässä on ollut melko suuria vaihteluita eri vuosien välillä. Vuonna 2003 varoja käytettiin yli 200 miljoonaa euroa. Tämä selittyy sillä, että tuolle vuodelle osui useita suuria hankkeita. Rahoitettavista kunnostuskohteista vain kymmenesosa on jätteenkäsittelypaikkoja ja valtaosa teollisuusalueita. On merkittäviä toimialoja, jotka eivät tuota jätteitä, eivätkä siten rahoita järjestelmää jätemaksuilla, mutta saavat kuitenkin rahoitusta järjestelmästä. Esimerkkinä voidaan mainita kuivapesulat, autokorjaamot, metallialan yritykset, varastot ja kuljetusliikkeet.

Ruotsissa isännättömien alueiden rahoittaminen perustuu budjettirahoitukseen, joka on runsasta. Puhdistamiseen nimetyt budjettivarat ohjataan Naturvårdsverketille, joka päättää rahojen jakamisesta eri tarkoituksiin ja kohteisiin. Käytännössä Naturvårdsverket ei toteuta hankkeita, vaan jakaa varoja lääninhallituksille (länsstyrelser). Varoja voidaan käyttää pilaantuneiden alueiden inventointiin, tutkimiseen ja kunnostamiseen. Osa varoista voidaan käyttää pilaantuneisiin maihin liittyvien tutkimusten sekä oikeudellisten ja muiden selvitysten laatimiseen. Lisääntyneen työmäärän johdosta myös Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) ja Statens Geotekniska Institut (SGI) ovat osallistuneet yhteistyöhön. Edellytyksenä budjettivarojen käytölle on rahoitusta koskevan asetuksen (2004:100) mukaan, ettei ole kohtuullista vaatia ketään kunnostamaan aluetta ottaen huomioon ympäristökaaren säännökset ja muu lainsäädäntö.

Varojen käyttöä on perusteluissa rajattu siten, että niitä voidaan käyttää kunnostamistoimenpiteisiin vain sellaisilla alueilla, joiden kunnostaminen on riskinäkökulmasta erityisen tärkeää. Riskin arvioinnissa kiinnitetään huomiota mm. pilaantumisen vaarallisuuteen, pilaantumistasoon, pilaantumisen leviämismahdollisuuksiin, ihmisille aiheutuvan vaaran mahdollisuuteen ja alueen suojeluarvoon. Riskien arviointi perustuu Naturvårdsverketin kehittämiin ympäristön laatua koskeviin arviointiperusteisiin.

Kunnostamiseen käytettyjen budjettivarojen määrää on lisätty viime vuosina. Vuonna 2000 Naturvårdsverketin käytössä oli 6,5 miljoonaa euroa, seuraavana vuonna summa nousi 15 miljoonaan euroon ja vuonna 2002 summa oli yli 40 miljoonaa euroa. Vuodelle 2003 myönnettiin yli 40 miljoonaa euroa. Määrärahan nopean kasvun johdosta siitä jäi vuosina 2003–2004 osa käyttämättä, mutta sen jälkeen tilanne on ollut hallinnassa. Vuonna 2007 myönnettiin 49 miljoonaa euroa, joka jaettiin lääninhallituksille. Näitä budjettivaroja käytetään yleensä suurten ja vaikeiden kunnostushankkeiden rahoittamiseen. Vuoteen 2007 mennessä kokonaan tai osittain valtion rahoittamia kunnostushankkeita on aloitettu 80 ja saatettu loppuun kaiken kaikkiaan 50. Vuosina 1999–2007 valtion rahoittamia tutkimuksia tehti 500 kohteessa.

Ruotsissa toinen rahoituslähde budjetin ohella on kestävä kehityksen tukemiseksi perustettu paikallinen investointiohjelma (Lokala investeringsprogrammen, LIP). Siitä voidaan myöntää tukea pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen. Ohjelman kokonaissummasta 0,7 miljardista eurosta on myönnetty tukea kunnostamiseen noin 36 miljoonaa euroa. Vuonna 1999 tuesta käytettiin 9 miljoonaa euroa pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen. Kyse on hallituksen päätökseen perustuvasta valtion tuesta, jonka tavoitteena on ensisijaisesti tukea kestävä kehitystä. Tukea myönnetään kunnille paikallisten ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. Vuodesta 2002 lähtien ohjelmaa on hallinnoinut Naturvårdsverket. Vuoteen 2005 mennessä 15 miljoonaa euroa eli 6 % ohjelmassa käytetyistä 0,25 miljardista eurosta on ohjattu pilaantuneiden alueiden tutkimiseen ja kunnostamiseen.

Tanskassa isännättömien alueiden puhdistamisrahoitus perustuu yleisiin veroihin, joiden tuotto jaetaan budjetin kautta. Lisäksi on valtion rautatieyhtiön vapaaehtoinen ohjelma, öljyalan vapaaehtoinen projekti vanhojen huoltoasema-alueiden puhdistamiseksi sekä erityislainsäädäntöä omakotitalon omistajien suojaksi.

Pilaantuneita, kunnostusta vaativia alueita on Tanskassa noin 14 000, joista 10 000 on pilaantunut ennen 1970-luvun puoliväliä. Näistä noin 3 400 alueen kunnostamiseen arvioidaan tarvittavan julkisia varoja. Julkisin varoin kunnostetaan vain ne alueet, joiden kunnostamisesta kukaan ei ole vastuussa (ns. isännättömät alueet). Ensisijaisesti isännättömistä alueista kunnostetaan alueet, joista aiheutuu vaaraa pohjavedelle tai ihmisten terveydelle (asuminen, päiväkodit ym.). Myös pilaantumisen aiheuttaessa akuuttia vaaraa, viranomaiset voivat kunnostaa alueen ja vaatia kunnostuskustannukset myöhemmin aiheuttajalta. Alueelliset viranomaiset kartoittavat pilaantuneita alueita ja niiden kunnostustarpeita. Kartoituksen perusteella viranomaiset tekevät ehdotuksen kunnostustoimenpiteistä ja niiden toteuttamisesta. Alueelliset viranomaiset saavat ministeriöltä rahoitusta kunnostustoimenpiteisiin ja muihin pilaantuneisiin alueisiin liittyviin toimenpiteisiin. Ministeriö rahoittaa mm. kunnostamista koskevia kehityshankkeita, pilaantuneita alueita koskevien kriteerien laatimista, riskinarviointia ja tiedon keruuta.

Vuonna 2001 kunnostushankkeiden kokonaismäärä oli 969, joista alueelliset viranomaiset rahoittivat 87 alueen kunnostamista, valtio rahoitti 11 hanketta omakotitalon omistajien suojaäännösten perusteella ja öljyalan kunnostusohjelma (Oliebranchens Miljøpulje) 260 kohdetta. Valtion vuoden 2002 budjetissa ympäristö- ja energiainisteriölle (Miljøministeriet) osoitettiin määrärahoja pilaantuneita alueita varten 5,7 miljoonaa euroa.

Tanskan valtion rautatieyhtiö (DSB) on toiminut vapaaehtoisesti vanhojen pilaantuneiden alueiden ennallistamiseksi. Vuonna 1992 koko konsernille laadittiin ympäristöohjelma, jonka osana on ohjelma myös vanhojen pilaantuneiden alueiden ennallistamisesta. Vuosittain DSB käyttää 2 miljoonaa euroa tähän ohjelmaan.

Erityislainsäädäntö turvaa yksityisten omakotitalon omistajien taloudellista asemaa. Heillä on oikeus valtion rahoittamaan kunnostamiseen (værditabsordning). Tavoitteena on suojata taloudellisen aseman romahtamiselta sellaista yksityistä kiinteistönomistajaa, joka on hankkinut pilaantuneen alueen tietämättä pilaantumisesta. Kiinteistön on tullut olla ympärivuotisessa asumiskäytössä 18.11.1992, ja pilaantumisen on tullut tapahtua ennen 1.9.1993. Omistajalta edellytetään omavastuusuutta, joka on vähintään 1 000 euroa ja enintään 5 300 euroa. Kiinteistöjen puhdistamiseen værditabsordningenin nojalla käytettiin vuonna 2006 3,4 miljoonaa euroa. Lisäksi Kiinteistönomistajien aseman helpottamiseksi otettiin vuonna 2004 käyttöön lainantakausjärjestelmä. Kiinteistönomistajat, jotka odottavat julkisesti rahoitettua puhdistamista, voivat sen sijaan saada valtion takaaman lainan ja korkoavustusta puhdistamishanketta varten. Takausta oli vuoteen 2006 mennessä tarjottu 372 kiinteistönomistajalle, joista 15 oli ottanut lainan.

EU:n edellyttämät toimenpiteet

Kansainvälisten paineiden johdosta toissijainen rahoitusjärjestelmä on ajankohtainen Suomessa. Useampikin direktiivi edellyttää toissijaisen rahoituksen järjestämistä. Näitä direktiivejä ovat ainakin vesipuitedirektiivi ja ympäristövastuudirektiivi. Lisäksi käsiteltävänä on maaperädirektiiviehdotus, joka toteutuessaan edellyttäisi sekä kaikkien pilaantuneiden maa-alueiden selvittämistä että kunnostamisen toissijaista rahoitusjärjestelmää. Seuraavassa jaksossa on lyhyt kuvaus direktiivien merkityksestä isännättömien alueiden rahoituksen kannalta.

EU:n ympäristövastuudirektiivi (21.4.2004, 2004/35/EY) edellyttää käytännössä joko olemassa olevien toissijaisten vastuujärjestelmien täydentämistä tai uusien luomista. Suomessa direktiivi on pantu voimaan lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) ja viiden eri lain muutoksilla. Lakien perusteella toiminnanharjoittaja veloitetaan korjaamaan luonnolle ja vesille aiheuttamansa merkittävät ympäristövahingot. Toissijaista rahoitusta tarvitaan, vaikka direktiivi ankarine vastuineen ja valvonnan kera on tullut voimaan, sillä se lisää tarvetta toissijaiselle rahoittamiselle edellyttämällä aiempaa useammin ympäristön ennallistamista. Nykyisen Suomen toissijaiset rahoitusjärjestelmät ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus eivät kata kaikkia uuden direktiivin tarkoittamia tilanteita ja niiden varat ovat riittämättömiä.

Vesipuitedirektiivin (Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23. lokakuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY) tarkoituksena on luoda pinta- ja pohjavesien suojelua varten puitteet. Pohjavesidirektiivi (2006/118/EY) on vesipuitedirektiivin johdannaisdirektiivi. Sen tavoitteena on ehkäistä ja rajoittaa vesiympäristölle vaarallisten tai haitallisten aineiden suoraa tai epäsuoraa päästöjä pohjaveteen sekä vahvistaa kansalliset pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiperusteet, joilla tähdätään vesien tilan säilymiseen, parantamiseen ja ennallistamiseen. Yleisenä ympäristötavoitteena on saavuttaa pohjavesien hyvä määrällinen ja kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi direktiivillä täydennetään vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) säännöksiä, joilla ehkäistään ja rajoitetaan pilaavien aineiden pääsyä pohjaveteen sekä pyritään ehkäisemään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan heikkeneminen. Vesipuitedirektiivin pohjavesiä koskevat velvoitteet edellyttävät välillisesti sitä, että vanhoja pilaantuneita maa-alueita puhdistetaan, sillä vesien laadun turvaaminen edellyttää niitä uhkaavien pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamista. Vaikka direktiiveissä ei isännättömien alueiden puhdistamisen rahoitukseen viitata, vaatimus puhdistamisesta edellyttää tosiasiaissa rahoituksen järjestämistä.

Jatkovalmistelussa oleva komission ehdotus maaperänsuojeludirektiiviksi (22.9.2006 KOM(2006) 232 lopullinen) edellyttää aiheuttajan vastuuta täydentävää toissijaista rahoitusjärjestelmää. Pilaantuneet maat kuuluvat direktiiviluonnoksen soveltamisalaan kuten myös eroosio, orgaanisen aineksen väheneminen, suolaantumisen, tiivistyminen, maanvyörymät ja sulkeminen. Ehdotuksen mukaan pilaantuneet alueet on kartoitettava, pilaantuneeksi todetut alueet on kunnostettava ja kunnostamisen toteuttamiseksi on laadittava kansallinen kunnostamisstrategia ja luotava toissijainen rahoitusjärjestelmä isännättömille kohteille. Direktiiviehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden on luotava asianmukainen rahoitusmekanismi isännättömien kohteiden kunnostamiseksi. Isännättömillä alueilla tarkoitetaan kohteita, jonka osalta pilaajaa ei aiheuttamisperiaatteen mukaisesti voida määrittää, asettaa vastuuseen kansallisen tai yhteisön lainsäädännön perusteella tai velvoittaa vastaamaan kunnostamisen kustannuksista. Direktiivin käsittely on osoittautunut erittäin hankalaksi. Ensimmäisen vaiheen käsittely neuvostossa on edelleen kesken. Näin ollen direktiivin lopullinen sisältö ja jopa kohtalo on edelleen epäselvä.

EU:n valtiontukisääntelyn reunaehdot rahoitusratkaisuille

Yhteiskunnan rahoitus isännättömien alueiden puhdistamiseen on EU:n näkökulmasta valtion puuttumista markkinoiden toimintaan. Valtion puuttumista on säännelty eri tavoin. Seuraavassa tarkastellaan EU:n sääntelyn kannalta ensin yleisesti valtion toimia markkinoilla, toiseksi sektorikohtaista kilpailuun vaikuttavaa sääntelyä, kolmanneksi kiellettyjä valtiontukea sisältäviä valtion toimia ja neljänneksi julkisten hankintojen sääntelyä.

Valtion yleiset toimet. Tiettyä jännitettä sääntelyssä syntyy toisaalta aiheuttajan vastuun toteuttamisen ja toisaalta isännättömien alueiden puhdistamisen tukemisen välille. EU-oikeudessa valtion tukea ympäristönsuojelutoimenpiteisiin tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta. Valtion tukitoimenpiteiden sääntelyn ensisijainen tavoite on turvata sisämarkkinat ja estää jäsenvaltioiden toimenpiteet, joilla kansallisia toimijoita pyritään asettamaan muita parempaan asemaan. Lisäksi tehokas taloudellinen kilpailu yhteismarkkinoilla edellyttää, että rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea yksittäisiä yrityksiä.

Sektorikohtainen toiminta. Sektorikohtaista valtion toiminnan sääntelyä voi tarkastella kilpailun edistämisen näkökulmasta kahta kautta. Ensinnäkin, jotta markkinoille voi olla kilpailua, valtion omistusta ja sääntelyä on pyrittävä pitämään pienenä. Toisaalta kilpailuviranomaiset ovat hyväksyneet tietyille toimialoille yleisen kilpailuoikeuden soveltamisesta poikkeavia säännöksiä. Tämäntyyppisiä toimialoja on esimerkiksi jätehuolto, jossa hyväksytään jäsenvaltioiden keskeinen rooli. Julkista valtaa on tarvitaan usein investointien tekemiseen, jos ne ovat välttämättömiä ja erityisen suuria. Jäsenvaltion voimakas rooli tai monopoliyritysten toiminta eivät kuitenkaan saa olla esteenä sisämarkkinoiden syntymiselle. Lisäksi suljetut monopolimarkkinat voivat johtaa tehostumukseen, mikä ilmenee kalliina palveluina maksajille. Kilpailuoikeuden sekä hyväksyttävän sektorikohtaisen sääntelyn tehtävänä on turvata todellisen kilpailun syntyminen ja mikäli nämä edellytykset täyttyvät, voidaan isännättömien alueiden kunnostamistoiminnassa harkittavia malleja pitää hyväksyttävänä. Onnistuneella sääntelyllä luodaan edellytyksiä yksityiselle elinkeinotoiminnalle, jossa saavutetaan tehokkuusetuja ja vältetään markkinoiden vääristymiä. Tämä kilpailunäkökulma on pidettävä mielessä siinä vaiheessa kun Suomessa tehdään lopullisia poliittisia ratkaisuja valtion toiminnasta isännättömien alueiden rahoittamisessa. Esimerkiksi rahoitusjärjestelmä ei saa edistää monopolien muodostumista kunnostamistoiminnassa.

Valtion tuet. Valtiontukia koskeva EU:n sääntely vaikuttaa isännättömien alueiden rahoitusjärjestelmään kahdella tavalla. Toisaalta on otettava huomioon voidaanko tukimuotoa ylipäättänsä käyttää ja toisaalta tukijärjestelmistä on eräissä tapauksissa notifioitava EU:lle. On tosin todettava, että tukia koskeva sääntely on varsin tulokinnanvaraista. Kiistatonta silti on, että tukisääntelyllä on vaikutusta yhteiskunnan mahdollisuuksiin osallistua isännättömien alueiden puhdistamisen rahoitukseen.

Valtiotuki (state aid) on EY-oikeudessa ymmärretty varsin laajaksi käsitteeksi. Se pitää sisällään paitsi varsinaisen valtion rahoituksen myös kuntien ja valtion kontrolloimien organisaatioiden myöntämän tuen. Kyse voi olla varsinaisten avustusten ohella myös muunlaisista tuen muodoista. Myös puhdistamiskustannusten perimättä jättäminen voidaan katsoa valtion tueksi, jos kyse on tapaukseen soveltuvan kansallisen lainsäädännön mukaan aiheuttajan vastuulle kuuluvista kustannuksista.

Valtion tukia koskeva materiaallinen sääntely sisältyy yhteisön primäärioikeuden normeihin ja sen kohteena ovat jäsenvaltiot. Valtion tukia koskeva normisto sisältyy

EY:n perustamissopimuksen 87–89 artikloihin, joiden valvonnassa Euroopan komissiolle on annettu laajat toimivaltuudet jäsenvaltioiden toimenpiteiden tutkimiseen ja arvioimiseen. Lisäksi valtion tukitoimenpiteitä koskevaa sääntelyä sisältyy myös muihin kansainvälisiin järjestelmiin, mutta niissä sitovan sääntelyn ja velvoittavan valvonnan taso on heikompi. Suomessa on erityislaki EY:n valtioneuvoston päätösten soveltamisesta, joskin sen tarkoituksena on lähinnä varmistaa EY:n kiellettyjen valtion tukien kansallisen valvonnan tehokas järjestäminen, eikä siinä ole aineellisia säännöksiä kielletyistä tai sallituista valtion tuista.

EY:n perustamissopimus perustuu tukien periaatteelliseen kieltoon 87(1) artiklassa, josta on kuitenkin tehty useita poikkeuksia. Perustamissopimuksessa ei ole tarkemmin määritelty siinä tarkoitettuja tukia tai tukityyppejä. Artiklan perusteella voidaan kuitenkin todeta valtion tuen keskeiset tunnusmerkit. Tietty valtion toimenpide voidaan katsoa 87(1) artiklassa tarkoitetuksi tueksi, jos kaikki neljä seuraavaa edellytystä täyttyvät yhtäaikaaisesti:

- 1) tuki on muodossa tai toisessa suoritettu valtion varoista,
- 2) tuki on valikoiva, eli se suosii tiettyä yritystä tai tuotannon alaa,
- 3) tuki vaikuttaa kilpailuun vääristämällä tai uhkaamalla vääristää sitä ja
- 4) tuella on kauppavaikutus, eli se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Vuosina 2005–2008 on toteutettu merkittävä valtioneuvoston päätösten kokonaisuudistus. Siinä ei puututtu säädösperustaan, mutta uudistettiin täytäntöönpanoa ja valvontaa merkittävästi. Vuonna 2006 annettiin uusi asetus 1998/2006 vähämerkityksellisistä tuista (ns. de minimis -asetus), jossa uudistettiin tutkimus- ja kehitystoimintaan, ympäristö- ja ilmastopolitiikkaan ja aluekehitykseen liittyvien tukien arviointia. Uusi ryhmäpoikkeusasetus 800/2008 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi tuli voimaan elokuussa 2008. Asetus mahdollistaa siinä mainittujen tukimuotojen myöntämisen ilman komissiolle tehtävää EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaista ennakoilmoitusvelvollisuutta. Komissio hyväksyi 26.11.2008 elvytysuunnitelman (EU recovery plan) Euroopan talouden nopeaksi elvyttämiseksi ja siinä sallitaan väljempää valtion tukitoimia tilapäisesti vuoden 2010 loppuun saakka.

Yleisestä valtion tukien kiellosta on säädetty poikkeuksia artiklassa 87(3)c, jota on täsmennetty EU:n komission julkaisemilla ohjeilla (guidelines). Nämä suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle julkaistiin vuonna 2001. Suuntaviivat uudistettiin vuonna 2008 (2008/C 82/01). Hyväksyttävän tuen myöntämisen yleiset kriteerit ja periaatteet ovat maaperän pilaantumiseen sovellettuna pääpiirteissään seuraavat:

- Ympäristönsuojelun taso paranee kunnostuksen seurauksena.
- Pilaantuneesta alueesta aiheutuu vahinkoa maaperän, pintaveden tai pohjaveden laatuun.
- Jos pilaantumisen aiheuttaja voidaan selvästi tunnistaa, tukea ei voida myöntää.
- Jos pilaantumisen aiheuttaja ei kuitenkaan kansallisen lain mukaan ole vastuussa kustannuksista, myös aiheuttaja voi saada tukea.
- Tuella voidaan kattaa enintään 100 prosentin osuus tukikelpoisista kustannuksista.
- Tuen kokonaismäärästä on vähennettävä alueen arvonnousun osuus.

Maaperän pilaantuneisuuteen liittyvää tukea on pidetty muista ympäristötukia hyväksyttävämpänä, sillä muille ympäristötuelle ei ole sallittu 100 prosentin tukiosuutta.

Notifiointi komissiolle. Valtiontuki (state aid) tulee periaatteessa notifioida etukäteen komissiolle, jotta se ei olisi laitton. Notifiointivelvollisuus ei tosin koske pienehköjä tukia, sillä esimerkiksi art. 87 mukaisen de minimis -kriteerin täytyminen edellyttää, että tuki ylittää EUR 200,000 kolmen verovuoden aikana. Käytännössä näitä ilmoituksia on ainakin jossain määrin tehty komissiolle, mutta ei ilmeisesti järjestelmällisesti. Esimerkiksi Hollanti sai hyväksynnän omalle isännättömien teollisuusalueiden kunnostuksen rahoitusohjelmalleen. (State aid N 520/2001 - The Netherlands Soil Protection Agreement). Jos tarvittava ilmoitus on laiminlyöty, siihen liittyy riski tuen palauttamisesta korkoineen (Hartikainen 2008, 390–415).

Suomessa voidaan Perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolelle perustaa rahastoja erityistapauksissa, jos se on valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi välttämätöntä. Julkisen rahaston perustaminen edellyttää käytännössä komission lupaa silloin, kun rahasto siirtää varoja elinkeinotoiminnalle. Vaikka toimenpide katsotaan valtiontueksi, se silti voi olla sovelias sisämarkkinoille jonkin poikkeussäännöksen perusteella (Siikavirta 2007, s. 155–163).

Julkisten hankintojen sääntely. Julkisen sektorin hankintojen sääntely on EU:ssa harmonisoitu hankintadirektiiveillä, jotka jäsenvaltiot ovat implementoineet kansalliseen lainsäädäntöönsä. Suomessa julkisista hankinnoista on säädetty laissa julkisista hankinnoista (348/2007). Sääntelyä sisältyy myös erityisalojen hankintalakiin eli lakiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) sekä näiden nojalla annettuun asetukseen. Nämä säädökset edellyttävät, että valtio, kunnat sekä muut lain tarkoittamat hankintayksiköt noudattavat hankintoja tehdessään avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä käyttävät hyväksi kilpailumahdollisuudet. Sääntelyn tarkoitus on avata julkisen sektorin hankinnat avoimelle kilpailulle ja poistaa päätöksenteosta elementit, jotka suosivat kotimaisia tai paikallisia tarjoajia tai ovat muuten liiketaloudellisesti perustelemattomia. Tämä sääntely on otettava huomioon, kun Suomessa toteutetaan isännättömien alueiden rahoitusjärjestelmää. Erityisesti sillä on vaikutusta yksittäisten puhdistus- ja tutkimushankkeiden kilpailuttamiseen.

4.5

Yhteenveto sääntelyn nykytilasta ja uudistustarpeista

Edellä on kuvattu pilaantuneiden alueiden kunnostuksen nykytilaa niin lainsäädännön kuin kuntien ja aluekeskusten kokemusten pohjalta sekä asiantuntijaseminaarissa esitettyjen näkemysten pohjalta. Näissä kaikissa yhteyksissä on noussut esiin monia pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen liittyviä ongelmia.

Isännättömien kohteiden ongelmien syyt voidaan jakaa kolmeen pääryhmään, joita tarkastellaan seuraavassa jaksossa tarkemmin:

- Yhtäältä lainsäädännön aukot johtavat pilaantuneiden alueiden isännättömyyteen.
- Toisaalta lainsäädännön toimeenpano-ongelmat aiheuttavat epäselvyyksiä sekä alueiden jäämistä puhdistamatta tai puhdistamisen viivästyistä.
- Kolmantena on lisärahoituksen tarve, jotta alueita saadaan ylipäättään puhdistettua.

Lainsäädännön aukot ja toimeenpano-ongelmat

Vastuulainsäädännön tavoitteena on, että kaikkien tilanteiden varalta olisi nimetty vastuullinen taho. Kuitenkin nykyisen lainsäädännön mukaan on tilanteita, joissa ei ole vastuullista. Nämä tilanteet voivat aiheutua joko säännösten sisällöstä tai säännösten toimeenpanosta. Seuraavassa on esimerkki käytännössä ilmenevistä ongelmatapauksista.

Vanhoihin ampumarata-alueisiin liittyy monenlaisia ongelmia puhdistamisvastuun toteuttamisessa. Ampumarata-alueita on Suomessa useita satoja. Ne ovat usein ampumaseurojen tai muiden vähävaraisten yhdistysten hallinnassa, joilla ei ole varoja edes puhdistamistarpeen tutkimiseen puhumattakaan alueen puhdistamisesta. Eräässäkin tapauksessa riistanhoitoyhdistys käyttää ampumarata-alueena Metsähallitukselta vuokrattua aluetta, jolta kunta ottaa pohjavettä, mutta puhdistamiseen ei löydy varoja tai vastuunottajaa sovinnolla. (lähde Aluekeskuskyselyn aineisto)

Lainsäädännön sisällössä on puutteita. Niiden johdosta vastuusäätelyn ulkopuolelle jää osittain tai kokonaan monia tilanteita. Esimerkiksi uusia alueita koskeva ympäristönsuojelulaki sekä säädökset vanhoista pilaantuneista alueista johtavat tilanteisiin, joissa ei ole ketään juridista vastuullista. Myös vastuun ns. kohtuullistaminen voi aiheuttaa sen, että vastuullista ei ole. Vastuun kohtuullistaminen voi perustua joko säännöksiin tai toisinaan oikeusperiaatteisiin. Laissa voi olla nimetty vastuullinen, mutta häneltä ei peritä kustannuksia kyseiseen lakiin sisältyvän kohtuussäännöksen johdosta. Yleisenä oikeusperiaatteena sovellettava kohtuusperiaate voi johtaa siihen, että aiheuttajaa ei aseteta vastuuseen, vaikka lainsäädännön mukaan siihen olisi mahdollisuus. Vastuullinen voidaan vapauttaa vastuusta kokonaan tai osittain, ja silloin osa kustannuksista jää vaille vastuullista.

Säätelyssä on muitakin puutteita. Esimerkiksi vanhojen isännättömien alueiden puhdistamisvastuu on lainsäädännössä puutteellista ja tulkinnanvaraista tai juridista vastuullista ei ole lainkaan. Öljyvahinko- ja maaperälainsäädännön soveltamisalojen välissä on säätelyn aukkoja. Öljysuojarahastojärjestelmä ei käytännössä korvaa kaikkien isännättömien öljyalueiden puhdistamista. Tuotantotoiminnan lopettamisvaiheessa jää alueita puhdistamatta. Akuuttien vahinkotilanteiden kiireellisten torjuntatöiden, jälkivahinkojen torjunnan ja puhdistamistöiden käsitteiden rajat häilyviä ja niiden väliin jää aukkoja. Toissijaista vahingonkorvausvastuuta koskeva pakollinen ympäristövahinkovakuutus on sen soveltamisalan kapeuden johdosta merkityksetön. Yksityisten vakuutusyhtiöiden korvauskäytäntö maaperän puhdistamistöissä tuottaa isännättömiä alueita. Vakuus ympäristöluvan yhteydessä ei kata maaperän puhdistamisvastuun kustannuksia.

Lain toimeenpanossa on puutteita ja käytännön ongelmia, joiden vuoksi jää vastuun ulkopuolelle eräitä tilanteita. Nämä ongelmat voivat liittyä vastuullisen maksukyvyttömyyteen tai siihen, että vastuullinen on tuntematon. Syynä voi olla myös yhtiöoikeudelliset tai toiminnan käyttötarkoituksessa tapahtuneet muutokset, jotka vaikuttavat vastuuseen. Esimerkiksi teollisuuden varastoalueen käyttötarkoituksen muutos voi johtaa siihen, että alue on puhdistettava, mutta vastuullista ei ole. Lisäksi oikeudenkäyntien edellyttämä juridinen selvitystyö on hidasta ja kallista.

Säädösuudistusten tarve

Nykyiseen isännättömien pilaantuneiden alueiden puhdistamisen rahoitusjärjestelmään tarvitaan muutoksia, sillä alueita jää puhdistamatta. Tämä ilmenee esimerkiksi kunnille ja alueellisille ympäristökeskuksille kohdistetuissa kyselytutkimuksissa. Myös kansainväliset paineet edellyttävät Suomessa nykyistä laajempaa toissijaista järjestelmää pilaantuneiden alueiden puhdistamista varten. Suomen nykyisen vastuu- ja rahoitusjärjestelmän puutteet koskevat nimenomaan vanhojen alueiden puhdistamista, sen sijaan uusien vahinkojen vastuu on erityisesti lainsäädännössä paremmin järjestetty.

Suurin osa nykyisistä puhdistamishankkeista (noin 350/vuosi) saadaan ongelmitta rahoitettua. Hankkeista yli puolet toteutetaan talonrakentamisen perustustöiden yhteydessä tai muuten alueen käyttötarkoitusta muutettaessa. Noin 50–60 hanketta rahoitetaan Soili-ohjelman ja 15–20 valtion jätehuoltotyöjärjestelmän sekä muutamia hankkeita öljysuojarahaston varoilla.

Silti ongelmatapauksia ilmenee jatkuvasti. Ongelmatapausten määrä on vuosittain kymmeniä, jos otetaan mukaan sekä akuutit päästölähteet että vähemmän kiireelliset tapaukset. Lisärahoitusta tarvittaisiin, paitsi yksittäisiin akuutteihin kohteisiin, erityisesti järjestelmälliseen epäiltyjen kohteiden tutkimiseen.

Kun vastuullisen puuttuminen tai maksukyvyttömyys on tiedossa, viranomaisten keinot ovat nykyisin hyvin rajalliset. Osa kiireellisimmistä tapauksista rahoitetaan valtion jätehuoltotöinä. Osassa käynnistetään vastuullisen selvittämiseksi oikeustoimia. Viranomainen määrää hallintopakkopäätöksellä vuosittain noin 5–10 kohteessa vastuullisen puhdistamistoimiin ja nämä menettelyt saattavat kestää vuosia. Osassa kunta maksaa puhdistamisen kustannukset, pohjaveden suojaumpaukset tai vesilaitoksen siirron, vaikka kunnalla ei siihen olisi juridista velvollisuutta. Kunnilla on siihen intressejä, kun tarkoituksena on alueen väylä- tai muun rakentamisen mahdollistaminen tai vesihuollon turvaaminen.

5 Yksittäisiä uudistusmahdollisuuksia

Pilaantuneiden alueiden puhdistamistoiminnan tavoitteet määräytyvät ympäristöpoliittisen päätöksenteon kautta. Tavoitteiden osalta voidaan puhua kolmesta kehitysvaiheesta. Ensimmäinen edusti idealismia: kaikki kohteet tunnistetaan, tutkitaan ja kunnostetaan sopivaksi kaikkeen käyttöön; toinen taas toi mukanaan priorisoinnin, riskinarvioinnin ja -hallinnan. Nykyään ollaan siirtymässä kolmanteen, jossa säädökset tukevat ja kannustavat yksityisiä tahoja kunnostamaan. Kolmannen vaiheen keinoja voisivat olla esim. korkotukilainat ja vapaaehtoiset puhdistamisohjelmat.

Seuraavassa kuvataan ympäristöpoliittisia ohjauskeinoja, joita on käytetty tai voitaisiin käyttää pilaantuneiden maa-alueiden puhdistukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Keinot on jaoteltu taloudellisiin, hallinnollisiin ja informatiivisiin ohjauskeinoihin sekä vapaaehtoisin sopimuksiin. Raportin liitteissä 7 ja 8. on yksityiskohtainen kuvaus ohjauskeinojen arviointikriteereistä.

5.1

Taloudellinen ohjaus

5.1.1

Yleistä

Taloudellisten ohjauskeinojen perusajatuksena on kannustaa toimijoita tekemään ympäristön kannalta hyödyllisiä ratkaisuja. Taloudelliset ohjauskeinot voidaan ryhmitellä neljään pääryhmään: verot ja maksut, ympäristöperusteiset tuet, panttimaksujärjestelmät sekä muut taloudelliset ohjauskeinot kuten päästöoikeuksien kauppa.

Ohjauskeinon toimintamekanismi voi perustua joko välittömiin tai välillisiin taloudellisiin sanktioihin ja kannustimiin. Välillisten keinojen tavoitteena on muuttaa eri tuotteiden tai toimintojen suhteellisia kustannuksia siten, että kannustetaan ekologisempiin valintoihin. Taloudellisten ohjauskeinojen toimeenpanossa käytetään usein lainsäädäntöä, joten raja näiden kahden ohjauskeinon välillä ei ole ehdoton.

Yleisarvio taloudellisesta ohjauksesta

Vahvuudet

- Joustavuus.
- Kustannustehokkuus ja jatkuva kannustinvaikutus.

Heikkoudet

- Vaikutukset ja kustannukset ovat ennakoitavissa vaikeasti.
- Julkiseen rahoitukseen perustuvan järjestelmän teoreettisena puutteena on luopuminen aiheuttamisperiaatteesta.
- Kustannustehokkuus voi jäädä saavuttamatta, jos rahanjako ei perustu riittävän huolella tehtyyn hankesuunnitteluun ja kilpailutukseen.

Tähän mennessä on Suomessa käytetty isännättömien pilaantuneiden alueiden puhdistamisen yhteydessä lähinnä tukia, joiden avulla yhteiskunta osallistuu kustannuksiin tai mahdollistaa puhdistamisen. Sen sijaan maksuja ei ole käytetty, vaikka myös niillä voitaisiin lisätä toimijoiden puhdistusmotivaatiota. Muita mahdollisia keinoja soveltaa taloudellista ohjausta ovat esimerkiksi valtionavustukset, korkotukilainat, ympäristörahasot, jäteveron tai kiinteistöveron korottaminen ja budjettirahoitus. Seuraavassa jaksossa arvioidaan näitä keinoja. Keinokohtaisessa arvioinnissa keskitytään kuvaamaan yksittäisen keinon sellaisia erityisiä etuja tai haittoja, jotka poikkeavat muiden keinojen ominaisuuksista.

5.1.2

Valtionavustukset

Valtion budjettirahoituksen kokonaismäärää voitaisiin lisätä ja jakaa varat valtionavustuksina. Valtio voi myöntää yksityisille, kunnille tai yrityksille avustuksia pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamishankkeiden rahoittamiseen. Varat voidaan jakaa useaa kautta esimerkiksi suoranaisena tukena valtion budjetin kautta (esim. nykyiset jätehuoltotyömäärärahat), myöntämällä lainoja tai tukemalla teollisuuden puhdistamisohjelmia.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Valtionavustus on kattavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta hyvä keino, sillä periaatteessa järjestelmä voisi kattaa kaikki isännättömät kohteet. Myös kohtuullisuusnäkökulma voidaan ottaa huomioon tasavertaisesti, kunhan se määritellään yksiselitteisesti. Lisäksi hallinnollisen toteuttamisen kannalta valtionavustukset ovat joustava ja yksinkertainen tapa.

Nykyinen budjetin jätehuoltotyöjärjestelmä toimii isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden toissijaisena rahoitusjärjestelmänä. Lähtökohtana on valtakunnallinen kunnostussuunnitelma. Varojen jakaminen tapahtuu järjestelmällisesti, jakoperusteet ovat valtakunnalliset ja rahoituskohteet on priorisoitu. Nykyisen jätehuoltotyöjärjestelmän haasteena on valtion budjettirahoituksen vähäisyys, sillä se ei vastaa puhdistamishankkeiden rahoitustarvetta. Jos määrärahoja lisättäisiin huomattavasti, valtion jätehuoltotyöjärjestelmällä voitaisiin puhdistaa kaikki isännättömät kohteet.

Yleisesti budjettiin perustuvan rahoituksen ongelmana ovat toisaalta päätöksenteon hitaus ja toisaalta valtiontukia koskevat kilpailuoikeudelliset rajoitukset. Budjettiperusteinen järjestelmä ei ole riittävän nopea kiireellisissä yksittäistapauksissa. Valtiontukia rajoittavat mahdolliset säädökset on otettava huomioon järjestelmää uudistettaessa. Hankkeiden priorisointi ja kilpailuttaminen on ongelmallista EU:n ympäristötukien uusien suuntaviivojen kannalta. Tosin valtiontuen rajoitukset eivät ole ylivoimainen este. Esimerkkiä voitaisiin ottaa mm. Itävallasta, jossa on hyvin toimiva jäteverorahoitukseen perustuva budjettiperusteinen strategia.

Korkotukilainat ja lainojen valtiontakaukset

Korkotukilainalla tarkoitetaan lainoja, joiden koron valtio maksaa kokonaan tai osittain. Valtiontukea puhdistamishankkeille voidaan jakaa lainojen korkotukena. Kunnille voitaisiin antaa avustusta puhdistamishankkeisiin lainojen muodossa ja kiinteistöjen puhdistamiselle voitaisiin myöntää tukea lainojen muodossa. Aiemmin lainoja on käytetty esimerkiksi vesiasioissa vesiensuojeluinvestointien rahoittamisessa.

Valtiontakauksia myönnetään sekä kotimaisiin että ulkomailla toteuttaviin ympäristönsuojeluinvestointeihin. Näitä Finnveran ympäristötakauksia myönnetään sekä pakollisten että vapaaehtoisten ympäristönsuojeluinvestointien rahoitukseen. Ympäristötakaus on vakuus vesiensuojelu-, ilmansuojelu- sekä jätteiden hyödyntämisinvestointien rahoitukseen. Jätteiden hyödyntämisinvestointina pidetään hanketta, jonka avulla jätteestä valmistetaan uudelleen hyödyntämiskelpoista raaka-ainetta tai uusia tuotteita. Takaus annetaan omavelkaisena takauksena. Ympäristötakaus voidaan myöntää teollista tai siihen verrattavaa tuotannollista toimintaa harjoittavalle yritykselle sen koosta tai omistussuhteista riippumatta. Takaus voidaan myöntää koti- tai ulkomaiselle luotolle. Luotonantajana voi olla kotimainen tai ulkomainen pankki, vakuutusyhtiö tai muu rahoituslaitos. Kotimaassa toteutettavan ympäristöinvestoinnin sopivuudesta tulee Finnveralle toimittaa ennen takauksen myöntämistä alueellisen ympäristökeskuksen lausunto.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Lainajärjestelmä edellyttää valtiolta asiantuntevaa elintä avustuksia käsittelemään. Kattavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta korkotukilaina toimisi vain osassa isännättömistä puhdistamistapauksista, sillä useimmissa tapauksista ei ole yksityistä sopijapuolta, joka pystyisi lainaa hakemaan ja hankkeen myös toteuttamaan. Silti korkotukilaina voi sopia erääksi osaksi keinovalikoimaa ratkaista isännättömien alueiden ongelmia.

Valtiontuki teollisuuden vapaaehtoisille puhdistamisohjelmille

Puhdistamisohjelmalla tarkoitetaan tässä yhteydessä useasta yksittäisestä hankkeesta koostuvaa projektia. Teollisuuden vapaaehtoisille puhdistamisohjelmille voitaisiin myöntää valtiontukea kannustamaan niiden käyttöönottoa. Tällä ”porkkanarahalla” pyrittäisiin kannustamaan hankkeiden käynnistämiseen. Puhdistamisohjelmia on käytössä ainakin Ranskassa.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Ohjelmat kattaisivat vain osan alueista, sillä niiden soveltamisalaan kuuluisivat nykyisin toiminnassa olevan teollisuuden hallitsemat pilaantuneet maa-alueet. Ulkopuolelle jäisivät aiemmin toimineiden yritysten pilaamat alueet, vaikka juuri niitä on suuri osa pilaantuneista alueista. Myös tulevaisuudessa ehkä syntyvät pilaantuneet alueet jäisivät järjestelmän ulkopuolelle.

Aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta arvioituna tämän keinon heikkoutena on se, että puhdistamisen rahoittaja ja alkuperäinen pilaaja eivät aina ole sama taho. Ohjelman toteutumista yksittäisellä alalla voi edesauttaa se, jos yksittäisellä teollisuuden alalla on intressiä puhdistaa oman alan aiempien toimijoiden aiheuttamaa pilaantumista, ja samalla alan mainetta. Polttoaineiden jakeluasemien kohdalla tämä on onnistunut Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Hollannissa. Alakohtainen puh-

distamisohjelma voitaisiin toteuttaa muillakin toimialoilla. Mahdollisia vastaavia toimialoja voisivat olla kaivosteollisuus ja puutuoteteollisuus. Ohjelman organisointi ja rahoitus edellyttävät yhtenäistä toimialakokonaisuutta.

5.1.5

Ympäristörahasot

Toissijainen rahoitusjärjestelmä voidaan toteuttaa perustamalla uusia rahastoja tai laajentamalla öljysuojarahaston toimialaa kattamaan muutkin kemikaalit. Kyse voisi olla kemikaalisuojarahasto, joka hallinnoisi varoja ja josta maksettaisiin kiireellisiä puhdistamishankkeita sekä isännättömien kohteiden ja kohtuuttomiksi nousevien puhdistamisten kustannuksia. Pääsääntöisesti kohteet valittaisiin priorisointien perusteella. Kiireellisissä tilanteissa harkinta olisi tapauskohtaista ja kustannukset voitaisiin periä jälkikäteen takaisin, jos vastuullinen taho löytyisi.

Ansiottoman arvonnousun saaminen voidaan estää siten, että rahaston rahoilla puhdistettavat maa-alueet voitaisiin mahdollisesti lunastaa valtiolle, periä takaisin kustannukset tai muilla keinoin estää keinottelu. Tosin kovin tiukat "arvonnousuleikurit" johtavat siihen, etteivät puhdistamishankkeet etene, kun alueita ei vapaaehtoisesti tuoda ohjelmiin. Keinottelu pitää estää silloin, kun julkista rahoitusta käytetään, mutta toisaalta yksityisten aktiivisuus perustuu siihen, että he myös hyötyvät järjestelyistä. Täydellinen hyödyn takaisin periminen voi estää toissijaisen rahoitusjärjestelmän toiminnan ja alueiden kunnostamisen ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamisen.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Kattavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta arvioiden ympäristörahasot etuna on, että se mahdollistaisi kaikkien isännättömien kohteiden puhdistamisen. Keskitetyn rahaston etuna olisi myös se, että se mahdollistaisi yhtenäisen päätöksenteon kriteerit.

Rahastomallin toteuttamista vaikeuttaa se, että valtiovalta suhtautuu uusien rahastojen perustamiseen kielteisesti. Nykyisen öljysuojarahaston laajentaminen on ehkä mahdollista. Tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä siihen uusi kemikaaliosasto.

Julkiseen rahoitukseen perustuvan järjestelmän periaatteellisena puutteena on aiheuttamisperiaatteesta luopuminen. Tämä tosin riippuu siitä, miten rahaston varat kerätään ja toteutetaanko kattava korvausten takaisinperintä vastuulliselta. Kustannustehokkuuden toteutuminen edellyttää, että rahanjako perustuu huolelliseen suunnitteluun ja kilpailutuksiin. Keskitetty päätöksentekojärjestelmä ja rahanjako mahdollistaisivat tasapuoliset kriteerit sekä kokemuksen kertymisen ja siten hallinnollisesti ja kustannusten osalta tehokkaan toteutuksen. Keskitetty tasapuolinen järjestelmä toteuttaa samalla sekä oikeudenmukaisuuden että kohtuullisuuden periaatteet.

5.1.6

Ympäristöverotus

Ympäristöverotuksella voitaisiin kerätä lisää varoja puhdistamishankkeiden rahoitusta varten valtion yleiseen budjettiin. Verotus voi tapahtua joko korottamalla nykyisiä veroja tai ottamalla käyttöön uusia ympäristöveroja. Tosin verotuottoja ei voida "korvamerkitä" tiettyyn käyttötarkoitukseen, joten yksittäistä veronkorotusta ei voida käyttää nimenomaan tiettyjen pilaantuneiden maa-alueiden toissijaiseen rahoitukseen. Verotuksella voidaan kuitenkin kompensoida toissijaisen järjestelmän edellyttämää lisärahoitustarvetta.

Esimerkkinä verotuksen mahdollisuuksista on jätevero, jonka veropohjaa voitaisiin laajentaa ja verotaso korottaa. Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön uusia ympäristöveroja, esimerkiksi raaka-aineveroja tai veden käyttöön tai ottamiseen liittyviä veroja. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on keväällä 2009 selvittänyt jäteveron kehittämistarpeita, mutta työryhmä ei tarkastellut veron käyttämistä puhdistamistoiminnan rahoittamiseen.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Ympäristöverotuksen käyttö lisärahoituksen kompensointina voisi mahdollistaa hyvinkin kattavan ja vaikuttavan puhdistamisohjelman perustamisen. Ympäristöverotuksen vaikuttavuus ja kattavuus riippuvat kahdesta tekijästä. Ensinnä siitä, kuinka paljon kerätyistä varoista ohjattaisiin pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen. Toisaalta kattavuuteen vaikuttaisi se, miten varoja käytettäisiin.

Oikeusperiaatteiden osalta kohtuullisuusperiaatteen toteutuminen riippuu varojen jakamisjärjestelyistä. Aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta ympäristöverotusta on vaikea yleisesti perustella, sillä se ei ehkäise pilaantumisen syntymistä, eikä myöskään aktivoi verovelvollista puhdistamaan yksittäistä pilaantunutta aluetta. Tosin toisinaan voidaan nimetä yhteys verotuksen kohteen ja puhdistamistarpeen välillä riippuen siitä, mitä verotusta lisättäisiin. Esimerkiksi jäteverotusta voidaan perustella sillä, että pilaantuneiden alueiden syntymisen syynä on usein ollut jätehuollon laiminlyönti. Vesivaroihin kohdistuvia veroja voidaan perustella sillä, että usein puhdistamisen tavoitteena pohjaveden turvaaminen ja hyödynsaajana ovat pohjavesivarojen käyttäjät.

5.1.7

Kiinteistöverotus

Kunta voisi kerätä varoja pilaantuneiden maa-alueiden kunnostukseen kiinteistöverolla.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Lisäkustannuksena se voi nopeuttaa joidenkin alueiden kunnostamista. Veroja ei voida "korvamerkiltä" eli niitä ei voida nimetä kohdistumaan tiettyyn tarkoitukseen. Aiheuttamisperiaatteen kannalta ei voida perustella kiinteistöveron korotusta ja käyttöä pilaantuneiden maa-alueiden toissijaisen rahoitusjärjestelmän kustantamiseen, sillä se ei liity aiheuttajan vastuuseen eikä edistä oikeudenmukaisuutta rahoittajan ja hyödyn saajan suhteessa.

5.1.8

Kemikaalimaksu, öljyjätემaksu tai muu erityinen maksu

Yksittäisiin pilaantumista aiheuttaviin kemikaaleihin ja metalleihin voitaisiin kohdistaa erityisiä maksuja. Maksut perittäisiin maahantuojilta tai kotimaisilta valmistajilta tai ne voitaisiin periä tuotteiden myyntihintaan sisältyvällä ympäristöverolla. Maksulla rahoitettaisiin puhdistamistoimintaa ja myös ohjattaisiin toimintaa ympäristöystävälliseen suuntaan.

Esimerkkejä ovat kemikaalimaksu, öljyjätემaksu tai muut erityiset maksut. Eräs maksujärjestelmän mahdollisista soveltamiskohteista voisi olla uusi lyijymaksu. Se olisi ampuma-aseiden panoksiin tai ammusten lyijymateriaaliin kohdistuva maksu, josta kertyvillä varoilla rahoitettaisiin ampumarata-alueiden maaperän puhdistamista. Myös öljyyn kohdistuvia tuontimaksuja tai öljyjätემaksuja on, ainakin periaatteessa, mahdollista korottaa. Korotusta voidaan perustella lähinnä sillä, että nykyisin osa öljyn pilaamista kohteista jää toissijaisen rahoitusjärjestelmän ulkopuolelle.

Öljyjättemaksu on esimerkki siitä, miten maksujärjestelmä on käytännössä toiminut. Nykyisen öljyjättemaksun tuotosta osa ohjataan öljyn pilaamien alueiden puhdistamiseen öljysuojarahaston kautta. Maksun alkuperäinen tarkoitus on ollut valtakunnallisen öljyjätehuollon luominen ja tukeminen, joka tapahtui EKOKEM Oy Ab:n kautta. Kun yhtiön rahoitustarve sittemmin pienentyi, varat ohjattiin uuteen tarkoitukseen. Öljyjättemaksun mahdollinen kanavointi puhdistamishankkeisiin ei toteuttaisi aiheuttamisperiaatetta sen varsinaisessa merkityksessä, sillä nykyisillä voiteluaineiden valmistajilla tai maahantuojilla ei ole yhteyttä vanhoihin öljyllä pilaantuneisiin alueisiin. Lisäksi maksu kohdistuu pieneen osaan öljyliiketoimintaa (voiteluaineet, alle 100 000 t/a) verrattuna öljysuojamaksuun, joka kohdistuu tuotuun noin 16 miljoonaan tonniin raakaöljyä vuodessa.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Kemikaalimaksulla tai muilla erityisillä maksuilla voitaisiin kerätä osa tarvittavasta rahoituksesta. Tosin kemikaalien maahantuojiin kohdistuvan maksun toteuttamisella on paljon esteitä. Erityisenä ongelmana on valita sellaisia aineryhmiä, joihin kohdistuvan maksun tuotto olisi merkitykseltään suuri, sillä maksun keräämisen hallinnolliset kustannukset jäävät volyymiltään pienissä tuoteryhmissä suhteettoman suuriksi. Ongelmaksi voi muodostua keräämisen organisointi ja valvonta. Aiemmin Suomessa säädetty öljyyn kohdistuvat maksut ovat olleet yksinkertaisia periä, sillä Suomessa kaikki mineraaliöljy on tuontitavaraa ja siitä syystä maksun kerääminen voidaan hoitaa maahantuonnin yhteydessä.

Aiheuttamisperiaatteen kannalta maksut ovat ongelmallisia. Öljyyn tai kemikaaleihin kohdistuvan maksun kausaaliyhteys on etäinen kyseisen kemikaalin aiheuttamaan pilaantumiseen nähden. Voidaan perustellusti kysyä, onko oikein, jos nykyiset jätteiden tuottajat ja öljyn käyttäjät joutuvat maksamaan muiden tahojen aiempina vuosikymmeninä tekemistä laiminlyönneistä. Vastaus voi olla moraalisiin perusteisiin kielteinen, mutta se ei luonnollisesti silti ole juridinen este uuden maksun käyttöön.

Lisäksi on otettava huomioon, ettei kemikaalimaksujen, kuten muidenkaan maksujen tuottoa voida sitoa tiettyyn käyttötarkoitukseen. Julkisoikeudellisten maksujen tuottoja ei voida muodollisjuridisesti osoittaa tiettyyn käyttöön, joten niiden käytöstä päättää kunakin vuonna hallinto, viimekädessä eduskunta budjetin yhteydessä. Valitsevan perustuslain tulkinnan mukaan tämäntyyppiset maksut ovat veroja ja verojen käyttökelpoisuutta rajoittavat tekijät tulee ottaa huomioon.

5.1.9

Kemikaalin tuottajan taloudellisen vastuun laajentaminen

Tuottajan taloudellista vastuuta voidaan laajentaa ulottumaan myös kemikaalien aiheuttamaan pilaantumiseen. Puhdistamisen kustannukset voitaisiin kanavoida pilaantumista aiheuttavan kemikaalin tuottajiin, mikä olisi sovellutus tuottajan vastuun periaatteesta. Tarkoituksena olisi, että kemikaalin tuottajalla olisi vastuu ja velvollisuus rahoittaa ympäristön puhdistamista. Esimerkiksi puun lahosuojaamiseen tai metallien pintakäsittelyyn käytettyjen kemikaalien tuottajat voitaisiin määrätä maksamaan aineen valmistusmäärien perusteella määräytyvää maksua.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Tuottajan vastuun laajentamista kemikaaleihin vaikeuttaa se, että vastuuta ei voida kohdentaa niihin yhtä tarkkarajaisesti kuin esineisiin. Kemikaalien ja tuotteiden välisenä erona on, että varsinaiset tuotteet ovat usein esineistä koostuvia tai muuten konkreettisesti yksilöitävissä, joten niissä tuottajavastuuseen perustuvat maksut on helppo kohdentaa. Sen sijaan kemikaaleja käytetään ja syntyy osana erilaisia tuotantoprosesseja, joten vastuun kohdentamisessa voisi olla käytännön toteuttamisongelmia.

Lisäksi on otettava huomioon, ettei kemikaalimaksujen, kuten muidenkaan maksujen tuottoa voida sitoa tiettyyn käyttötarkoitukseen. Julkisoikeudellisten maksujen tuottoja ei voida muodollisjuridisesti osoittaa tiettyyn käyttöön, joten niiden käytöstä päättää kunakin vuonna hallinto, viimekädessä eduskunta budjetin yhteydessä. Valitsevan perustuslain tulkinnan mukaan tämäntyyppiset maksut ovat veroja ja verojen käyttökelpoisuutta rajoittavat tekijät tulee ottaa huomioon.

Kuten muissakin maksuissa, on ongelmallista perustella, miksi määrätään nykyisten kemikaalien käyttäjät maksamaan aiempien käyttäjien aiheuttamasta pilaantumisesta.

5.1.10

EU-rahoituksen hyödyntäminen

Useita erilaisia EU-rahoituslähteitä on saatavilla mm. EU:n aluekehitysrahoitusta. Lisäksi esimerkiksi vesistöasioissa käytössä olevia lähteitä ovat LIFE-rahastot ja EU:n 7. puiteohjelman rahoitus.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

EU-rahoitus ei sovellu yleiseksi keinoksi rahoittaa isännättömien alueiden puhdistamista. Syynä on se, että rahoitusta myönnetään lähinnä tutkimus-, kehittämis- tai demonstraatiohankkeille, jotka ovat liian tieteellisiä helpottaakseen kuntien käytännön ongelmia. Lisäksi hankebyrokratia on raskas. Tosin EU-rahoitus voi soveltua nykyistä useammin isoihin hankkeisiin.

Ennen EU-rahoituksen hyödyntämistä on selvitetävä useita asioita mm. valtion rahoitustuen suhde EU:n valtiontukia koskevaan sääntelyyn, jonka tarkoituksena on estää yritysten kilpailua vääristävät valtion tukimuodot. Valtion taloudellista tukea voidaan myöntää yksittäisille puhdistamishankkeille, mutta tuleeko tuesta ongelma, jos alueen uusi käyttötarkoitus nostaa sen arvoa? Suomen kansallinen toissijainen rahoitusjärjestelmä ei voi olennaisesti tukeutua EU-tasoiseen rahoitukseen, sillä se soveltuu hyvin harvoihin isännättömiin kohteisiin. Näitä voisivat olla suuret, laajalaiset ja alueiden kehittämiseen liittyvät puhdistustyöt.

5.2

Oikeudellis-hallinnollinen ohjaus

Oikeudellis-hallinnollisen ohjauksessa asetetaan velvollisuuksia oikeudellisesti sitovalla tavalla. Hallinnollisia ohjauskeinoja ovat esimerkiksi toiminnan luvanvaraisuus ja ilmoitusmenettelyt sekä erilaiset päästörajat ja kiellot. Suomen nykyinen ympäristöpoliittinen ohjaus perustui pitkään hallinnollisiin ohjauskeinoihin, vaikka ympäristöpolitiikan ohjauskeinovalikoima on, ainakin periaatteessa, laajentunut. EU ja ympäristöministeriö ovat nostaneet esille erityisesti taloudellisia ohjauskeinoja, mutta käytännössä niiden merkitys ei ole merkittävästi kasvanut. Pilaantuneiden maa-alueiden sääntelyn hallinnollisia ohjauskeinoja ovat ympäristönsuojelulakiin ja jätelainsäädäntöön sisältyvät puhdistamisvelvoitteet ja puhdistamisen luvanvaraisuus.

Yleisarvio oikeudellisesta ohjauksesta

Vahvuudet

- Hallinnollisten ohjauskeinojen etuna ovat helposti ennakoitavat vaikutukset, kuten haluttu kohteiden määrä ja puhtaustaso.

Heikkoudet

- Haittana on järjestelmän joustamattomuus ja tapauskohtaisen harkinnan puute.

5.2.1

Omistajan/haltijan vastuun laajentaminen

Nykyistä lainsäädäntöä puhdistamisvastuusta ja sen kohdentumisesta voidaan muuttaa. Esimerkiksi voitaisiin laajentaa ympäristönsuojelulain aiheuttajan, omistajan tai haltijan puhdistamisvastuuta siten, että he vastaisivat kaikissa tilanteissa puhdistamisesta.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Puhdistamisvastuun laajentamisen etuna olisi, että ensisijainen vastuullinen olisi nykyistä useammin nimettävissä. On kuitenkin todettava, että laajennuksesta huolimatta tarvittaisiin toissijaista rahoitusta. Esimerkiksi haltijan vastuun juridinen laajentaminen ei auta silloin, jos haltija kuitenkin on maksukyvytön.

Vastuun laajentamisen suhteen voi ilmetä muutosvastarintaa, sillä taannehtivan vastuun säätäminen on oikeusturvasyistä ongelmallista. Tämä koskee erityisesti aiheuttajan vastuuta, jota vanhoissa tapauksissa tuskin pystytään lainkaan muuttamaan. Myös haltijan vastuun muuttaminen on hyvin epätodennäköistä.

5.2.2

Kokonaisen toimialan vastuu

Kokonaiselle toimialalle voidaan asettaa vastuu alan pilaamien alueiden puhdistamisen kustannuksista. Toteuttaminen voisi perustua joko lainsäädäntöön tai vapaaehtoisuuteen. Kyse olisi rahoitusvastuun jakamisesta eikä ns. varsinaisesta aiheuttajan vastuusta. Käytännössä toteuttaminen edellyttäisi lakisääteistä rahasto- tai vakuutusjärjestelmää täydennettynä alan sisäisellä vapaaehtoisella sopimus pohjaisella järjestelmällä.

Suomessa on öljyala ottanut toimialana vapaaehtoisesti vastuun vanhojen polttoaineen jakelupisteiden kunnostamisprojektista. Öljyala on katsonut, ettei vanhasta toiminnasta tulisi jäädä terveys- tai ympäristövaaraa aiheuttavaa maaperän pilaantumista, minkä vuoksi toimialatason ohjelma on katsottu aikanaan tarpeelliseksi.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Öljyalalla saadut kokemukset ovat rohkaisevia. Tosin niiden arvioinnissa on otettava huomioon, että kyse oli alun perin öljyalan omasta aloitteesta ja osallistujien vapaaehtoisesta toiminnasta, joten kokemukset eivät suoraan sovellu malliksi muille toimialoille.

Toimialan vastuun malli voisi silti toimia muillakin toimialoilla. Parhaat mahdollisuudet soveltamiseen olisi alalla, joka on yritysten suhteen mahdollisimman homogeeninen kuten öljyala. Periaatteessa on mahdollista nimetä monia mahdollisia toimialan vastuun soveltamiskohteita, kuten esimerkiksi romuttamot, pesulat, sahat ja kyllästämöt. Kun kyse olisi pääosin vapaaehtoisuuteen perustuvasta ratkaisusta, ei sen teoreettinen aiheuttamisperiaatteen vastaisuus ole ongelma.

Valtion ja kunnan vastuun lisääminen

Yhteiskunnan viimekätistä vastuuta puhdistamisesta voidaan laajentaa. Uusia velvoitteita voidaan kanavoida joko valtioon tai kuntiin tai molempiin. Esimerkiksi voitaisiin säätää kunnille entistä enemmän suoranaista vastuuta isännättömistä alueista. Tämä uudistus voitaisiin toteuttaa muuttamalla ympäristönsuojelulakia ja lisätä kunnalle toissijaista vastuuta vanhoissa tapauksissa. Säädosmuutosta voitaisiin moraalisesti perustella sillä, että pilaantuneen alueen sijaintipaikan kunta on myös puhdistamisen hyödynsaaja, joten kuntaan voidaan kohdistaa myös vastuuta puhdistamisesta ja sen kustannuksista. Myös valtion vastuuta voitaisiin laajentaa ja säätää sille lakisääteinen velvollisuus maksaa isännättömien alueiden puhdistamiskustannuksia. Valtion vastuuta voitaisiin suunnata siten, että isoissa tai kiireellisissä tapauksissa valtio ottaisi päävastuun. Näissä tapauksissa valtio voisi vastata puhdistamisesta ja tarvittaessa periä puhdistamiskustannuksia jälkikäteen muilta tahoilta.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Kattavuusnäkökulmasta arvioiden yhteiskunnan vastuun lisäämisellä voidaan ratkaista koko ongelma. Muutos olisi lainsäädäntöteknisesti yksinkertainen, mutta toteuttamisella on kuitenkin taloudellisia ja poliittisia esteitä. Muutos olisi poliittisesti ongelmallinen, sillä kuntien ja valtion taloudellisten vastuiden lisääminen ei vastaa nykyisiä yleisiä kehityssuuntia. Lisäksi yhteiskunnan vastuun lisäämistä rajoittavat käytännössä valtioneuvoston päätökset, jotka asettavat reunaehdot yksityisten tahojen tukemiselle.

Jonkin verran hankaluutta syntyisi soveltamisalojen määritelmistä. Jaottelu isoihin ja pieniin hankkeisiin sekä kiireellisiin ja kiireettömiin aiheuttaa helposti määrittelyongelmia ja voi johtaa myös keinotteluun valtion saamiseksi maksajaksi. Aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta yhteiskunnan rahoitus ei ole ongelma, jos se kohdistuu muuten puhdistamatta jääviin isännättömiin kohteisiin. Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta voitaisiin arvioida sillä, kuinka tasavertaisesti eri kohteita kohdeltaisiin.

Alueen käyttötarkoituksen muuttajan, alueen kehittäjän ja rakentajan vastuun lisääminen

Pilaantuneelle alueen rakentamisesta hyötyvä voitaisiin määrätä maksamaan puhdistuksen aiheuttamat kustannukset. Käytännössä pilaantuneen alueen käyttötarkoitusta muutetaan usein kaavoituksella ja siihen liittyvällä maankäyttösopimuksella. Maankäytön tehostaminen voi tuottaa merkittäviäkin hyötyjä esimerkiksi silloin, kun teollisuus tai varastoalueelle rakennetaan kerrostaloja. Muutoksesta ja siihen liittyvästä puhdistamisesta voi hyötyä käyttötarkoituksen muuttaja, aluekehittäjä, rakentaja ja myös kunta. Toinen vastakkainen asetelma on, että pilaantuneita alueita voidaan muuttaa vähemmän herkille toiminnoille (varastot, teollisuus) ja saada kustannussäästöjä, kun maaperää tarvitsee puhdistaa vähemmän.

Käytännössä on ilmennyt epäselvyyksiä vastuista erilaisten rakennushankkeiden yhteydessä. Esimerkiksi on ollut epäselvää, kuka vastaa kustannuksista rakentamisen yhteydessä silloin, kun maankäyttömuodon muutos edellyttää perusteellisempaa puhdistusta kuin muuten. Lainsäädännössä ei ole täsmennetty aiheuttajan vastuuta tässä tilanteessa, mistä voi seurata tulkintaongelmia. Pääsääntöisesti voitaneen lähteä siitä, että aiheuttajan tai haltijan vastuu kattaa ympäristöperusteisen puhdistamisen, kun taas perusteellisemmän puhdistamisen kustannuksista vastaa hyödynsaaja.

Nykyinen oikeustila on epäselvä sekä kunnan että muun toimijan vastuun osalta näissä tapauksissa. Kyse voi olla yksityisen toimijan kustannusvastuusta, jos hän on

aiheuttanut maankäytön muutoksella uuden tai lisääntyneen puhdistamistarpeen. Kyse on myös kunnan vastuusta suhteessa alueen pilaajaan, jos kunta tietoisesti kaavoittaa pilaantuneen kohteen sellaiseen uuteen tarkoitukseen, joka edellyttää perusteellisempaa puhdistamista ja siten aiheutuu lisäkustannuksia.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Säädösmuutos hyötyjen jakautumisesta selventäisi nykytilaa ja vähentäisi oikeudellisia riitoja. Kattavuuden näkökulmasta kyse tosin on marginaalisesta keinosta, sillä se koskisi vain pientä osaa nykyisistä isännättömistä kohteista. Uudistus edistäisi aiheuttamisperiaatteen toteutumista, sillä maaperän käyttötarkoituksen muuttaja voidaan jossain määrin rinnastaa aiheuttajaan. Lisäksi oikeudenmukaisuus toteutuu siinä suhteessa, että myös rakentamishankkeen hyödynsaaja osallistuisi kustannuksiin.

5.2.5

Omistajaketjun välivaiheen haltijan/omistajan vastuun laajentaminen

Nykyisen lainsäädännön mukaan haltijan vastuu kohdistuu vain kiinteistön uusimpaan haltijaan. Vastuullisten joukkoa voidaan laajentaa säätämällä, että myös pilaantuneen alueen entinen haltija vastaa puhdistamisesta. Haltijanvastuun laajennus voidaan toteuttaa muuttamalla ympäristönsuojelulakia. Tarvetta on siihen, että entinen haltija tai omistaja vastaisi senkin jälkeen, kun hän on myynyt alueen eteenpäin. Näin estettäisiin tehokkaasti se, että luovutusten avulla siirretään alueita maksukyvyttömille haltijoille.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Säädösmuutos vähentäisi oikeudellisia riitoja ja estäisi keinottelumahdollisuuksia. Kattavuuden näkökulmasta muutos koskisi vain pientä osaa nykyisistä isännättömistä PIMA-kohteista. Aiheuttamisperiaatteen toteutumista muutos ei edistäisi, sillä haltijaa ei voida rinnastaa aiheuttajaan.

5.2.6

Selontekovelvollisuuden laajentaminen luovutuksissa

Selontekovelvollisuudella tarkoitetaan myyjän velvollisuutta kertoa ostajalle, että alue on mahdollisesti pilaantunut. Velvollisuutta voitaisiin laajentaa myös yritys-kauppoihin ja säätää lisäksi velvollisuus toimittaa tehdyt selvitykset viranomaiselle.

Ympäristönsuojelulain 104 §:ssä on säädetty selontekovelvollisuudesta kiinteistön luovutuksissa tai vuokrauksissa. Nykyinen selontekovelvollisuus edellyttää, että kaikkien kiinteistöjen luovutusten ja vuokrausten yhteydessä on kerrottava alueen mahdollisesta pilaantumisesta. Säännöksessä edellytetään, että mahdollisten PIMA-kohteiden myymisen tai vuokraamisen yhteydessä on annettava ostajalle tai vuokraajalle käytettävissä olevat tiedot pilaantumisesta ja alueella harjoitetusta pilaavasta toiminnasta. Tätä säännöstä ei nykyisin sovelleta yrityskauppoihin, vaikka niissä maaperäselvitykset ovat muuten osa normaalia menettelyä. Nykyinen sääntely toimii hyvin normaaleissa luovutustilanteissa. Sen puutteena on, että se ei estä keinottelua pilaantuneilla kiinteistöillä, eivätkä viranomaiset saa tietoa yksityisten tekemistä maaperätutkimuksista.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Selontekovelvollisuuden laajentaminen lisäisi vastuiden läpinäkyvyyttä ja julkisuutta ilman suuria kustannuksia. Laajennus olisi myös valmistellun maaperädirektiiviehdotuksen mukainen. Tämä toimenpide kohdistuisi kuitenkin vain osaan isännättömistä PIMA-kohteista.

5.2.7

Hallintopakon käytön lisääminen

Hallintopakon käyttöä voidaan lisätä säännöksillä ja ohjeistuksella. Jo tällä hetkellä ympäristönsuojelulain 92 § antaa mahdollisuuden yksityiselle taholle asian vireillepanoon eli vaatimaan toimenpiteitä yksittäisessä tapauksessa. Tavoitteena olisi, että viranomaiset määräisivät vastuullisia nykyistä useammin ryhtymään puhdistamiseen. Hallintopakon käyttöä voitaisiin tehostaa nykyisten säädösten puitteissa selkeyttämällä niiden tulkintaa sekä tiedottamalla ja kannustamalla viranomaisia niiden laajempaan käyttöön. Nykyistä enemmän tulisi voida toimia siten, että viranomainen tekisi työt ensin ja perisi kustannukset vastuulliselta jälkikäteen. Tämä edellyttäisi lisävarojen osoittamista viranomaisille, sillä heidän käytössä tulee olla riittävät likvidit varat maksaa kustannukset ensivaiheessa.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Kattavuuden näkökulmasta hallintopakon laajempi käyttäminen auttaisi vain osassa tapauksista. Hallintopakko edellyttää, että on olemassa yksiselitteinen puhdistamisvelvollinen, joka ei halua ryhtyä puhdistamaan aluetta. Hallintopakko ei auta niissä tapauksissa, joissa vastuullista ei ole, vastuullinen on tuntematon, vastuukysymystä on juridisesti mahdoton ratkaista tai vastuullisella ei ole varoja toteuttaa puhdistustoimia. Suurin osa nykyisistä isännättömistä kohteista kuuluu kahteen jälkimmäiseen ryhmään.

5.2.8

Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen laajentaminen

Lakisääteinen vakuutus voitaisiin laajentaa kattamaan myös vanhojen alueiden puhdistamisen. Nykyinen vakuutusjärjestelmä voitaisiin muuttaa lainsäädännöllä ja mahdollistaa siihen kertyvien varojen käyttö. Esimerkiksi toimialoittaisten puhdistamisohjelmien rahoittamiseen voitaisiin käyttää varoja samalla tavoin kuin eläkemaksujen takaisinlainausjärjestelmästä annetaan yrityksille varoja käyttöön.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Pakollinen vakuutus ei ole aiheuttamisperiaatteen kannalta kohtuullista ja oikeudenmukaista, sillä sitä ei voi sitoa suoraan aiheuttamiseen. Aiheuttamisperiaatteen kannalta vakuutuksen ongelmana on se, että maksuvelvollisuus kohdistuu suuriin toimijoihin, kun vastuiden aiheuttajina ovat myös pienet toimijat. Lisäksi useat epäilyt ja todetut pilaantumistapaukset ovat vanhoja ja toimintansa lopettaneita kohteita. Vakuutusjärjestelmästä saadut kokemukset Suomessa ja Ruotsissa osoittavat, että se ei sovellu isännättömien alueiden puhdistamisen yleiseksi rahoitusjärjestelmäksi.

5.2.9

Sopimusjärjestelyjen käytön lisääminen

Valtion ja yksityisten välisten yksityisoikeudellisten sopimusten käyttöä voitaisiin lisätä nykyisestä. Valtio voisi tehdä yksittäisten maanomistajien tai alueen haltijoiden kanssa sopimuksia, jossa sovitaan valtion rahoitusosuus, vastuu toimenpiteistä, puhdistamisen tavoitetaso, aikataulut ja kustannusjako. Jo nykyisin sopimuksia voidaan jossain määrin tehdä, ja niissä on käytännössä useimmiten sopijapuolina kunta ja valtio.

Sopimusjärjestelyt eivät voi koskea kaikkia hankkeeseen liittyviä kysymyksiä. Valtio ja vastuullinen eivät voi sopia puhtaustasosta, joka ratkaistaan yksittäisen hankkeen ympäristölupapäätöksessä tapauskohtaisesti. Tosin tavoitetaso riippuu esim. sovittavasta maankäyttötarkoituksesta.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Sopimusjärjestelyt eivät sovellu yleiseksi ratkaisuksi kaikkiin kohteisiin. Niillä voi tosin olla tapauskohtaisesti merkitys, sillä sopimuksilla voidaan joustavasti puuttua asioihin. Kyseessä on joustava ja tapauskohtaisuudessaan kustannustehokas keino. Sopimusjärjestelyiden laajempi käyttö tosin edellyttää lainsäädäntömuutoksia, jotta viranomaisilla olisi toimivalta poiketa yleisistä normeista.

Sopimukset eivät sovellu tapauksiin, joissa ei ole valtion lisäksi toista sopijaosapuolta, kuten vastuullisen ollessa tuntematon. Erityisenä riskinä on, että valtio voi joutua jossakin vaiheessa oikeusteitse selvityttämään sopimukseen liittyviä yksityiskohtia, kuten sopimusten täyttämistä tai tulkintaa.

Sopimusjärjestelyt edellyttävät alueen pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen luotettavaa määrittämistä ja mahdollisten taloudellisten riskien arviointia.

5.2.10

Ympäristölupiin liittyvät vakuusjärjestelmät

Ympäristölupiin liittyvää vakuutta voidaan laajentaa kattamaan maaperän puhdistamisvastuu. Toiminnanharjoittajan on nykyisin annettava viranomaiselle vakuus, josta maksetaan ympäristövastuut toiminnan päättyessä. Vakuus vaaditaan vain tiettyjen toimintojen ympäristöluvista. Esimerkiksi kaivostoiminnan tai jätteenkäsittelyn konkurssitapauksissa ympäristövastuiden hoitaminen ei jää valtion tehtäväksi ja maksettavaksi, sillä näistä jätealueista on pääsääntöisesti asetettava vakuus.

Nykyisellään nämä vakuudet eivät ulotu vanhoihin pilaantumistapauksiin tai maaperän/pohjaveden puhdistamisvastuisiin. Useimmissa lupapäätöksissä on määrys toiminnan loppumiseen liittyvistä toimista ja maaperän tutkimusvelvoite.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Vakuusjärjestelmän ongelmana on, että se soveltuu vain ympäristöluvanvaraisiin laitoksiin ja laitoksen oman toiminnan aiheuttamaan pilaantumiseen. Vakuusjärjestelmää ei voida ulottaa vanhojen pilaantumisten vastuisiin.

5.3

Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjauksen tarkoituksena on tiedon lisäämisen avulla saada toimijat ottamaan ympäristönäkökohdat huomioon päätöksenteossa. Informaatio-ohjaus suuntautuu usein kansalaisiin ja yrityksiin, mutta se voi suuntautua myös viranomaisiin. Informaatio-ohjausta voidaan pitää luonteeltaan täydentävänä keinona ja sitä käytetään pääasiallisesti muiden ohjauskeinojen tukena.

Informaatio-ohjauksen keinoja ovat muun muassa neuvonta, tiedotus, koulutus, tutkimus- ja kehitystoiminta, ympäristömerkit sekä YVA-menettely ja seuranta. Pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamista koskevaa materiaalia ovat tuottaneet erityisesti ympäristöministeriö ja Kuntaliitto. Ne ovat myös järjestäneet koulutus-tilaisuuksia. Ympäristöhallinto ylläpitää Maaperän tilan tietojärjestelmää, jossa on myös pilaantuneiden alueiden tietoja.

Yleisarvio informaatio-ohjauksesta

Vahvuudet

- Etuna on joustavuus ja edullisuus.

Haitat

- Vaikeasti ennakoitavat vaikutukset ohjattavaan toimintaan.

5.3.1

Tiedottamisen lisääminen puhdistamisvastuista

Selkeä ohje puhdistamisvastuista eri tilanteissa olisi tarpeen, kuten myös yksiselitteiset säännöt ja tiedote kohtuullisuuden määrittelystä ja sen ottamisesta huomioon. Niiden laatiminen tapahtuisi luontevasti ympäristöhallinnossa. Tiedotteet suunnattaisiin ensisijaisesti kunnille ja muille toimijoille. Tarvetta ohjekirjalle on, sillä tässä projektissa tehtyjen kyselyjen perusteella näyttäisi puuttuvan ”rautalankamalli” vastuiden määräytymisestä ja kohtuuden ottamisesta huomioon.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Tiedotuksen lisäämisellä voidaan nopeuttaa, selkeyttää ja yhtenäistää soveltamiskäytäntöjä. Tiedottamiselle on selkeä tarve ja sen aiheuttamat kustannukset ovat kohtuullisia. Tavoitteena tulisi olla laaja tiedotuspaketti isännättömyydestä, siihen liittyvistä vastuista ja toimintakäytännöistä.

5.3.2

Tiedote kiinteistökauppojen osapuolille

Laaditaan erityinen tiedote kiinteistö- ja yrityskauppoja varten. Siinä selostettaisiin mahdollisesti pilaantuneiden maa-alueiden kauppoihin liittyviä riskejä. Lisäksi tiedotettaisiin esimerkiksi siitä, miten Maaperän tilan tietojärjestelmän tietoja kannattaa hyödyntää. Kiinteistökauppojen osapuolten selontekovelvollisuutta tulisi samankaltaisesti edistää sitä tukevalla lainsäädännön muutoksella.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Tiedottaminen on nopea ja edullinen tapa välttää pilaantuneiden maa-alueiden ja kiinteistöjen luovutustilanteiden ongelmia. Uusien isännättömien alueiden syntymistä estetään, jos uudella omistajalla on tietoa taloudellisista riskeistä ja niiden suuruudesta. Kattavuuden näkökulmasta tiedottaminen kohdistuu vain osaan kaupantekotilanteista.

5.3.3

Koulutus Maaperän tilan tietojärjestelmästä

Tiedotusta ja koulutusta voidaan järjestää Maaperän tilan tietojärjestelmästä ja sen käytöstä PIMA-kohteiden osalta. Koulutus suunnattaisiin esimerkiksi kuntien kaa-voittajille, kiinteistönvälittäjille, yrityskauppojen tekijöille ja rakentajille, jotta he osaisivat laajemmin käyttää Maaperän tilan tietojärjestelmän tietoja hyväksi.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Koulutus ei aiheuta suuria kustannuksia. Se lisää tietoa maankäytön suunnittelun vaikutuksista alueiden puhdistustarpeeseen ja -tavoitteisiin sekä vähentäisi rakentamisen aikaisia yllättäviä tilanteita ja riskiä rakentamisesta pilaantuneille alueille ilman puhdistamista. Koulutus edistäisi rekisterien hyödyntämistä kiinteistö- ja yrityskauppojen yhteydessä.

5.3.4

Rekisterien kehittäminen

Maa-alueen pilaantumisesta tehtäisiin erityinen rasisitusmerkintä kiinteistörekisteriin. Siten vältettäisiin epäselvät tilanteet. Kiinteistörekisterin ja Maaperän tilan tietojärjestelmän pilaantuneiden alueiden tietojen yhdistämistä tulisi kehittää. Kiinteistön rasisitustodistuksessa voisi olla merkintä myös yhteiskunnan varoilla toteutetusta puhdistamisesta, jos uuden omistajan pitäisi maksaa korvausta näissä tilanteissa.

Arvio erityisistä vahvuuksista ja heikkouksista

Rekisterimerkinnöillä voidaan tehostaa tiedonkulkua hyödyntämällä nykyistä paremmin esimerkiksi Maaperän tilan tietojärjestelmän käyttöä kiinteistökauppojen ja luovutusten yhteydessä. Tämä olisi myös kustannustehokas tapa välttää kiinteistöjen luovutuksen yhteydessä ilmenneitä ongelmia ja sitä kautta mahdollisesti uusia isännättömiä alueita.

Ongelmana on, että merkittävä osa Maaperän tilan tietojärjestelmän tiedoista on epävarmaa, mikä sopii huonosti yhteen kiinteistörekisteritiedoilta vaadittavan selkeyden kanssa. Se tekisi myös kehittämistyöstä haastavan ja huomattavaa panostusta vaativan. Rasisitusmerkintä edellyttäisi hallintomenettelyssä tehtyä vahvistusta pilaantumisesta, eikä rasisitusmerkintää voi nykytiedoilla tehdä loukkaamatta kiinteistönomistajien oikeusturvaa. Siksi tarvittaisiin rekisteritietojen merkittävää kehittämistä.

6 Valtakunnallinen puhdistamisohjelma

Isännättömien alueiden ongelmien ratkaiseminen edellyttää ympäristöpoliittista valintaa siitä, paljonko ja millä aikataululla kohteita puhdistetaan. Myös rahoittajataho ja toteuttamisorganisaatio tulee ratkaista. Seuraavassa esitetään erilaisia vaihtoehtoja ja arvioita niiden toteuttamiskelpoisuudesta.

6.1

Ohjelman laajuus

Seuraavassa esitetään kaksi erilaista strategista lähestymistapaa, miten uudistaa toisijaista vastuu- ja rahoitusjärjestelmää. Strategioiden ero on puhdistamistoiminnan laajuudessa. Ensimmäinen strategia perustuu laajaan yhtenäiseen valtakunnalliseen puhdistamisohjelmaan, jonka kohteena ovat kaikki pilaantuneet alueet. Toinen strategia perustuu yksittäisten ongelmatapausten ratkaisemiseen yksitellen niiden ilmaantuessa. Vaihtoehto voidaan valita myös näiden ”ääripäiden” väliltä.

6.1.1

Systemaattinen valtakunnallinen tutkimus- ja kunnostusohjelma

6.1.1.1

Soveltamisala, toteuttaminen ja rahoitustarve

Tämä vaihtoehto perustuu laajaan yhtenäiseen valtakunnalliseen ohjelmaan, jonka puitteissa kartoitetaan ja priorisoidaan kaikki pilaantuneet alueet. Ohjelmassa olisi mukana kaksi asiakokonaisuutta: sekä kiireellisten tapausten hallinta että järjestelmällinen kaikkien kohteiden priorisointi- ja kartoitushanke. Ohjelman toimeenpanon aikana käydään läpi kaikki Maaperän tilan tietojärjestelmän yli 20 000 kohdetta ja valitaan niistä puhdistettavat kohteet. Kaikkia kohteita ei siis tarvitse kunnostaa, vaan priorisoinnin ja riskinarvioinnin perusteella valitaan kunnostettavat kohteet. Sen jälkeen todetaan, että osa puhdistettavista kohteista on isännättömiä ja ne puhdistettaisiin ohjelman puitteissa.

Ohjelman kestoa voidaan alustavasti arvioida vuotuisesta kunnostusmäärästä riippuen noin 20–30 vuodeksi. Kohteiden priorisoinnin vuoksi vuotuinen kunnostusmäärä ja siten myös rahoituksen tarve todennäköisesti pienenesi alkuvuosien määrästä, kun kiireellisimmät kohteet on saatu kunnostettua. Tämän jälkeen ohjelman toimintastrategiaa voitaisiin käyttää uusien PIMA-kohteiden ilmetessä.

Ohjelman toteutuisi kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe perustuisi olemassa olevien tietojen (etenkin MATTI-järjestelmän) hyödyntämiseen, ei yksittäisten kohteiden maaperän tutkimiseen. Tämän vaiheen tuloksena valittaisiin puhdistettavat kohteet ja valinta perustuisi kohteen aiheuttamaan riskiin. Vaiheen toteuttamisessa alueellisten ympäristökeskusten rooli olisi merkittävä.

Ohjelman toisessa vaiheessa isännättömät alueet priorisoitaisiin ja puhdistettaisiin. Puhdistaminen voisi perustua joko vapaaehtoisuuteen tai viranomaisten hallintopakopäätökseen. Lähtökohtana tulisi olla niin houkutteleva ohjelma, että kiinteistönomistajan kannattaisi hakeutua siihen myös vapaaehtoisesti.

Mahdollisuus toimia nopeasti kiireellisissä tapauksissa on osa ohjelmaa. Näiden kiiretapauksen kustannukset voitaisiin ensin maksaa ohjelman rahoituksella ja jälkikäteen periä kustannukset tai osa niistä mahdollisilta vastuullisilta. Lisäksi ohjelma myös ehkäisee kiiretilanteiden syntymistä, sillä järjestelmällisen kartoittamisen ansiosta riskikohteet löytyisivät nykyistä useammin. Näin kohteet puhdistetaan ennen, kuin ne ehtivät aiheuttaa suurempia ympäristö- ja terveysongelmia ja siten myös suurempia kustannuksia. Siten ohjelma vähentäisi kiiretapauksista aiheutuvia kustannuksia ja tehostaisi samalla pilaantuneiden alueiden kunnostusvarojen käyttöä.

Ohjelma edellyttää rahoitusta olennaisesti lisää nykytilaan verrattuna. Rahoitustarve vuosittain on arviolta 15–60 miljoonaa euroa kaikkien alueiden tutkimiseen ja keskimäärin 150 kohteen kunnostamiseen. Isännättömien alueiden tutkimus- ja kunnostuskustannukset ovat 20 vuoden aikana kaikkiaan 0,3–1,2 miljardia euroa. Rahoitustarve painottuu kunnostamisen kustannuksiin.

Valmisteilla olevan EU:n maaperädirektiiviehdotuksen luonnoksissa on edellytetty yllä esitetyn mukaista kaikkien kohteiden läpikäyntiä. Tosin direktiivin valmistelu on kesken ja lopullista sisältöä ei tässä vaiheessa vielä tiedetä. Esimerkiksi kartoitettavien kohteiden määrittely ja priorisointitapa ovat vielä epäselviä. Lisäksi myös ympäristövastuudirektiivi ja vesipuitedirektiivi edellyttävät panostamista pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen.

6.1.1.2

Organisaatiomuutosten tarve

Puhdistamishankkeiden toteuttamista varten tarvitaan uusi, oma organisaatio, joka huolehtisi hankkeista alusta loppuun (mm. hankesuunnittelu, kilpailutukset ja valvonta). Hyvänä esimerkkinä on Soili-ohjelma, joka on hoitanut jakeluasemien pilaamaan maaperän puhdistamisen toteuttamisen käytännössä ja jonka kokemuksia voidaan hyödyntää uuden organisaation perustamisessa. Jos uutta organisaatiota ei perusteta, puhdistamisen toteuttaminen voidaan kanavoida jollekin olemassa olevalle organisaatiolle. Esimerkiksi SYKE taikka yksi ja/tai useampi tulevista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY) voisi erikoistua pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen ja hoitaa kunnostusohjelman toteuttamista.

Ehdotetussa maaperädirektiivissä osoitetaan monet tehtävistä, kuten pilaantuneiden alueiden kartoitus, kunnostusstrategian laatiminen ja maaperän tilaa koskevan kertomuksen vastaanottaminen erikseen nimettävälle viranomaiselle. Tämä tulee ottaa huomioon toimeenpanoa harkittaessa.

Valtakunnallisen laajan ohjelman toteuttaminen edellyttäisi myös omaa erityislainsäädäntöä, jossa säädettäisiin esim. rahoittamisesta, varojen jaosta, hallinnosta jne. Esimerkiksi Tanskassa on toteutettu ehdotusta vastaava vanhojen alueiden puhdistamisohjelma, josta on oma lainsäädäntö.

6.1.1.3

Laajan ohjelman haitat ja edut

Tämän vaihtoehdon tärkeimpänä etuna on kaikkien mahdollisesti pilaantuneiden kohteiden järjestelmällinen ja suunnitelmallinen läpikäynti. Näin voidaan havaita ja kunnostaa ajoissa ongelmallisia kohteita ja siten ennaltaehkäistä kiireellisten tapauksen ilmaantumista ja vähentää ympäristö- ja terveysriskejä. Säästöä syntyy usein myös puhdistamisen kustannuksissa.

Toinen hyöty on keskitetty ja yhtenäinen valtakunnallinen päätöksentekojärjestelmä ja organisaatio. Yhtenäiset kriteerit takaavat kunnostustavoitteiden yhtenäis-

syiden ja varojen oikeudenmukaisen jakamisen. Keskitetyn päätöksenteon etuina ovat myös hallinnon selkeys sekä kokemuksen ja hallinnollisen tehokkuuden lisääntyminen. Lisäksi kokemuksen ja tietotaidon karttuminen edesauttaa puhdistamishankkeiden joutuisaa ja kustannustehokasta toteuttamista.

Laajan ohjelman kolmas keskeinen etu on rahoituksen jatkuvuus, kun rahoitus kohdistuu koko ohjelmalle eikä yksittäisille kunnostuskohteille.

Toteuttamista puoltaa myös se, että valmisteilla olevassa EU:n maaperänsuojeludirektiivissä todennäköisesti tullaan edellyttämään kaikkien kohteiden järjestelmällistä läpikäyntiä ja siten kattavan toissijaisen vastuu- ja rahoitusjärjestelmän luomista. Lopullista direktiivin sisältöä ei tosin tässä vaiheessa vielä tiedetä.

Ohjelman rahoituksen perustuessa rahastomalliin siihen voitaisiin yhdistää vesipuidedirektiivin yhteydessä esiinnoussut ympäristöpuhdistamisrahasto, jolloin uudistus palvelisi useampaa tavoitetta.

Tärkeimmät haasteet liittyvät sen edellyttämiin lisäresursseihin. Puhdistamisohjelman rahoitustarve on noin 15–60 miljoonaa euroa vuosittain. Rahoituksen ja puhdistamisen toteuttamiseksi olisi myös perustettava uusi organisaatio tai lisättävä uusia tehtäviä nykyisiin organisaatioihin.

Arvio laajasta ohjelmasta

Edut

- Kaikkien kohteiden järjestelmällinen ja suunnitelmallinen läpikäynti säästää kustannuksia kun ongelmalliset kohteet tunnistetaan ennen haittoja.
- Keskitetty ja yhtenäinen valtakunnallinen päätöksentekojärjestelmä ja organisaatio lisää kunnostustavoitteiden yhtenäisyyttä, hallinnon selkeyttä ja tehokkuutta.
- Rahoituksen jatkuvuus, sillä rahoitus koko projektille eikä yksittäisille kohteille.
- Täyttää EU:n komission ehdottoman maaperädirektiiviluonnoksen vaatimukset.

Haasteet ja ongelmat

- Puhdistamisprojektin rahoitustarve on noin 15–60 miljoonaa euroa vuosittain.
- Perustettava uusi organisaatio tai uusia tehtäviä nykyisiin organisaatioihin.

6.1.2

Kiireellisten kohteiden puhdistaminen yksitellen

6.1.2.1

Soveltamisala, toteuttaminen ja rahoitustarve

Tässä suppeassa strategiassa tunnistetaan akuutit ongelmatapaukset ja hoidetaan ne tapauskohtaisesti. Näiden kiireellisten ongelmatapausten määrä on vuosittain arviolta noin 20–30 kpl. Tavoitteena olisi "rahasäkkimalli", jossa hoidetaan ensivaiheessa yhteiskunnan varoilla kiireelliset tapaukset. Kustannuksia peritään jälkikäteen vastuullisilta, jos siihen on oikeudellisia edellytyksiä.

Tähän malliin ei liity minkäänlaista systemaattista kaikkien alueiden tutkimista ja pilaantuneisuuden arvioimista. Kunnostustoiminnan lisärahoitustarve vuosittain olisi tällöin 1,5–8 miljoonaa euroa. Kunnostamisen kokonaiskustannukset olisivat 150 000–550 000 euroa/kohde, josta puolet on tulevan kunnostusohjelman kustannuksia ja puolet muiden vastuullisten rahoittamaa. Jos rahoja ei saataisi perittyä vastuullisilta takaisin, rahoitustarve olisi vuosittain 3–16 miljoonaa euroa.

6.1.2.2

Organisaatiomuutosten tarve

Hallinnollisena toteuttamismallina voi olla joko erillinen organisaatio tai toteuttaminen nykyisen hallinnon yhteydessä ilman organisatorisia uudistuksia. Erillisorganisaatio tarkoitusta varten syntyy joko keskittämällä toiminta johonkin alueelliseen ympäristökeskukseen tai perustamalla uusi organisaatio. Tämä huolehtisi hankkeista alusta loppuun (mm. hankesuunnittelu, kilpailutukset ja valvonta). Toinen toteuttamisen vaihtoehto on nykyisen hallinnon hyödyntäminen ilman organisaatiouudistuksia. Esimerkiksi nykyisen jätehuoltotyöjärjestelmän laajentaminen edellyttäisi vain vähän viranomaisorganisaation muutoksia, sillä kyse on pääasiassa rahoituksen määrän lisäämisestä.

Kiiretapauksen hoitaminen edellyttää sekä lisärahoitusta että vastuulainsäädännön muutoksia, jotta kiireelliset tapaukset saadaan hoidettua sitä mukaa, kun niitä ilmenee.

6.1.2.3

Suppean mallin edut ja haitat

Suppean mallin etuna on laajaan verrattuna se, että vältetään tuhansien kohteiden läpikäymiseltä. Lisärahoituksen tarve olisi myös vuositasolla huomattavasti pienempi kuin laajassa strategiassa (1,5–8 milj. €/a). Lisäksi organisatorisia uudistuksia ei välttämättä tarvittaisi, sillä varat voitaisiin jakaa myös nykyisen hallinnon kautta. Esimerkiksi valtion jätehuoltotöinä toteutettava vaihtoehto edellyttäisi vain vähän organisatorisia muutoksia.

Haittana on, että strategia ei vastaisi valmisteilla olevan maaperänsuojeludirektiivin luonnoksien edellyttämää kartoittamis- ja kunnostamisvastuuta. Strategian haittoja on myös se, että rahoitus olisi kohdekohtaista. Lisäksi ongelmana kohteiden järjestelmällisestä kartoittamisesta luopumisesta olisi se, että osa akuuteista kohteista todettaisiin pilaantuneeksi vasta huomattavien ympäristö- tai terveyshaittojen jälkeen.

Arvio strategiasta

Edut

- Vältetään kaikkien tuhansien PIMA-kohteiden läpikäymiseltä.
- Lisärahoituksen tarve olisi pienempi kuin strategiassa.
- Varat voitaisiin jakaa myös nykyisen hallinnon kautta.

Haitat ja puutteet

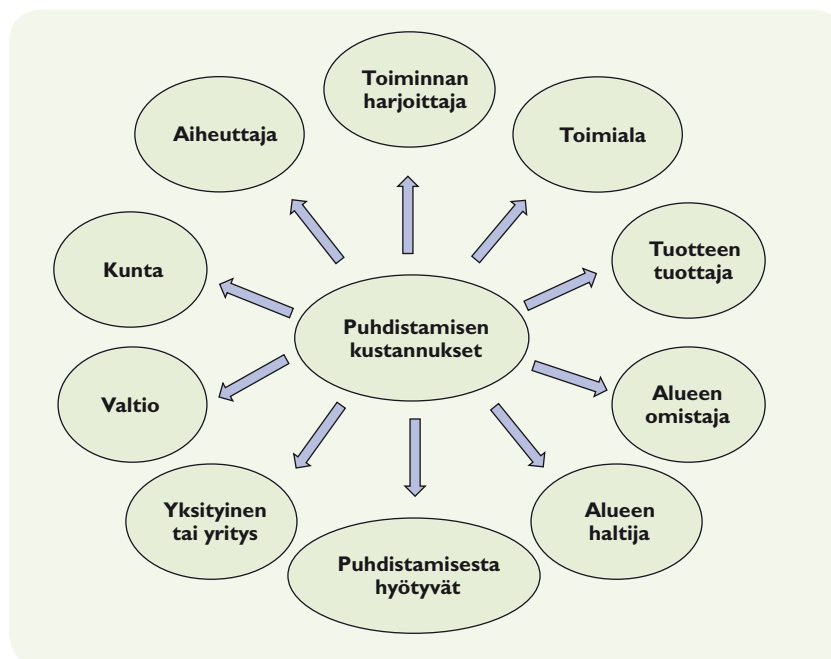
- Rahoitus olisi kohdekohtaista.
- Osa akuuteista kohteista todetaan pilaantuneeksi vasta haittojen jälkeen.
- Ei vastaa valmisteltavan maaperädirektiivin edellyttämää järjestelmää.

6.2

Ohjelman rahoittaminen

Toissijaisen järjestelmän laajentaminen edellyttää lisää rahoitusta. Seuraavassa jaksossa kuvataan, ketkä tai mitkä ovat teoriassa mahdollisia rahoittajatahoja. Näistä tahoista voidaan valita yksi tai useampi maksaja. Valinta edellyttää viime kädessä kuitenkin poliittista ratkaisua, jossa on otettava huomioon sääntelyn taloudelliset ja muut vaikutukset esimerkiksi valtion, kuntien, yritysten ja yksityisten maanomistajien asemaan.

Mahdollisia puhdistamistoiminnan rahoittajia on kuvattu kuvassa 3. Vastuutahon valinta on tehtävä mahdollisimman oikeudenmukaisesti, mutta ottaen huomioon myös rahoittajien taloudelliset edellytykset.



Kuva 3. Puhdistuksen mahdolliset rahoittajat

Kokonaiset toimialat. Toimialan vastuu voitaisiin toteuttaa kohdentamalla vastuu rahoituksesta johonkin yksittäiseen toimialaan. Kyse voisi olla maaperän pilaantumista yleisesti aiheuttaneesta toimialasta, kuten pesulat, kaivokset tai öljyala. Suomessa on jo öljyalan rahoittama öljysuojarahasto, mutta sen toimialaan eivät kuulu muut kemikaalit. Uuden vastaavan toimialan nimeäminen on Suomen oloissa vaikeaa, sillä yhtä yhtenäisiä vastuulliseksi sopivia aloja ei ole. Myös tämän rahoitusmallin suhde "aiheuttaja maksaa" -periaatteeseen on ongelmallinen, sillä suurin osa puhdistamishankkeista kohdistuisi historialliseen pilaantumiseen, mutta rahoittajina olisivat nykyiset yritykset. Aiheuttaminen ja maksuvelvollisuus eivät siis kohtaisi jo lopetettujen yritysten osalta. Lisäksi maksujen kohteeksi sopivia aineryhmiä on vaikea nimetä, sillä useiden ongelmallisten aineiden käyttö on yleensä jo kielletty tai niiden käyttöä on rajoitettu.

Valtio ja kunnat. Kunnan ja valtion vastuuta voidaan perustella usealla tavalla. Ne ovat voineet olla pilaavien toimintojen välillisinä tai välittöminä hyödynsaajana esim. verotulojen muodossa. Kunnat tai valtio ovat voineet jopa tukea pilaavan toiminnan syntymistä. Lisäksi yhteiskunnassa vallitsee yleinen ympäristöpoliittinen tavoite vanhojen pilaantumisien kunnostamiseksi, jolloin julkinen rahoitus on perusteltua. Valtion ja kunnan vastuuta voidaan myös perustella kustannustehokkuudella tai kohtuuttomuustilanteiden välttämiseksi. Koska pilaantuneiden alueiden kunnostamisella toteutetaan niin alueellisen kuin valtakunnallisen ympäristösuojelunkin yleisen edun mukaisia tavoitteita, tulisi valtion ohella kuntien osallistua rahoitukseen. Tosin vallitsee erilaisia näkemyksiä, milloin puhdistamisen hyöty on paikallista ja milloin valtakunnallista.

Myös kunnilla on lakisääteinen velvollisuus kertoa yksittäisistä puhdistamisvastuistaan. Niissä tilanteissa, kun kunnalla on juridinen velvollisuus vastata kustannuksista, on sen tehtävä vuositilin päätöksessään lakisääteinen varaus tulevia,

tilinpäätöshetkellä tiedossa olevia maaperän puhdistuskustannuksia varten. Tämä tosin soveltuu vain niihin isännättömiin alueisiin, joista kunnalla on vastuu.

Valtion nykyistä suurempi rahoitusosuus kunnostamiskustannuksista olisi tarpeen koko ongelman ratkaisemisen kannalta. Yksittäisten kohteiden kunnostushankkeiden kannalta pienikin rahoitusosuus voi toimia kannustinrahana, jonka avulla saadaan hanke toteutettua. Suomessa valtio rahoittaa puhdistamistoimintaa budjetin kautta ympäristötyömäärärahoilla ja öljysuojarahastoa tukemalla. Lisäksi monet yksittäiset kunnat käyttävät jo nykyäänkin paljon rahaa omilla alueillaan. Esimerkiksi Hyvinkään kaupunki käyttää pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen vuodessa miljoona euroa.

Tuotteen tuottajat. Puhdistamiskustannukset voitaisiin kanavoida pilaantumista aiheuttavan kemikaalin, aineen tai tuotteen tuottajiin soveltaen tuottajan vastuu-periaatetta. Tällaista mallia sovelletaan jo elektroniikkajätteeseen. Mahdollista olisi laajentaa vastuuta siten, että kemikaalin tuottajalla olisi vastuu ja velvollisuus rahoittaa myös puhdistaminen. Esimerkiksi puun sinistymisenestoon tai lahosuojaamiseen tai metallien pintakäsittelyyn käytetyn kemikaalin tuottajat voitaisiin määrätä maksamaan valmistusmäärien perusteella määräytyvää maksua.

Suomessa öljytuotteisiin kohdistuva maksu on toiminut hyvin, sillä sen periminen voidaan tehdä helposti tuonnin yhteydessä, kun kaikki öljy on tuontitavaraa. Maksun kohdistaminen muihin kemikaaleihin kuin öljytuotteisiin on vaikeaa, sillä toisaalta valmistusmäärät ovat pieniä ja toisaalta maksun kohdistaminen tuontiin ja kotimaiseen tuotantoon on kilpailun kannalta vaikea toteuttaa. Lisäksi aiheuttamisperiaatteen kannalta arvioiden nykyisin käytössä olevat kemikaalit eivät asianmukaisessa käytössä aiheuta maaperän pilaantumista.

Vastuun kohdentamisen kannalta on otettava huomioon, että kemikaalien hintoihin sisällytetyistä kustannuksista maksajana eivät lopulta ole tuotteen tuottajat, vaan tuotteen myyjät ja ostaja (maalit, puunkyllästysaineet jne.).

Ongelmana kemikaaliin kohdistuvilla maksuilla on, että osa maaperän aiemmin pilanneista aineista on jo poistettu käytöstä.

Alueen omistajat tai haltijat. Toissijainen puhdistamisvastuu voidaan liittää kiinteistön hallintaan ja sen mukaisesti kohdistaa nykyiseen omistajaan tai haltijaan. Suomen nykyinen toissijainen puhdistamisvastuu perustuu siihen, että vastuu on liitetty kiinteistönhallintaan. Uusissa tapauksissa haltijan vastuusta on säädetty lainsäädännössä ja vanhemmissa lähtökohtana on oikeuskäytännön kautta vakiintunut soveltamiskäytäntö.

Kiinteistön haltijan toissijainen puhdistamis- ja kustannusvastuu ei ole aiheuttamisperiaatteen mukaista. Kiinteistöjen vaihdantatilanteissa uusi omistaja voi omistusoikeutensa perusteella joutua viime kädessä vastuuseen vahingoista, joita hän ei ole itse aiheuttanut tai joista hän ei ole edes tiennyt. Esimerkiksi jätelaissa lainsäätäjällä on asettanut kiinteistönomistajalle nimenomaisen velvollisuuden toimia, jotta julkisen intressin edellyttämät toimenpiteet saadaan tehtyä.

Omistajan tai haltijan maksukyvyttömyys tai kohtuuttomuustilanteet rajoittavat useissa kohteissa vastuullisten mahdollisuutta toteuttaa tarvittavia kunnostustoimia. Suomessa lainsäädännössä on varauduttu uusissa vahingoissa kunnan täydentävällä vastuulla. Vanhoissa tilanteissa ei ole säädetty kunnan tai muun tahon viimekätisestä vastuusta, mikäli omistaja tai haltija ei suoriudu velvoitteistaan.

Maksut ja verot yksityishenkilöiltä ja yrityksiltä. Näitä yksittäisiä maksuja voisivat olla esimerkiksi vesi-, jäte-, ja kemikaalimaksu. Yrityksiltä kootaan jo nykyisin ympäristölupien yhteydessä maksuja ympäristövakuutusjärjestelmään. Myös näissä maksajina ovat kansalaiset ja yritykset. Jättemaksut tai jätevero olisivat rahoitusmal-

leja, joilla voitaisiin kerätä riittävästi varoja yksityishenkilöiltä ja yrityksiltä. Niiden laajempi käyttäminen puhdistamishankkeiden rahoittamiseen vastaisi jäteverolain tarkoitusta. Lain perusteluissa mainittiin, että tarkoituksena oli rahoittaa kaatopaikkojen ja pilaantuneiden kohteiden puhdistamista. Aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta jätteisiin kohdistuva maksu on puutteellinen, sillä se ei kohdistu maaperän pilaantumisen aiheuttajaan vaan kaikkiin jäteveronmaksajiin.

Puhdistamisesta hyötyvät tahot. Puhdistamishankkeesta voi hyötyä useakin taho. Esimerkiksi kunnan vesilaitos saattaa hyötyä sen vedenottoalueen maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta. Sillä on intressi saada puhdasta pohjavettä. Todennäköisesti puhdistamisen kustannukset kanavoidaan vesimaksuihin, jolloin viime kädessä maksajina ovat veden käyttäjät. Aiheuttamisperiaatteen kannalta on kyseenalaista velvoittaa vesilaitosta maksamaan, sillä se ei ole aiheuttaja. Maksua voidaan lähinnä perustella sillä, että myös vesilaitos hyötyy puhdistamisesta ja voi siten vastata ainakin osasta kustannuksista.

Hyödynsaajana voi olla myös puhdistettavan kohteen naapurikiinteistön omistaja. Kiinteistön arvon säilyy entisellään tai kasvaa ympäristön tilan parantuessa. Naapurin velvoittaminen osallistumaan kustannuksiin on kuitenkin vaikea perustella ja vaikea myös toteuttaa.

Alueelle rakentava urakoitsija tai rakennusliike hyötyy puhdistamisesta. Puhdistaminen mahdollistaa alueella tapahtuvan rakentamisen sekä lisää alueen tai kiinteistön arvoa. Käytännössä rakennushankkeen yhteydessä syntyvät puhdistamiskustannukset kanavoidaan osaksi rakennuskustannuksia, jolloin tulevat rakennusten ostajat ja haltijat maksavat puhdistuskustannukset. Selkeät alueiden kehittämishankkeet voitaneen tulevaisuudessakin rajata julkisen rahoituksen ulkopuolelle ja jättää ne alueen kehittäjän maksettavaksi sekä kanavoitavaksi alueelle tulevien asuntojen hintoihin. Puhdistamisen ja rakentamisen yhdistäminen on tavoiteltava ratkaisu. Se on kuitenkin vaikeaa niillä isännättömillä alueilla, jotka sijaitsevat taloudellisesti vähemmän arvokkailla alueilla. Lisäksi silloin, kun rakentaja ja haltija ovat eri tahoja, tarvitaan erityisiä sopimusjärjestelyitä.

Kun halutaan kohdistaa järjestelyt laajemmalle alueelle, on käytettävä kaavoittamista. Kaavoituksen edellytykset määräytyvät maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Kaavan sisältöä ja vaikutuksia on tarkasteltava eri tahojen kannalta. Kunta voi kaavoittaa PIMA-kohteen uuteen tarkoitukseen puhdistamista edellyttäväksi.

6.3

Ohjelman toteuttaminen

Toteuttamisorganisaatiota harkittaessa on otettava huomioon sekä toimivaltaisen ministeriön että toimeenpanevan organisaation valinta. Ministeriöitä tarkastellen luonteva sijoituspaikka voisi olla ensisijaisesti ympäristöministeriön yhteydessä, sillä puhdistamispäätökset tehdään ympäristö- ja terveysperusteisesti ympäristönsuojelulain nojalla. Teoriassa voidaan ajatella muitakin vaihtoehtoja, jotka voisivat perustua esimerkiksi siihen, että kyse on ympäristöhaittojen lisäksi erityisesti kemikaalien terveyshaitoista (sosiaali- ja terveysministeriö) tai vesihuollon turvaamisesta (maa- ja metsätalousministeriö). Näillä muilla viranomaisilla ei ole yhtä vahvaa ympäristöasiantuntemusta kuin ympäristöministeriöllä.

Toimeenpaneva organisaatio voi olla joko julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Vaihtoehtoja on useita ja valinta riippuu myös siitä, miten laajana uudistus toteutetaan. Päätöksenteko operatiivisesta toiminnasta ja rahoituksesta on syytä keskittää yhteen paikkaan, sillä keskittäminen lisää ammattitaitoa ja osaamista.

Tarvittava henkilöstöressurssien keskittäminen vastuulliselle toimijalle riippuu siitä, olisiko kyseinen organisaatio vain "rahanjakaja" vai osallistuisiko se myös muuhun kunnostamishankkeiden toteuttamiseen.

6.3.1

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)

Vuodesta 2010 lähtien aluehallintoviranomaisena on alueellisen ympäristökeskuksen sijasta Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY). Rahoitusasiat voidaan sijoittaa usealla tavalla aluehallintoon. Niiden käsittelyn toimivalta voidaan jakaa kaikkiin keskuksiin tai yksi niistä voisi erikoistua asiaan.

Arvio toteuttamismahdollisuuksista

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on nykyisin ympäristöasioiden, öljykohteiden kunnostusten ja valtion jätehuoltotöiden keskitettyä asiantuntemusta. Aluekeskukset myös hoitavat muuta PIMA-asioiden hallinnointia, kuten Maaperän tilan tietojärjestelmän ylläpitoa, kunnostushankkeiden luvittamista ja valvontaa. Vanhojen PIMA-tapausten keskittäminen yhteen alueelliseen viranomaiseen voisi sopia yhteen hallinnon uudistuksen linjojen kanssa, vaikka muut kunnostushankkeet hoidetaan jatkossakin hajautetusti. Aluekeskusmalli olisi alueellistamista suosivan nykyisen politiikan mukaista. Riippuen toissijaisen järjestelmän luonteesta, voisi ELY osallistua varojen jaosta päättämiseen samaan tapaan kuin alueellinen ympäristökeskus nykyisin käytännössä osallistuu öljysuojarahaston keräämien varojen jakamiseen.

6.3.2

Suomen ympäristökeskus

Suomen ympäristökeskus on valtakunnallinen tutkimus- ja asiantuntijalaitos, jolla on entuudestaan vahvaa osaamista maaperän ja pohjaveden puhdistamisasioissa. Varsinaisia viranomaistehtäviä sillä on nykyisin vähän. Maaperän puhdistamisasioissa sillä on paljon tehtäviä: SYKE kokoaa valtakunnalliset ohjelmat, jotta tasapuolisuus ja systemaattisuus toteutuvat. Lisäksi sillä on erityisosaamista riskienarvioinneista, säädösten tulkinnaissa, priorisointimalleista sekä MATTI-tietojärjestelmästä.

Arvio toteuttamismahdollisuuksista

Etuna olisi yhtenäinen valtakunnallinen linja, jos kunnostustoiminta keskitetään yhteen organisaatioon. Haasteena on se, että nykyisin hankkeiden toteuttamisen tekninen asiantuntemus ja paikallistuntemus ovat aluehallinnossa. Lisäksi nykyisen hallinnon hajauttamispolitiikan mukaista olisi se, että SYKEN nykyistä roolia ei muuteta, vaan se antaisi jatkossakin asiantuntijaohjausta mm. riskienarvioinnissa ja hankkeisiin liittyvissä lainopillisissa asioissa.

6.3.3

TUKES ja tuleva kemikaalivirasto

Hallituksen esitys kemikaalihallinnon järjestämisestä on tehty joulukuussa 2008. Maaperän pilaantumisasiat voitaisiin keskitellä TUKESin yhteyteen sijoitettavaan kemikaalivirastoon. TUKESilla ja kemikaalialan piirihallinnolla on vahvaa osaamista riskien arvioinnin ja kemikaalien käytön valvonnan suhteen.

Arvio toteuttamismahdollisuuksista

Kemikaalihallintouudistuksessa ei ole esitetty kunnostushankkeiden rahoittamisen siirtämistä uudelle virastolle, joten idean hyväksyttäminen tässä vaiheessa voi olla

vaikeaa. Lisäksi kemikaaliviraston kaavailtu asiantuntemus keskittyy kemikaalien käyttöön, valvontaan ja riskienarviointiin, eikä sillä ole asiantuntemusta puhdistamishankkeiden toteuttamisesta. Ratkaisu edellyttäisi olennaista ympäristö- ja PIMA-asiantuntemuksen siirtämistä TUKESIin. Lisäksi yhteys maaperänsuojeluun ja pohjavesien suojeluun tulee säilyttää.

6.3.4

Kunnat

Kuntien asemaa hankkeiden toteuttamisessa tulee vielä jatkovalmistelussa selvittää. Keskeisiä kysymyksiä ovat, kuinka keskeinen asema niillä voi olla hankkeiden toteuttamisessa ja kanavoituisiko puhdistamisen tuottama hyöty kunnille.

Arvio toteuttamismahdollisuuksista

Vain harvoilla kunnilla on asiantuntemusta isännättömien alueiden kunnostushankkeiden toteuttamiseen. Rahoitusta koskevaa päätöksentekoa ei voida jakaa kaikille kunnille, koska päätöksenteon yhtenäisyys vaarantuisi.

6.3.5

Julkisoikeudellinen puhdistamisrahasto

Julkisoikeudellinen puhdistamisrahasto voidaan toteuttaa uudella rahastolla tai lisäämällä öljysuojarahastoon uusi osasto. Rahastomalli on ollut Suomessa esillä aiemminkin ja myös keväällä 2009 vesiputedirektiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä. Rahoitus voitaisiin toteuttaa kanavoimalla rahastoon lisää maksutuloja vaikkapa nykyisestä pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta. Valtiovarainministeriön kanta uusiin rahastoihin on ollut pitkään selkeän kielteinen, mutta se ei välttämättä estä öljysuojarahaston laajentamista.

Arvio toteuttamismahdollisuuksista

Jos päädytään laajaan kunnostamisohjelmaan, rahastomalli voisi olla sopiva organisaatio, sillä se mahdollistaa periaatteessa suunnitelmallisen, joustavan ja nopean toiminnan. Vaikeutena rahastomallissa on laajan poliittisen kannatuksen saaminen eduskunnassa, sillä uusi budjetin ulkopuolinen rahasto edellyttäisi ns. perustuslain säätämisyjärjestystä. Tähän toteuttamisongelmaan tuo helpotusta, jos laajennetaan öljysuojarahastoa kattamaan muita kemikaalivahinkoja. Tämä laajentaminen voidaan ehkä tulkita olemassa olevan rahaston muutokseksi, joka voisi tapahtua eduskunnassa kevyemmällä menettelyllä.

Öljysuojarahaston laajentaminen edellyttäisi henkilöstölisäyksiä ja toiminnan kehittämistä. Kokonaan uuden rahaston perustaminen edellyttäisi enemmän resursseja.

6.3.6

Yksityisoikeudellinen organisaatio

Kyse voi olla osakeyhtiöstä, sopimusperusteisesta yhteenliittymästä, yhdistyksestä tms. Tämä organisaatio vastaisi valtakunnallisesta kunnostusohjelmasta, tutkitutaisi kohteet, hoitaisi tarpeelliset viranomaisyhteydet (luvat, ilmoitukset), suunnitteluttaisi, rakennuttaisi sekä valvoisi rahoittajan eli valtion taloudellisia intressejä. Olennaisena tehtävänä olisi käydä neuvotteluita yksittäisiä hankkeita valvovien eri viranomaisten kanssa.

Arvio toteuttamismahdollisuuksista

Yksityinen organisaatio voi olla tehokas, sillä se voi riippumattomasti harkita esimerkiksi oikeussuojakeinojen käyttämisen lupaviranomaisen päätöksestä tai neuvotella kunnostamisen kustannustehokkuuden huomioon ottamisesta.

Haasteena mallissa on, että yksityisoikeudellisella organisaatiolla e olisi suoraa yhteyttä alueiden kartoittamisesta ja puhdistustarvearvioinnista vastaaviin viranomaisiin. Organisaation käynnistäminen edellyttää merkittäviä resursseja.

7 Johtopäätökset ja ehdotukset

Tässä jaksossa perustellaan muutosten tarvetta sekä kuvataan, miten uudistuksen toteutus edellyttää sekä valtakunnallista puhdistamisohjelmaa että yksittäisiä uudistustoimenpiteitä.

7.1

Uudistusten tarve

Aiheuttajan vastuun periaate on ja pysyy puhdistamisvastuun lähtökohtana, mutta sen lisäksi tarvitaan täydennyksenä toissijaista rahoitusta. Nykyinen toissijainen rahoitusjärjestelmää perustuu budjettirahoitukseen, pakolliseen vakuutukseen sekä öljysuojarahastojärjestelmään ja siihen liittyvään sopimusperusteiseen öljyalan Soili-ohjelmaan. Suomessa ei ole soveltamisalaltaan yleistä toissijaista järjestelmää kuten ympäristösaneerausrahastoa tms.

Nykyistä järjestelmää on uudistettava, sillä sen toiminnassa on puutteita, eikä se vastaa tulevia kansainvälisiä vaatimuksia. Tällä hetkellä osa pilaantuneista alueista jää kokonaan puhdistamatta ja osa puhdistetaan viiveellä. Näiden ns. isännättömien PIMA-kohteiden taustalla on erilaisia syitä, ja niiden kunnostuksessa esiintyy monia ongelmia. Erityisesti ongelmia aiheuttaa toissijaisen rahoituksen riittämättömyys ja päätöksentekojärjestelmän tehottomuus. Lisäksi EU:n velvoitteet edellyttävät kansallista, pilaantuneiden alueiden toissijaisen rahoituksen järjestelmää. Erityisesti valmisteilla oleva maaperädirektiivi sisältää vaatimuksia toissijaisen järjestelmän kattavuudelle. Ajankohtaiseksi asian tekee lisäksi se, että myös vesipuitedirektiivin toimeenpanossa on havaittu, että isännättömiä pilaantuneita kohteita on kunnostettava, jotta direktiivin edellyttämä vesien tila voidaan saavuttaa. Vesienhoitosuunnitelman lausuntokierroksella on esitetty toissijaisen vastuujärjestelmän uudistamista. Näyttäisi siltä, että maaperänsuojelu- ja vesiensuojelun edellyttämien järjestelmien uudistaminen kannattaisi integroida.

Uudistuksen avainsanat ovat lisärahoituksen tarve ja puhdistamistoiminnan tehostaminen. Ensiksi puhdistamiseen käytettävien varojen määrää tulisi lisätä. Samalla on varojen käyttöä tehostettava puhdistamishankkeiden valtakunnallisten priorisointien ja tehokkaan organisoinnin avulla. Keskittämällä hankkeiden päätöksentekoa voitaisiinkin parantaa toiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta. Tällä hetkellä isännättömiä kohteita hoidetaan yksittäistapauksina kunta- tai aluekeskustasolla silloin, kun niitä tulee esille. Näiden kohteiden puhdistamisen keskittäminen toisi kustannussäästöjä mm. sen kautta, että kokemusta ja tietotaitoa kertyisi kohteiden tutkimisesta, suunnittelusta ja toteuttamisesta. Myös kunnostustöiden keskitetty kilpailuttaminen johtaisi kustannussäästöihin. Tuottavuuden parantamisen kautta taloudellisten resurssien käyttöä voitaisiin tehostaa ja siten isännättömiä kohteita voitaisiin puhdistaa suhteellisesti enemmän kuin mitä rahoitusta lisättäisiin.

Valtakunnallinen puhdistamisohjelma

Pilaantuneiden alueiden valtakunnallinen puhdistamisohjelma voidaan toteuttaa, rahoittaa ja hallinnoida monella tavalla ja eri laajuuisena. Seuraavassa kuvataan vaihtoehtoja, joista asian jatkovalmistelussa voidaan lähteä liikkeelle.

Ohjelman laajuus

Valtakunnallista puhdistamisohjelmaa varten on kaksi vaihtoehtoista strategiaa. Nämä vaihtoehtoiset strategiat eroavat toisistaan sen mukaan, kuinka järjestelmällisesti ja laajasti pilaantuneita maa-alueita kartoitetaan ja puhdistetaan. Laajempaa lähestymistapaa kutsutaan ”perusstrategiaksi”. Sen mukaan toteutettaisiin erityinen määräaikainen valtakunnallinen kunnostusohjelma, jonka avulla kaikki mahdollisesti pilaantuneet kohteet käydään järjestelmällisesti läpi ja puhdistetaan tarvittaessa. Ohjelman kestoajaksi olisi 20 - 30 vuotta. Kohteiden valinnassa käytetään ensin priorisointeja ja aloitetaan sen jälkeen kiireellisimmistä kohteista. Tämä perusstrategia vastaisi valmisteilla olevan maaperädirektiiviehdotuksen sisältöä.

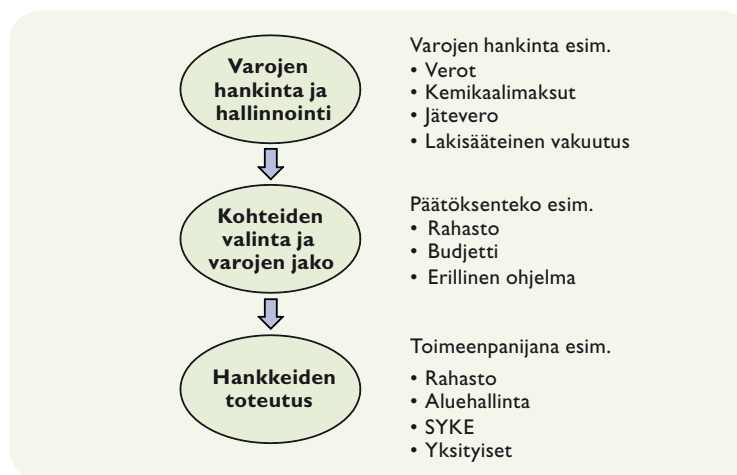
Toisen vaihtoehdon eli ”suppean” strategian mukaan isännättömien kohteiden ongelmat ratkaistaan yksitellen, puhdistamalla kiireellisiä kohteita sitä mukaa, kun niitä ilmenee. Olennaisena erona suppean strategian ja nykyisen käytännön välillä olisi menettelyn yhtenäistäminen ja nopeuttaminen sekä taloudellisten resurssien lisääminen ja käytön tehostaminen.

Valittiin kumpi tahansa strategioista, taikka jokin muu strategia, käytössä on lisäksi useita yksittäisiä toimenpiteitä, joilla voidaan vähentää isännättömien kohteiden määrää tai helpottaa niiden puhdistamisessa esiintyviä ongelmia. Osa näistä toimenpiteistä voidaan ottaa käyttöön välittömästi ja toteuttaa virkatyönä, sillä ne eivät vaadi merkittävästi lisää taloudellisia resursseja. Toimenpiteiden esittely ja tarkemmat arvioinnit ovat edellä tämän raportin luvussa 5.

Ohjelman rahoitus, toteuttaminen ja varojen hallinnointi

Valtakunnallisen puhdistamisohjelman toteuttaminen voidaan jakaa kolmeen keskeiseen vaiheeseen: rahoituksen hankkiminen ja hallinnointi, puhdistamiskohteiden valinta ja varojen jakaminen niille sekä yksittäisten hankkeiden toimeenpano kunnostustöineen. Seuraavassa esitellään näitä eri vaiheita, jotka ovat siis yhteisiä molemmassa strategiavaihtoehdoissa.

Nämä kolme vaihetta voidaan kukin toteuttaa usealla tavalla (Kuva 4.). Ohjelman rahoittamista varten tarvitaan varoja, joiden keräämisessä voidaan lähteenä käyttää esimerkiksi erilaisia veroja, julkisoikeudellisia maksuja, kemikaalimaksua tai öljyjättemaksua. Varojen käytöstä päättäminen ja jakaminen voi puolestaan perustua budjettiin tai budjetin ulkopuoliseen rahastoon. Vastaavasti yksittäisten kunnostushankkeiden toimeenpanossa on useita vaihtoehtoja. Valtakunnallisen ohjelman toteuttavat on tarkoituksenmukaisinta valita sen jälkeen, kun on ensin tehty poliittinen päätös puhdistamistoiminnan laajuudesta perusstrategian, suppean strategian tai jonkin niiden välimuodon välillä.



Kuva 4. Vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa puhdistamisen eri vaiheet.

7.2.3

Varojen hankkiminen

Valtakunnallisen kunnostusohjelman toteuttaminen vaatisi rahoitusta enemmän kuin mitä nykyisin valtion jätehuoltotöiden kautta kanavoidaan PIMA-kohteille. Alustavan arvion mukaan perusstrategian mukaisen kunnostusohjelman kustannukset olisivat noin 15–60 miljoonaa euroa vuositasolla. Suppean strategian eli kiiretapauksen hoitamisen kustannukset olisivat arviolta 1,5–8 miljoonaa euroa vuosittain.

Ohjelman rahoittamista varten tarvitaan nykyistä enemmän varoja. Niitä voidaan hankkia esimerkiksi yleisillä tai erityisillä veroilla, julkisoikeudellisilla maksuilla, kemikaalimaksulla tai öljyjätämaksulla.

7.2.4

Varojen hallinnointi

Kunnostusohjelman edellyttämän rahoituksen hallinnoimiseksi ja keräämiseksi on kaksi vaihtoehtoista uudistuslinjaa: joko budjettiperusteinen malli tai erillinen organisaatio kuten rahasto. Muut rahoitustavat vaikuttavat olevan varsin pieniä ja satunnaisia. Mikään ei tosin estä käyttämästä niitä joidenkin kohteiden osalta. Seuraavassa käsitellään kahta päävaihtoehtoa:

Vaihtoehto 1: budjettirahoitus

Korotetaan budjetin ympäristötyömäärärahojen tasoa ja osoitetaan pilaantuneiden alueiden kunnostukseen 2–60 miljoonaa euroa vuosittain. Rahoitus voitaisiin kohdistaa joko suoraan kunnostuskohteisiin tai kunnostusohjelmiin. Suppeassa strategiassa kyse on perusstrategiaa huomattavasti pienemmästä summasta vuositasolla, joten sen hoitaminen budjettirahoituksen kautta on käytännössä hallinnollisesti kevyempää.

Vaihtoehto 2: rahasto

Tässä vaihtoehdossa rahoitus organisoitaisiin perustamalla uusi ympäristörahasto tai laajentamalla öljysuojarahaston (ÖSRA) toimialaa kattamaan muutkin kemikaalit. Koska kokonaan uuden rahaston perustaminen voi olla ongelmallista, olisi perusteltua, että öljysuojarahastoa uudistettaisiin siten, että luotaisiin uusi osasto kaikkien isännättömien PIMA-kohteiden kunnostamiseksi. Näin välttäisi täysin uuden rahaston perustamiselta, johon liittyy ongelmia mm. lainsäätämisen järjestyksen ja valtioneuvoston päätösten vuoksi. Lisäksi voisi olla mahdollista yhdistää rahasto

vesipuidedirektiivin toimeenpanon yhteydessä esille nousseeseen ajatukseen ympäristön puhdistamisrahastosta. Tässäkin tapauksessa kannattaisi ehkä kumpikin uusi rahasto perustaa öljysuojarahaston yhteyteen ja mahdollisesti nimetä se uudelleen kattavammaksi.

Budjettimallin mukaisessa hallinnoimisessa lisävaroja voidaan kerätä veroilla tai maksuilla. Verojen ja maksujen ”korvamerkitseminen” suoraan tiettyyn käyttötarkoitukseen ei ole mahdollista, mutta niillä voitaisiin kompensoida kunnostusohjelman valtiolle aiheuttamia lisämenoja. Kompensoivia varoja kerättäisiin ympäristöverotuksen korotuksilla, uusilla ympäristöveroilla (esim. windfall-vero) tai yleisellä verotuksella.

Jos päädyttäisiin rahastomalliin, siihen voitaisiin koota varoja kemikaali-, tuotaja- tai muilla vastaavilla uusilla maksuilla. Tällöin tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan linjaukset veroista ja maksuista; ainakin osa em. maksuista olisi todennäköisesti valtiosääntöoikeudellisesti veroja (verojen käytön rajoitukset) tai olemassa olevien maksujen korotuksia. Esimerkkinä toimivasta mallista on öljysuojarahasto, jonka varat tulevat öljysuojamaksusta. Lisäksi rahastoon voitaisiin kanavoida tulot nykyisestä ympäristövahinkovakuutuksesta, joka on osoittautunut tehottomaksi. Myös verovaroja voitaisiin siirtää budjetin kautta rahastoon.

7.2.5

Kunnostusrahoituksesta päättäminen ja varojen jakaminen

Perusstrategian mukaisen kunnostusohjelman tarvitsemien varojen jakaminen voitaisiin toteuttaa joko suoraan valtion talousarviosta nykyisen hallinnon kautta (esim. valtion jätehuoltotyöt) tai perustettavan erillisen uuden organisaation kautta. Vastavasti suppean strategian mukaisten kiireellisten puhdistamisten rahoitus voitaisiin jakaa joko erillisen organisaation kautta tai nykyisen hallinnon kautta.

Vaihtoehto 1: valtion jätehuoltotyöt

Isännättömien kohteiden tutkiminen ja puhdistaminen hoidettaisiin valtion jätehuoltotöinä. Jätehuoltotyömäärärahojen määrää lisättäisiin ja nopeutettaisiin sen käynnistämisprosessia. Näistä lisääntyneistä jätehuoltotyömäärärahoista maksettaisiin priorisointien perusteella pilaantuneiden alueiden hätäpuhdistamisia sekä isännättömien kohteiden ja kuluiltaan kohtuuttomiksi nousevien hankkeiden kustannuksia. Kiireellisissä hankkeissa kustannukset voitaisiin periä jälkikäteen takaisin, jos vastuullinen taho löytyisi.

Ero nykyiseen toimintatapaan olisi se, että käytäisiin kaikki mahdolliset kohteet järjestelmällisesti läpi ja puhdistettaisiin priorisointien mukaisesti kohteita. Isännättömien kohteiden osalta jätehuoltotöiden valtionosuus voisi tarvittaessa olla nykyistä suurempi, esimerkiksi se voisi olla 10–100 %. Siten se voisi joissain tapauksissa kattaa hankkeen kaikki kustannukset. Tämä varmistaisi sen, että puhdistamishanke voitaisiin aloittaa, vaikka kunnalla tai muulla taholla ei olisi osoittaa varoja sen toteuttamiseen.

Valtion jätehuoltotöinä toteutettava vaihtoehto ei edellyttäisi uuden ohjelman tai organisaation perustamista.

Vaihtoehto 2: kemikaalisuojarahasto

Rahastomallissa varojen hallinnointiin ja jakamiseen perustettaisiin oma organisaatio tai uudistettaisiin öljysuojarahastoa kattamaan myös muut kemikaalit. Tämä ÖSRAn rinnalle tai sen laajentamiseksi perustettava kemikaalisuojarahasto hallinnoisi varoja, jotka olisivat käytettävissä PIMA-kohteiden kunnostusohjelmaan.

Kummassakin vaihtoehdossa, valtion jätehuoltotoissa ja kemikaalisuojarahastossa, varojen jakamisen menettelyprosessien tulisi olla yksinkertaisia ja selkeitä, jotta käsittelyajat eivät venyisi eikä resursseja kuluisi varojen hallinnointiin varsinaisen puhdistamisen sijasta. Varojen jakamisen tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus tulisi varmistaa yhtenäisellä menettelyllä. Kiireellisten hankkeiden kohdalla on erityisen tärkeää, että hakumenettely on nopea ja töihin päästään käytännössä heti. Siten menettelyprosessin tulisi olla yksinkertainen ja selkeä, mutta silti tasapuolinen.

Samoin tulisi pohtia säännöt keinottelun ja hyödynsaannin estämiseksi. Esimerkkiä voitaisiin ottaa öljysuojarahaston menettelyistä mm. asettamalla ehdot kiinteistön myynnille ja kunnostuskustannusten takaisinperinnälle. Joissakin tapauksissa julkisilla varoilla puhdistettavat alueet voitaisiin mahdollisesti lunastaa valtiolle ansiotoman arvonnousun estämiseksi.

7.3

Yksittäiset toimenpiteet

Pidemmän päälle yksittäiset toimenpiteet eivät riitä toissijaisen vastuu- ja rahoitusjärjestelmän perustaksi, vaan siihen tarvitaan kokonaisvaltaisempi ratkaisu. Silti yksittäisilläkin toimenpiteillä voitaisiin tehostaa merkittävästi toissijaista järjestelmää. Osa ehdotetuista toimenpiteillä voidaan toteuttaa nopeasti, sillä ne eivät vaadi lisärahoitusta tai lainsäädännön muutoksia.

Yksittäiset toimenpiteet voisivat auttaa muutamissa isännättömien kohteiden aiheuttamissa ongelmissa. Seuraavassa jaksossa käydään lyhyesti läpi tärkeimmät yksittäiset pikatoimenpiteet.

Korkotukilainat- ja valtion takaukset. Matalakorkoisilla lainoilla tuetaan kunnostushankkeita.

Valvonnan edistäminen. Uusien isännättömien kohteiden syntyä tulisi ennaltaehkäistä valvontaa lisäämällä ja tehostamalla, jotta ensisijainen vastuu toteutuisi mahdollisimman usein. Valvontaa tulisi parantaa sekä ympäristölupien myöntämisen että toiminnan päättämisen yhteydessä.

Hallintopakon tehostaminen. Nykyisen vastuulainsäädännön soveltamista tehostetaan ja viranomaisten hallintopakkopäätösten määrää lisätään. Viranomaiset käyttäisivät teettämishakapäätöksiä enemmän, jos niiden toiminnan rahoitus olisi kunnossa. Tarvitaan uusi menettelymalli, jossa olisi heti rahoitus käytettävissä, jotta myös epäselvissä tapauksissa puhdistaminen voidaan hoitaa ensin ja kustannukset voitaisiin periä vastuulliselta jälkikäteen. Kiistaa voisi syntyä kustannusten jälkikäteisestä perimisestä.

Rakentajan vastuu. Rakentamishankkeita hyödynnetään PIMA-kohteiden kunnostusten rahoituksessa siten, että pilaantuneella alueella toteutettavissa rakennushankkeissa (kuten kauppakeskukset) rakennuttaja maksaa puhdistamisen. Tässä tosin on varauksena se, että kaavoitus ei voi toimia puhdistamisen ehdoilla. Maankäyttö- ja rakennuslain kehittämisaluesäädöksiä on sovellettu vähän, vaikka ne voisivat tuoda ratkaisuja joissain tilanteissa.

Sopimusjärjestelyt. Näitä ovat esimerkiksi maankäytön ja kaavoituksen sopimukset. Pilaantuneiden maa-alueiden kunnostaminen liittyy usein alueen ottamiseen muuhun käyttöön, esim. asuinrakentamiseen. Tällöin alueen kunnostaminen merkitsee alueen olennaista arvonnousua maanomistajalle, erityisesti kaavoituksessa alueelle osoitet-

tavan uuden rakennusoikeuden muodossa. Jos isännättömien alueiden korvausvastuun pääpaino halutaan osoittaa alueen kunnostuksesta hyötyvälle taholle eli siis lähtökohtaisesti maanomistajalle, olisi tämä luontevinta kytkeä nykyistä vahvemmin kaavoituksen yhteyteen. Maankäyttöratkaisulla voitaisiin lisätä hyödynsaajan ja kunnan osallistumista hankkeen kustannuksiin.

Tiedotuskampanja vastuista. Informaatio-ohjausta lisätään ja tehdään selkeä ohjejulkaisu vastuista ja kohteisiin liittyvistä maa-ainesten ja maankäyttörajoitteista, jotta kaavoittajat, kunnat sekä kiinteistön ostajat ja myyjät ovat tietoisia vastuistaan PIMA-kohteissa.

Koulutus. Tuotetaan koulutusta viranomaisille. Erityisesti koulutetaan ja ohjataan pilaantuneiden ja mahdollisesti pilaantuneiden alueiden rekisterien (mm. Maaperän tilan rekisterin) käyttöä kaavoituksen ja rakentamisen yhteydessä.

LYHENTEET

AHJO	Ympäristöhallinnon asianhallintajärjestelmä
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
KUPPI	Kunnostuspisteytys pilaantuneille maa-alueille
MATTI	Maaperän tilan tietojärjestelmä
PIMA-rekisteri	Pilaantuneiden maiden-rekisteri
SAMASE	Saastuneiden maiden selvitys- ja kunnostusprojekti
Soili	Öljyllä pilaantuneiden kohteiden kunnostuksen rahoitusohjelma
SMP	Mahdollisesti pilaantuneiden maiden priorisointimalli
SYKE	Suomen ympäristökeskus
U.S.EPA	Environmental Protection Agency
VJH-työ	Valtion jätehuoltotyö
YMP	Ympäristöministeriön asetus
YVL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta

Liite I Kuntakyselyn kysymykset

PIMARAHA -projekti/Kuntakysely

Kuka maksaa pilaantuneen alueen puhdistamisen?

Kysely ns. isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden nykytilasta sekä kunnostuksen vastuu- ja rahoituskysymyksistä

Suomessa on arviolta noin 21 000 mahdollisesti pilaantunutta tai jo kunnostettua maa-aluetta (PIMA -kohdetta). Näistä kohteista noin puolessa pilaaja tai kunnostusvastuullinen ei ole tiedossa tai tavoitettavissa. Näitä tapauksia kutsutaan ns. isännättömiksi PIMA -kohteiksi. Toinen syy isännättömiin kohteisiin on se, että olisi kohtuutonta vaatia kunnostusvastuullista puhdistamaan alue, tai hän ei siihen pystyisi. Kuka maksaa näiden isännättömien kohteiden puhdistamisen teidän kuntanne alueella?

Tämä kysely on osa hanketta, jossa etsitään keinoja isännättömien PIMA -kohteiden rahoitusongelman ratkaisemiseksi toissijaisen rahoitusjärjestelmän avulla. Vastauksenne ovat erittäin tärkeitä, jotta voimme kehittää toissijaista rahoitusjärjestelmää siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla vastaisi kentän tarpeita.

Maaperän tilan tietojärjestelmän kautta yleistilanne PIMA -kohteista on tiedossa, mutta nyt tarvitsemme tietoa kuntien alueella olevista isännättömistä kohteista, niihin liittyvistä käytännöistä ja mahdollisista ongelmista. Vastaamalla tähän kyselyyn vaikutatte suoraan toissijaisen rahoitusjärjestelmän kehittämiseen.

Tätä kyselyä varten on alueellisten ympäristökeskusten PIMA-yhteyshenkilöille lähetetty listaus kaikkien kuntien alueella olevista PIMA-kohteista ja mm. niiden omistus-suhteista. Ennen kuin vastaatte kyselyyn, voitte pyytää omaa kuntaanne koskevan listan, jota voitte hyödyntää vastatessanne kyselyyn.

Kyselyn kohteena ovat kuntanne alueella olevat PIMA-kohteet ja erityisesti ns. isännättömät kohteet. Kyselyn ulkopuolelle jäävät kuitenkin öljysuojarahastoon ja/ tai SOILI-ohjelmaan kuuluvat kohteet, kuten huolto- ja jakeluasemat, lämmitysöljysäiliöt ja öljysäiliöt.

Kiitoksia ajankäytöstänne ja vastauksistanne!

Kyselyn keskeisiä käsitteitä

Isännättömät kohteet

PIMA -kohteet, joiden pilaaja tai kunnostusvastuullinen ei ole tiedossa; tai ei ole tavoitettavissa; tai olisi kohtuutonta vaatia häntä puhdistamaan alue; tai ei pystyisi tai kykenisi puhdistamaan aluetta; taikka ei ole käytettävissä muusta vastaavasta syystä.

Edellä esitetty isännättömyyden määritelmä on tarkoitettu tätä kyselyä varten eikä juridiseksi yleiskäsitteeksi. Isännättömyyden edellytyksiä ei ole tarvinnut todeta hallinnollisella päätöksellä. Ei tiedossa -olo voi tarkoittaa mm. sitä, että ei pystytä osoittamaan pilaajaa vaikka vahva epäily olisikin, Ei tavoitettavissa -olo paitsi puuttuvaa osoitetta myös toiminnan lakkaamista mm. konkurssin vuoksi. Puhdistustoimien kohtuuttomuus tai kyvyttömyys voi tulla kyseeseen esim. yksityisten henkilöiden tai talouksien taikka pienten yritysten suhteen sekä varattomuuden johdosta.

Uudet ja vanhat pilaantumistapaukset

Uudella pilaantumisella tarkoitetaan jätelain voimaantulon 1.1.1994 jälkeen aiheutettua maaperän pilaantumista ja vanhalla pilaantumisella puolestaan ennen em. ajankohtaa aiheutettua maaperän pilaantumista. Ajankohta vaikuttaa vastuusäännöksiin, sillä kaikkiin ns. uusiin pilaantumistapauksiin sovelletaan ympäristönsuojelulain pilaamissäännöstöä.

Kysymykset

A) Yleistiedot

1. Vastaus koskee kuntaa/kuntia (max 10 kuntaa?)

2. Vastaajan nimi ja tehtävä

Nimi _____

Tehtävä _____

3. Tämän kyselyn lisäksi kartoitamme joidenkin kuntien isännättömiä PIMA -kohteita tarkemmin. Tätä tarkoitusta varten haastattelemme alkusyksystä joitakin kyselyyn-vastanneista.

4. Sopiiko, että teitä haastateltaisiin?

Ei

Kyllä; yhteystietoni ovat

• puhelin _____

• mobiili _____

• s-posti _____

B) Pilaantuneiden maa-alueiden määrä kunnassanne

Uudella pilaantumisella tarkoitetaan jätelain voimaantulon 1.1.1994 jälkeen aiheutettua maaperän pilaantumista ja vanhalla pilaantumisella puolestaan ennen em. ajankohtaa aiheutettua maaperän pilaantumista.

5. Kunnassa ei ole mitään pilaantuneita maa-alueita (siirtyy kohtaan lähetä vastaus)

6. Kunnassa on pilaantuneita maa-alueita arviolta yhteensä ___ kpl, joista

• kunnostettuja on ___ kpl,

• kunnostamattomia ___ kpl.

C) Isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden tilanne kunnassanne

Isännättömällä kohteella tässä kyselyssä tarkoitetaan PIMA-kohteita, joiden pilaaja tai kunnostusvastuullinen ei ole tiedossa; tai ei ole tavoitettavissa; tai olisi kohtuutonta vaatia häntä puhdistamaan alue; tai hän ei pystyisi tai kykenisi puhdistamaan aluetta; taikka hän ei ole käytettävissä muusta vastaavasta syystä.

7.1 Kunnassa ei ole isännättömiä pilaantuneita maa-alueita (siirtyy kohtaan xx)

7.2 Kunnassa on ja on ollut isännättömiä pilaantuneita maa-alueita

• yhteensä ___ kpl, joista

• kunnostettuja ___ kpl

• kunnostamattomia ___ kpl

8. Mitkä tekijät ovat johtaneet siihen, että nykyiset PIMA -kohteet ovat tai ovat olleet isännättömiä (arvio kohteiden lukumäärästä?)

• pilaaja tai muu vastuullinen ei ole maksukykyinen ___ kpl

• kunnostusvelvoite muodostuisi vastuulliselle kohtuuttomaksi ___ kpl

• muu syy, mikä _____

9. Mitkä tekijät ovat johtaneet siihen, että aikaisemmin puhdistetut kohteet ovat olleet isännättömiä (arvio kohteiden lukumäärästä)?

- pilaaja tai muu vastuullinen ei ole maksukykyinen __ kpl
- kunnostusvelvoite muodostuisi vastuulliselle kohtuuttomaksi __ kpl
- muu syy, mikä _____

10. Onko kunnassanne ollut ongelmia isännättömien PIMA -kohteiden kanssa?

- __ Ei
- __ Kyllä
 - Minkälaisia ongelmia? _____
 - Mistä syistä kohteet ovat olleet ongelmallisia? _____

D) PIMA -kohteiden vastuun selvittäminen ja rahoitus

Pilaantumistapauksissa vastuukysymykset ovat usein monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia.

Seuraavilla kysymyksillä haluamme selvittää niitä käytäntöjä ja kokemuksia, joita on ollut vastuun selvittämisen ja rahoituksen kanssa.

11. Mitkä tahot ovat osallistuneet isännättömien PIMA -kohteiden puhdistuksen rahoittamiseen (muuten kuin kiinteistön omistajana)?

Arvio kohteiden lukumäärästä

- Kunta yksin __ kpl
- Kunta ja valtio __ kpl
- Kunta ja yritys/yksityinen kiinteistön haltija __ kpl
- Kunta, valtio ja yritys/yksityinen kiinteistön haltija __ kpl
- Yritys/yksityinen kiinteistön haltija yksin __ kpl
- Yritys/yksityinen kiinteistön haltija ja valtio __ kpl
- Valtio yksin __ kpl
- Muu taho tai yhdistelmä, mikä __ kpl, _____

12. Mihin puhdistamistarve on perustunut tai mikä on laukaissut puhdistamisen isännättömissä PIMA -kohteissa?

- __ maankäytön muutos tai rakentaminen
- __ akuutti ympäristö- tai terveysriski
- __ vuokrasopimuksen päättymisen
- muu syy, mikä _____

13. Onko kuntanne kustantanut isännättömän PIMA -kohteen puhdistuksen, vaikka kunnalla ei olisi ollut juridista velvollisuutta siihen?

- __ Ei
- __ En osaa sanoa
- __ Kyllä
- __ Kohteiden lukumäärä __ kpl
- Miksi näin on tapahtunut? _____

14. Onko julkisilla varoilla tehdyn puhdistamisen tuloksena tapahtunut alueen arvonnousua?

- __ Ei
- __ En osaa sanoa
- __ Kyllä; Mikä taho on hyötynyt kyseisestä arvonnoususta?

15. Onko kunnassanne jäänyt puhdistamatta PIMA -kohteita sen vuoksi, ettei vastuutahoa ole pystytty selvittämään?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; arviolta ___kpl

16. Onko kunnassanne jäänyt puhdistamatta PIMA -kohteita tai onko niiden puhdistaminen hankaloitunut tai pitkittynyt rahoitusongelmien vuoksi?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; arviolta ___kpl

17. Onko kunnassanne jouduttu selvittämään PIMA -kohteiden vastuukysymyksiä hallintomenettelyssä tai oikeudenkäynnissä?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; arviolta ___ kpl

18. Onko PIMA-kohteissa vastuukysymyksiin liittynyt yksityisiä sopimusjärjestelyjä?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Minkälainen merkitys sopimuksilla on ollut? _____

19. Onko kunnassanne kunnostamisen yhteydessä pohdittu vastuiden tai kustannusten kohtuullistamista?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Miten? _____

20. Onko kunnassanne kaavoitusta ja /tai rakennusoikeuden lisäämistä käytetty keino rahoittaa isännättömien PIMA -alueiden puhdistamista?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Miten? _____

21. Onko kunnassanne varauduttu PIMA-kohteiden puhdistamisen rahoittamiseen?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Miten? _____

22. Onko kuntanne taloussuunnittelussa osoitettu varoja erikseen isännättömien PIMA-kohteiden kunnostamisiin?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Kuinka paljon _____ €

23. Onko kuntanne saanut PIMA-kohteiden puhdistukseen EU-rahoitusta?

- Ei
- Kyllä; arviolta _____ kpl kohteita ja yhteensä _____ €

24. Onko kuntanne saanut PIMA-kohteiden puhdistukseen valtion rahoitusta (jätehuoltotyöt)?

- Ei
- Kyllä; arviolta _____ kpl kohteita ja yhteensä _____ €

25. Onko kunnassanne ollut yleensä ongelmia PIMA -kohteiden vastuutahojen selvittämisen tai rahoituksen kanssa?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; minkälaisia _

26. Onko PIMA -kohteiden puhdistamisen nykyisissä säännöksissä tai niiden käytännössä mielestänne puutteita tai ongelmia?

- Ei
- Kyllä; minkälaisia? _____

27. Muita huomioita, ongelmia, toiveita tai kehitysehdotuksia PIMA -asioista ja/tai niiden vastuutahojen selvittämisestä tai rahoituksesta? **Sana on vapaa.**

Kiitos vastauksistanne!

Liite 2 Aluekeskuskyselyn kysymykset

PIMARAHA -projekti/Aluekeskuskysely/11.6.2008

Kuka maksaa pilaantuneen alueen puhdistamisen?

Kysely ns. isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden nykytilasta sekä kunnostuksen vastuu- ja rahoituskysymyksistä

Kysely on osa PIMARAHA -projektiä, jossa etsitään keinoja isännättömien PIMA-kohteiden rahoitusongelman ratkaisemiseksi toissijaisen rahoitusjärjestelmän avulla. Maaperän tilan tietojärjestelmän kautta yleistilanne PIMA-kohteista on tiedossamme, mutta nyt tarvitsemme tarkemmin tietoa isännättömistä kohteista, niihin liittyvistä käytännöistä ja mahdollisista ongelmista. Kyselyn ulkopuolelle rajattiin öljysuoja-rahastoon ja/tai SOILI-ohjelmaan kuuluvat kohteet, kuten huolto- ja jakeluasemat, lämmitysöljysäiliöt ja öljysäiliöt.

Vastauksenne ovat erittäin tärkeitä, jotta voimme kehittää toissijaista rahoitusjärjestelmää siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla vastaisi kentän tarpeita. Samansisältöinen kysely lähetettiin jo toukokuussa kuntiin vastattavaksi. Kuntakyselyä varten alueellisiin ympäristökeskuksiin (PIMA-yhdyshenkilöille) toimitettiin listaukset pilaantuneista maa-alueista ja mm. niiden omistussuhteista.

Toteutamme aluekeskuskyselyn oheisen kyselylomakkeen pohjalta puhelinhaastatteluina. Toivomme vastaajan tutustuvan kyselylomakkeeseen etukäteen ja sopivan puhelinhaastatteluajankohdan projektin tutkijan (Virpi Nikulainen) kanssa. Vastauksista laaditaan aluekeskuskohtaiset yhteenvedot SYKEssä.

Kiitoksia ajankäytöstänne ja vastauksistanne!

Kyselyn keskeisiä käsitteitä

Isännättömät kohteet:

PIMA -kohteet, joiden pilaaja tai kunnostusvastuullinen

- ei ole tiedossa tai
- ei ole tavoitettavissa tai
- olisi kohtuutonta vaatia häntä puhdistamaan alue tai
- hän ei pystyisi tai kykenisi puhdistamaan aluetta taikka
- ei ole käytettävissä muusta vastaavasta syystä.

Kysymykset

A) Yleistiedot

Alueellinen ympäristökeskus

Vastaajan nimi ja tehtävä

Nimi _____

Tehtävä _____

B) Isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden tilanne

7. Arvio kunnostettujen pilaantuneiden kohteiden määrästä _____

8. Arvio kunnostamattomien kohteiden määrästä _____

9. Miksi jo puhdistetut kohteet ovat olleet isännättömiä (arvio kohteiden lukumäärästä)?

- pilaaja tai muu vastuullinen ei ollut maksukykyinen _____
- kunnostusvelvoite olisi muodostunut vastuulliselle kohtuuttomaksi _____
- muu syy, mikä _____
- en osaa sanoa _____

10. Miksi kunnostamattomat PIMA -kohteet ovat isännättömiä (arvio kohteiden lukumäärästä)?

- pilaaja tai muu vastuullinen ei ole maksukykyinen _____
- kunnostusvelvoite muodostuisi vastuulliselle kohtuuttomaksi __ kpl
- muu syy, mikä _____
- en osaa sanoa _____

11. Onko aluekeskuksella ollut ongelmia isännättömien PIMA -kohteiden kanssa?

- __ Ei
- __ En osaa sanoa
- __ Kyllä (kuvaa minkälaisia ongelmia) _____

C) PIMA -kohteiden vastuun selvittäminen ja rahoitus

Seuraavilla kysymyksillä haluamme selvittää niitä käytäntöjä ja kokemuksia, joita on ollut vastuun selvittämisen ja rahoituksen kanssa.

12. Mikä syy/ tekijä on käynnistänyt isännättömien PIMA-kohteiden kunnostamisen (kuvaa eri kohteita)? _____

13. Onko julkisilla varoilla tehdyn puhdistamisen tuloksena tapahtunut alueen arvonnousua?

- __ Ei
- __ En osaa sanoa
- __ Kyllä; Mikä taho on hyötynyt kyseisestä arvonnoususta? _____

14. Onko PIMA -kohteita jäänyt puhdistamatta sen vuoksi, ettei vastuullista ole pystytty selvittämään?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; arviolta _____ kohteessa

15. Onko isännättömien PIMA -kohteiden vastuukysymyksiä jouduttu selvittämään hallintopakkomenettelyissä tai oikeudenkäynneissä?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; arviolta _____ kohteessa

16. Olisiko hallintopakkomenettelyn käyttö yleisempää, jos valtiolta löytyisi rahoitusta kohteiden kunnostamiseen hallintopakkomenettelyllä?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Minkälainen merkitys sopimuksilla on ollut? _____

17. Onko isännättömissä PIMA -kohteissa vastuukysymyksiin liittynyt yksityisiä sopimusjärjestelyjä?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Minkälainen merkitys sopimuksilla on ollut? _____

18. Onko isännättömien kohteiden kunnostamisen yhteydessä pohdittu vastuiden tai kustannusten kohtuullistamista?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Miten? _____

19. Onko kaavoitusta ja/tai rakennusoikeuden lisäämistä käytetty keinona rahoittaa isännättömien PIMA -alueiden puhdistamista?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; Miten? _____

20. Onko isännättömien PIMA-kohteiden puhdistukseen saatu EU-rahoitusta?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; arviolta _____ kohteita ja yhteensä _____ €

21. Onko isännättömien PIMA -kohteiden puhdistamisen nykyisissä säännöksissä tai niiden käytännöissä oman arvionne ja kokemustenne mukaan puutteita tai ongelmia?

- Ei
- En osaa sanoa
- Kyllä; minkälaisia? _____

22. Muita huomioita, ongelmia, toiveita tai kehitysehdotuksia PIMA -asioista ja/tai niiden vastuutahojen selvittämisestä tai rahoituksesta? **Sana on vapaa.**

Kiitos vastauksistanne!

Liite 3 Kuntakyselyn toteutus ja tulokset

Kyselyn tausta, tavoitteet ja aineisto

Osana projektia tehtiin kunnille kysely pilaantuneista maa-alueista ja niiden vastuu- ja rahoituskysymyksistä. Kysely toteutettiin touko-kesäkuussa 2008 Kuntaliiton kautta nettikyselynä. Raportin liitteenä on kyselyssä käytetyt kysymykset ja vastausvaihtoehdot (liite 1). Kyselyn suunnittelusta vastasivat erityisesti Sarianne Tikkanen, Jouko Tuomainen, Vesa Valpasvuo ja Outi Pyy. Tähän yhteenvetoon on koottu vastaukset kyselyn keskeisimpiin kysymyksiin.

Kyselyn tarkoituksena oli selvittää, millaisia ovat tyypilliset kuntien ja yksityisten kiinteistönhaltijoiden käytännössä kohtaamat maaperän pilaantumiseen liittyvät ongelmatilanteet. Kyselyllä koottiin tietoa erityisesti ns. isännättömien pilaantuneiden alueiden nykytilasta sekä puhdistamiseen liittyvistä käytännöistä ja mahdollisista ongelmista. Kuka näissä tilanteissa maksaa puhdistamisen? Tarkoituksena oli myös koota esimerkkejä vastuuketjuista ja kuvauksia nykyisen sääntelyn ”aukoista” eli vastuullisen puuttumisesta.

Kyselyssä selvitettiin niitä käytäntöjä ja kokemuksia, joita kunnissa on vastuun selvittämisen ja rahoituksen kanssa. Kyselyn ulkopuolelle rajattiin jätehuoltovelvollisuus ja sen laiminlyönnit, kuten laittomat vanhat kaatopaikat. Ulkopuolelle rajattiin myös öljysuojarahastoon ja/ tai SOILI-ohjelmaan kuuluvat kohteet, kuten huolto- ja jakeluasemat, lämmitysöljysäiliöt ja öljysäiliöt.

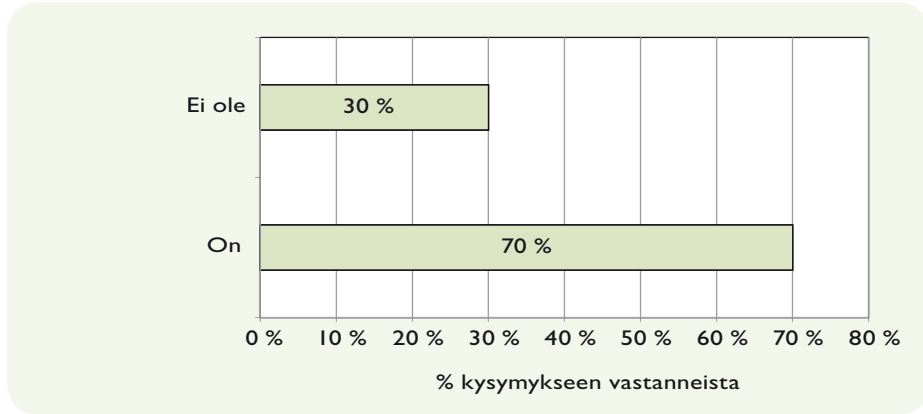
Kysely toteutettiin lähettämällä nettipohjainen webropol-kysely kuntien pilaantuneista maa-alueista vastaaville yhteyshenkilöille kesäkuussa 2008. Kyselyyn saatiin 83 vastausta, jotka kattavat yhteensä 120 kunnan tiedot. Nämä kunnat sijaitsevat varsin tasaisesti eri puolilla Suomea ja mukana on asukasluvultaan niin pieniä kuntia kuin myös suuria kaupunkeja. Osa vastauksista koski useampaa kuin yhtä kuntaa, sillä vastausten antaja toimi pilaantuneiden alueiden vastuutahona useassa kunnassa kuntayhtymien tai yhteistoiminta-alueiden vuoksi. Näissä kuntayhtymien vastauksissa ei eritelty yksittäisten kuntien tilannetta, joten myös tässä yhteenvedossa viitataan vastauksien lukumäärään eikä kuntien lukumäärään.

Kyselyn avulla saatiin yksityiskohtaista tietoa ja esimerkkejä yksittäisten kuntien käytännöistä ja ongelmista, joita niillä on isännättömien kohteiden kanssa. Esimerkiksi siitä, mitkä ovat keskeisiä syitä isännättömyyteen ja ongelmia kohteiden puhdistamisessa. Näin kyselyn aineisto täydentää maaperän tilan tietojärjestelmän kautta saatavaa tietoa pilaantuneista maa-alueista. Valtakunnallista tilannetta arvioitaessa on otettava huomioon, että vastaukset eivät edusta kaikkia kuntia. Lisäksi aliedustettuna olivat Etelä- ja Lounais-Suomen kunnat, joiden alueella kuitenkin sijaitsee merkittävä osa pilaantuneista alueista. Näiden seikkojen johdosta aineistosta ei voida tehdä kaikkia kuntia koskevia yleistyksiä.

Kyselyn tulokset

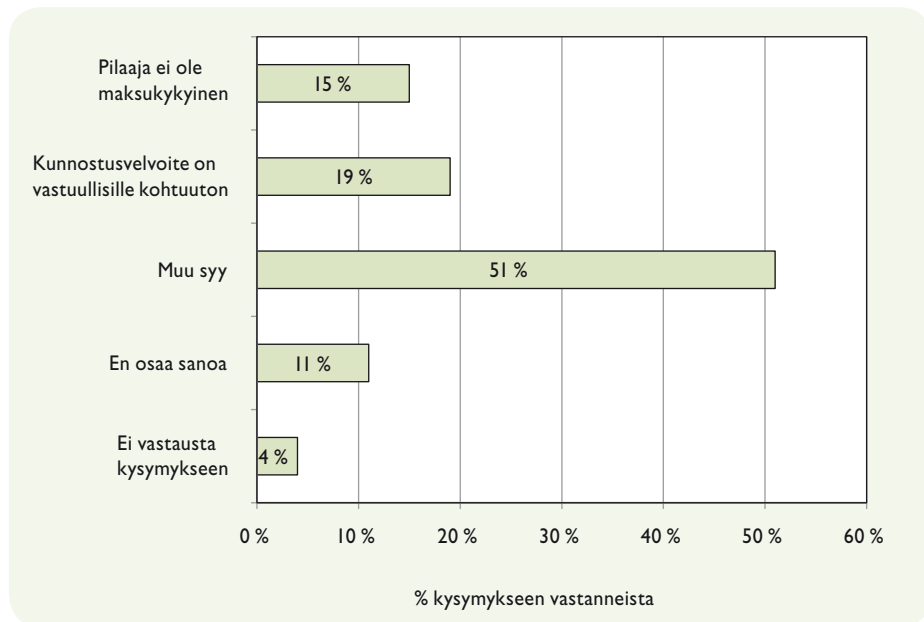
Kuntakyselyn tulokset on koostettu kyselyn kysymysten aiheiden mukaisesti. Suorat lainaukset vastauksista on merkitty lainausmerkeillä ja kursivilla. Aluksi kyselyllä kartoitettiin ne kunnat, joissa ylipäätään oli muiden kemikaalien kuin öljyn pilaamia alueita. Näitä oli 70:ssä vastausten kattamassa kunnassa kaikkiaan 83 vastauksen joukosta. Näitä kuntia koskevista vastauksista karsittiin vielä jatkokysymyksiin ne vastaukset, joiden kattamissa kunnissa oli ns. isännättömiä pilaantuneita alueita. Näitä kohteita oli 49:ssä vastausten kattamassa kunnassa.

Isännättömien alueiden lukumäärä. Kyselyyn vastanneista kunnista suurimmassa osassa oli pilaantuneiden alueiden joukossa ns. isännättömiä kohteita (Kuva 5.). Vastauksissa arvioitiin isännättömiä kohteita olevan arviolta noin 500 tapausta, joista yli 450 on edelleen puhdistamatta. Tosin monissa vastauksissa todettiin, ettei isännättömien kohteiden lukumäärää voida tietää tarkasti tai lukumäärä arvioitiin sanallisesti esim. että niitä on ”huomattava määrä”.



Kuva 5. Onko kunnassa isännättömiä pilaantuneita alueita (öljyn pilaamat pois-lukien)?

Taustasyöt alueiden isännättömyydelle. Kysyttäessä, mitkä tekijät ovat johtaneet siihen, että kohteet ovat isännättömiä, vastaukset jakautuivat kuvan 6 mukaisesti. Vastauksia oli 39 kpl. Yleisin yksittäinen syy on se, että kunnostusvelvollisuus muodostuisi vastuulliselle kohtuuttomaksi. Näitä tapauksia vastauksissa arvioidaan olevan noin 80 kohteen osalta. Toinen melkein yhtä yleinen syy on se, että pilaaja tai muu vastuullinen ei ole maksukykyinen. Näitä kohteita arvioitiin olevan noin 50 kappaletta kysymykseen vastanneissa kunnissa.



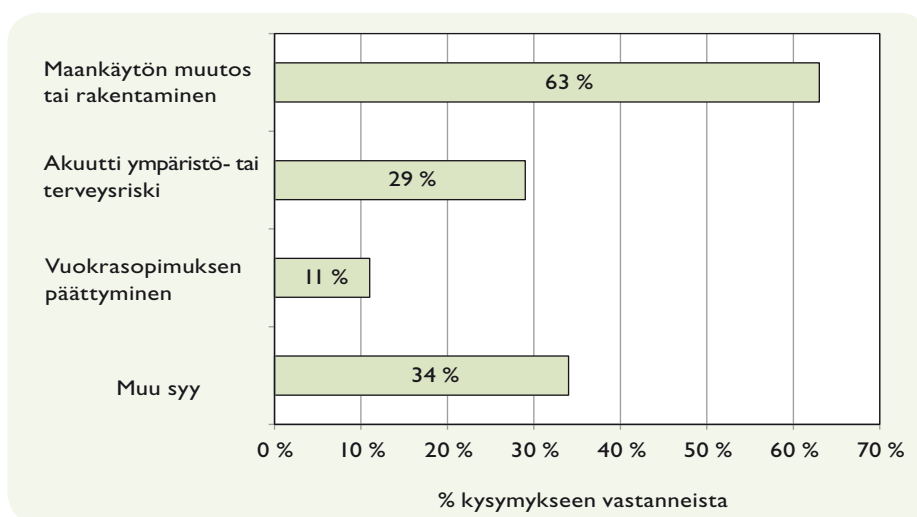
Kuva 6. Isännättömyyden taustasyiden jakautuminen.

Muista isännättömyyteen johtaneista syistä yleisimmiksi mainittiin tietämättömyys pilaajasta/vastuullisesta tai epäselvyys puhdistusvastuun kohdistamisesta ja lainsäädännön tulkinnasta. Näiden syiden taustalla oli monenlaisia tilanteita, kuten toiminnan tai yrityksen lopettaminen, omistajanvaihdokset ja niihin liittyvät epäselvyydet sekä se, ettei asiaa ollut tutkittu. Lisäksi useissa tapauksissa isännättömyyden syy on todettiin johtuvan siitä, että kyse oli ns. vanhasta pilaantumisesta.

Kyselyssä pyydettiin erikseen tietoja myös aikaisemmin puhdistetuista kohteista, ja niiden osalta isännättömyyden syyt olivat samoja ja jakautuivat lähes samoin. Lisäyksenä tosin mainittiin vanhojen epävirallisten kaatopaikkojen puhdistaminen. Monissa vastauksissa nostettiin esille isännättömien kohteiden ongelmallisuus. Yleisin ongelma tuntui olevan se, että pilaajaa tai vastuullista ei tiedetty, löydetty tai ylipäätään pystytty selvittämään. Vastuullisuuden epäselvyyksissä oli osaksi kyse ns. vanhoista pilaantumisista tai muuten hankalasti selvitettävistä tapauksista. Kuten yhdessä vastauksessa sattuvasti sanottiin: ”vanhat jutut hämärtyvät ja mutkistuvat”.

Vastuullisen selvittämisen vaikeuden lisäksi ongelmaksi todettiin, ettei ollut rahoitusta ja/tai muita resursseja kunnostukseen tai edes sen tarpeellisuuden selvittämiseen. Muutamissa vastauksissa rahaa kaivattiin myös vastuullisen selvittämiseen. Niissä tapauksissa, joissa vastuullinen oli tiedossa, yhdeksi ongelmaksi mainittiin kustannusten suuruus tai kohtuuttomuus vastuullisen kannalta. Asia ilmaistiin vastauksissa mm. seuraavasti: ”Kunnostuskustannukset ovat merkittäviä”, ”Kustannus on kohtuuton nykyomistajalle, pilaajaa ei enää ole”. Kustannusten suuruuden lisäksi ongelmaksi koettiin kohteeseen sopivan kunnostustekniikan tai toteuttajan puute.

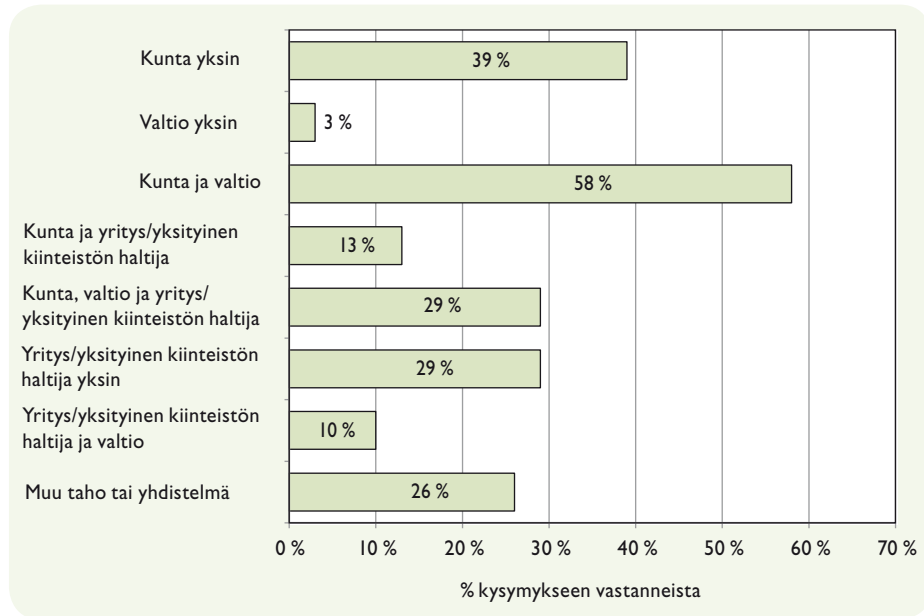
Puhdistamistarpeen taustasyyt. Kysymykseen saatiin 27 vastausta, joissa oli nimetty yksi tai useampi puhdistamistarpeen laukaissut tekijä (Kuva 7.). Maankäytön muutos tai rakentaminen oli yli puolessa vastauksista ollut syynä siihen, että isännättömiä pilaantuneita maa-alueita oli ryhdytty puhdistamaan. Vajaassa kolmasosassa vastauksista puhdistamistarve oli perustunut akuuttiin ympäristö- tai terveysriskiin. Muina puhdistuksen laukaissena syinä mainittiin mm. asukkaiden painostus, ympäristökeskuksen tekemät selvitykset, kiinteistön omistussuhteiden muutokset ja alueen muuttaminen II luokan pohjavesialueeksi.



Kuva 7. Puhdistamistarpeen taustatekijät.

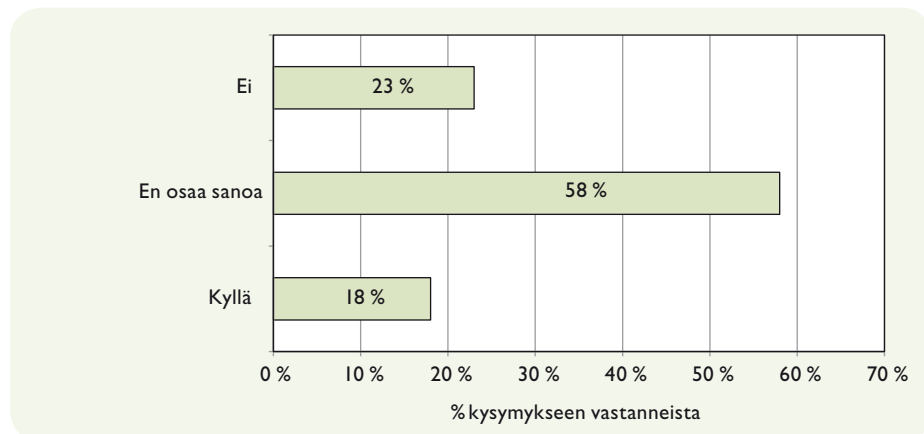
Puhdistamisen rahoittaminen. Vastauksia oli 31 kpl. Runsaassa kolmasosassa vastauksista kunta oli kustantanut isännättömien PIMA-kohteiden puhdistuksen, vaikka kunnalla ei olisi ollut siihen juridista velvollisuutta (Kuva 8.). Syinä kuntien toimintaan mainittiin mm. omistajan maksukyvyyn puute, asukkaiden painostus, pohjave-

delle ja ympäristölle aiheutuvan riskin vähentäminen sekä alueen maankäytön tarve tai muutos. Esimerkiksi mainittiin, miten kunta oli halunnut kaavoittaa alueen asuntorakentamiselle ja siihen liittyen kustantanut alueen puhdistamisen. Lisäksi yhtenä syynä todettiin se, että valtion jätehuoltotyöt edellyttävät myös kunnan osallistumista kunnostukseen. Vastausten perusteella yleinen käytäntö näyttäisikin olevan, että kunta yksin tai yhdessä valtion kanssa osallistuu isännättömien PIMA -kohteiden puhdistuksen rahoittamiseen myös muuten kuin kiinteistön omistajina. Useissa tapauksissa myös yritykset ja muut yksityiset kiinteistön haltijat olivat kustantaneet isännättömien kohteiden kunnostuksia.



Kuva 8. Puhdistamisen rahoittajat.

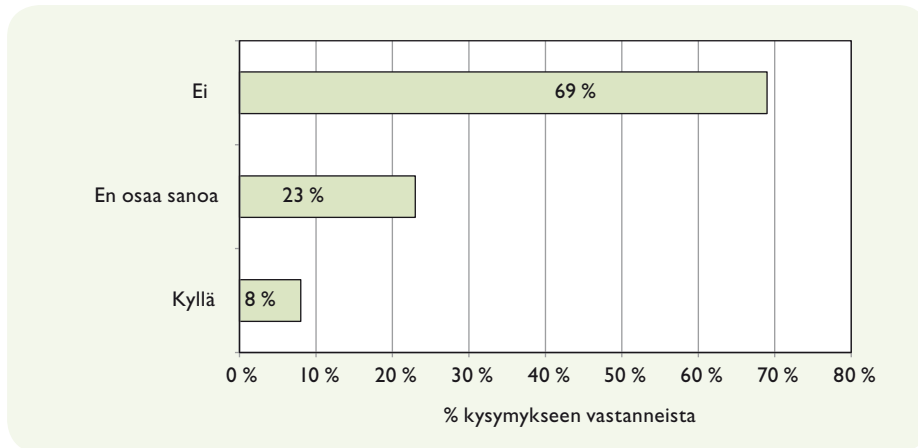
Puhdistetun alueen arvonousu. Suurin osa kysymykseen vastanneista (46 kpl) ei osannut arvioida, oliko julkisilla varoilla tehdyn puhdistamisen seurauksena alueen arvo noussut. Viidennes vastaajista arvioi, että arvonousua oli tapahtunut. Vastauksissa mainittiin esimerkkejä tahoista, jotka olivat hyötäneet puhdistamisen aiheuttamasta arvonoususta. Hyötyjiä olivat esimerkiksi kiinteistön omistaja, haltija, naapurit ja muut alueen toimijat. Myös kunnan ja ympäristön todettiin hyötäneen pilaantuneen alueen kunnostuksesta (Kuva 9).



Kuva 9. Puhdistamisen tuottama arvonousu.

Puhdistamatta olevat isännättömät alueet. Puhdistamatta jääneisiin alueisiin viitattiin 67 vastauksessa. Suurin osa näistä alueista on edelleen puhdistamatta sen vuoksi, ettei vastuutahoa ole pystytty selvittämään tai rahoitusta järjestämään. Vastuutahon epäselvyyksien vuoksi PIMA-kohteita oli jäänyt puhdistamatta noin joka neljännessä vastauksista. Näissä vastauksissa arvioitiin puhdistamatta jääneitä alueita olleen yhteensä noin 100 kohdetta.

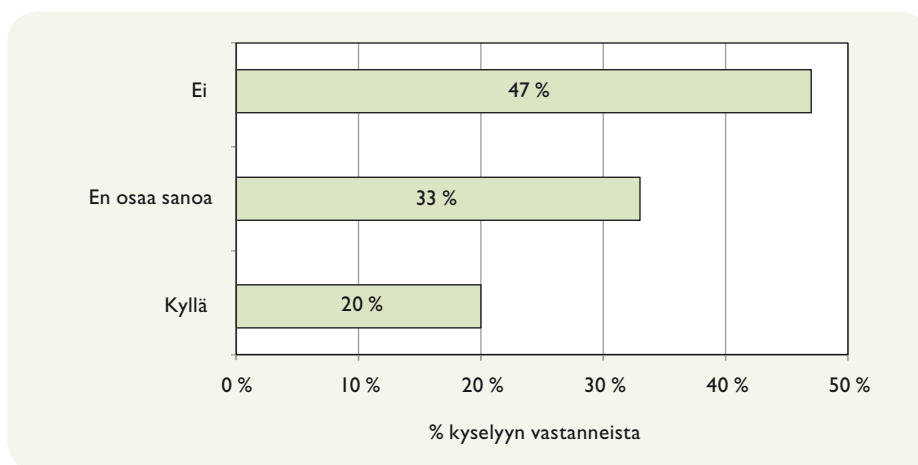
Vielä useammissa vastauksissa todettiin, että PIMA-kohteita oli jäänyt puhdistamatta tai niiden puhdistaminen oli hankaloitunut tai pitkittynyt rahoitusongelmien vuoksi. Näitä tapauksia arvioitiin olevan yhteensä noin 120 aluetta. Lisäksi reilu kolmannes ei tiennyt, oliko näin tapahtunut (Kuva 10.).



Kuva 10. Vastuun epäselvyys puhdistamattomuuden syynä.

Hallintopakon, oikeudenkäyntien sekä sopimusmenettelyjen käyttö. Kyselyssä kartoitettiin myös kuntien menettelytapoja pilaantuneiden alueiden vastuukysymysten ja rahoituksen osalta. Hallintomenettelyssä tai oikeudenkäynnissä oli jouduttu selvittämään PIMA-kohteiden vastuukysymyksiä vajaassa neljäsosassa vastauksista, joita oli yhteensä 51 kpl. Tällaisia tapauksia oli aineistossa arviolta noin 20.

Vastuukysymyksiin oli aineistossa liittynyt yksityisiä sopimusjärjestelyjä ainakin viidesosassa. Nämä sopimukset olivat yleensä liittyneet kiinteistön myyntiin, vuokraukseen tai kaavoitukseen. Esimerkiksi vuokrasopimusehtoihin oli sisältynyt puhdistusvastuu tai pilaantuminen oli huomioitu osto- tai myyntihinnassa (Kuva 11.).



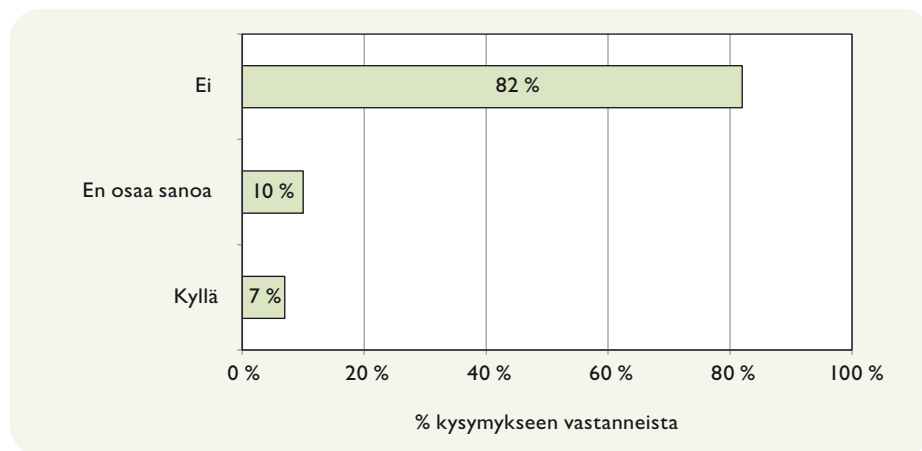
Kuva 11. Rahoitusongelmat puhdistamattomuuden syynä.

Vastuiden tai kustannusten kohtuullistamista oli pohdittu puhdistamisen yhteydessä vain viidesosassa vastauksista. Kohtuullisuuskysymykset olivat tulleet esille esimerkiksi vanhoissa pilaantumistapauksissa tai jos kiinteistön nykyinen omistaja ei ollut pilaaaja. Joissakin tapauksissa kunta oli tullut vastaan kustannuksissa, jos ne kohdistuivat yksityisiin henkilöihin.

Kunnan toimenpiteet puhdistamisen rahoittamiseksi. Vastanneissa kunnissa kaa-voitusta tai rakennusoikeuden lisäämistä oli vain harvoin käytetty keinona rahoittaa isännättömien PIMA -alueiden puhdistamista. Näin oli tehty vain viidessä tapauksessa ja niissä alueita oli kunnostettu asuntorakentamiseen.

Kuntien taloussuunnittelussa tai budjetissa on harvoin varauduttu puhdistamiseen. Yli puolessa vastauksista todettiin, ettei kunnassa ollut varauduttu PIMA-kohteiden puhdistamisen rahoittamiseen. Kolmasosassa vastauksien kattamista kunnissa oli varauduttu näihin puhdistamisiin, tosin yleensä vain kunnan omistamien alueiden osalta. Joissakin kunnissa talousarviossa oli osoitettu määrärahaa sekä tutkimuksiin että puhdistamiseen. Lisäksi joissakin kunnissa oli määrärahaa erikseen vanhojen kaatopaikkojen puhdistamiseen. Sen sijaan vastanneiden joukossa ei ollut juurikaan kuntia, joiden taloussuunnittelussa olisi osoitettu varoja erikseen isännättömien PIMA-kohteiden puhdistamisiin (Kuva 12.). Vain viidessä vastauksessa näin todettiin tehdyn.

Valtion rahoitusta jätehuoltotöiden kautta oli saatu noin kolmasosassa vastauksista. Sen sijaan EU-rahoitusta PIMA-kohteiden puhdistukseen oli saanut kyselyyn vastanneista kunnista vain kaksi kuntaa, yhteensä 405 000 euroa. Muihin tietolähteisiin perustuu tieto, että Suomessa on muuten saatu EU:lta PIMA-hankkeisiin rahoitusta. Esimerkiksi 11 kpl valtion jätehuoltotyöhankkeista on vuoteen 2007 mennessä saanut rahoitusta.



Kuva 12. Isännättömien kohteiden kunnostukseen varautuminen.

Liite 4 Asiantuntijaseminaari

Avauspuheenvuoron käyttivät yksikönjohtaja Markku Kukkamäki Suomen ympäristökeskuksesta ja ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo Kuntaliitosta, jotka selvittivät projektin taustaa ja pilaantuneiden alueiden nykytilaa. Tämän jälkeen projektin tutkija, VTL Sarianne Tikkanen esitteli projektin yhteydessä tehtyjen kunta- ja aluekeskuskyselyjen tuloksia ja niissä esille nousseita isännättömiin kohteisiin liittyviä ongelmia ja kehitysehdotuksia. Suunnittelija Kaija Savelainen Uudenmaan ympäristökeskuksesta puolestaan syvensi aluekeskusten näkökulmaa ja kokemuksia isännättömien kohteiden kunnostuksen nykytilasta.

Alustavia ratkaisuvaihtoehtoja ja mahdollisia rahoitustahoja esitteli projektin tutkija, ympäristölakimies Jouko Tuomainen Suomen ympäristökeskuksesta. Tämän jälkeen kuultiin eri tahojen näkemyksiä nykytilanteen ongelmista ja ratkaisuehdotuksista sekä mahdollisista rahoitustahoista. Ympäristöneuvos Olli Pahkalan ollessa estynyt hänen valmistellun puheenvuoronsa piti Anna-Maija Pajukallio ympäristöministeriöstä. Teollisuuden näkökulmasta puheenvuoron piti Metsäteollisuus ry:n ympäristöpäällikkö Hilikka Hännikäinen. Näitä seurasi kolme alustusta kuntien näkemyksistä ja kokemuksista, joissa tarkasteltiin kunnan roolia maanomistajan (Hyvinkää) ja vesihuollon (Mikkeli) näkökulmista sekä isännättömistä kohteista johtuvia konkreettisia ongelmia (Ylöjärvi). Kuntien puheenvuoron pitivät tekniikan ja ympäristön toimialajohtaja Jyrki Mattila Hyvinkään kaupungista, vesihuoltopäällikkö Reijo Turkki Mikkelin kaupungista ja ympäristöpäällikkö Pentti Keskitalo Ylöjärven kunnasta. Lopuksi vanhempi budjettisihteeri Päivi Valkama valtiovarainministeriöstä tarkasteli toissijaisen vastuu- ja rahoitusjärjestelmän uudistamista valtiontalouden näkökulmasta.

Liite 5 Soili-ohjelman kokemukset keskitetyn projektinjohdon eduista

Laati projektipäällikkö Seppo Nikunen, Soili-ohjelma

Yleistä

Seuraavassa on kuvataan Soili-ohjelmassa saatuja kokemuksia siitä mitä etuja keskitetylle projektinhallinnalla on pilaantuneen maaperän kunnostusprosessin eri vaiheissa.

1. Kohteen historian selvitys ja tutkimusohjelman laatiminen keskitetysti hoidettuna

Soili-ohjelman alkuvaiheessa kunkin kohteen historiatietojen selvittäminen sisällytettiin ympäristökonsulteilta tilattuihin kiinteähintaisiin perustutkimuksiin. Tutkimuksen laajuus sekä perusteet oli pyritty kuvaamaan mahdollisimman tarkoin tutkimustarjouspyynnössä. Varsin pian huomattiin, ettei tätä selvitystä kannata sisällyttää kiinteähintaiseen tarjoukseen kolmesta syystä. Konsulttitoimistot eivät tehneet tätä työvaihetta riittävän huolellisesti. Kohteiden historiaselvityksien vaatima aika vaihtelee kohteittain ja tarpeen arviointi on vaikeata, mikä johtaa usein liian ”positiiviseen” arvioon ja sen seurauksena tarjouksessa voi olla liian pieni panostus selvityksiin. Usein tutkimuksien yhteydessä ja niiden jälkeenkin ilmeni usein yllättäviä seikkoja, jotka huolellisella historiaselvityksellä ja niiden perusteella laaditulla täsmällisellä tutkimusohjelmalla voitaisiin välttää.

Tutkimustuloksien luotettavuuden parantamiseksi historiaselvitysvaihe päätettiin tehdä ohjelman omana työnä. Samalla tutkimusohjelma voitiin tehdä täsmällisemmin ja näin yhdenmukaistaa konsulttitarjouksien sisältöä sekä helpottaa saatavien tarjouksien vertailua. Tutkimuksien luotettavuus parani merkittävästi eikä kunnostusvaiheessa enää tullut ilmi suuria yllättäviä tekijöitä.

Suuren kohdemäärän historiaselvitykset on edullisinta tehdä keskitettynä, jolloin on aina eri vaiheissa eteneviä selvityksiä. Kun jostakin kohteesta odotetaan vastauksia, voidaan muita kohteita viedä samaan aikaan eteenpäin; ja tekijä voi näin käyttää työaikaansa tehokkaasti. Samalla voidaan kehittää kohteiden historiaselvitystä yhdenmukaiseksi, mikä minimoi menetelmien eroista aiheutuvat poikkeavuudet kohdekohtaisissa tiedoissa. Historiaselvityksen tehostamisella ja keskittämällä on saatu erityisesti kunnostusvaiheessa merkittäviä parannuksia massa- ja kustannusarvioiden paikkansapitävyyteen sekä itse historiaselvitysvaiheen kustannustehokkuuteen.

2. Laboratorioanalyysien keskitetty hallinta

Ohjelman alussa ympäristökonsultit saivat vapaasti valita käyttämänsä laboratoriot sekä tilata analyysit harkintansa mukaan. Alkuvuosien jälkeen, erityisesti vertailtaessa Tanskassa ja Ruotsissa toteutettavien vastaavien ohjelmien (OM ja SPIMFAB) yhteydessä käytettyjen laboratorioanalyysien toteutuneita kustannuksia, kävi selville, että ko. kustannukset Suomessa olivat merkittävästi korkeammat kuin näissä maissa. Soilissa aloitettiin järjestelmällinen laboratorioiden kilpailutus useimmiten tarvittavien analyysien osalta. Keskitetyssä hankinnassa saadaan toimittajalle suunnattua enemmän analyysijä ja näin voidaan yksikkökustannuksia saada alemmiksi.

Laboratorioiden Soili-ohjelmalle tarjoamia hintoja ei ole julkistettu ohjelman käyttäjille konsulteille, koska nämä pyytävät omiin ohjelman ulkopuolella hoitamiinsa kohteisiin vastaavia tarjouksia. Konsulttien ohjelmalle tekemistä kustannusarvioista sekä laboratorioiden julkaisemista yleisistä hinnastoista voidaan nähdä, että ohjelman keskitetyllä analyysihankinnalla saavutetaan merkittävästi yleistä hintatasoa edullisempi hintataso.

Keskitetty laboratorioanalyysien hankinta ja seuranta on johtanut myös laboratorioissa esiintyneen virheellisen toiminnan nopeaan havaitsemiseen ja korjaamiseen, mikä heijastuu positiivisesti koko toimintakenttään.

Vaikka muutaman viime vuoden aikana analyysimäärät ovat kasvaneet riskinarvioinnin mukanaan tuomien lisävaatimuksien vuoksi, on kohdetta kohti tarvittavien analyysien hinta pysynyt samalla tasolla keskitetyn analyysiohjauksen ansiosta ja hintataso on merkittävästi edullisempi kuin ohjelman alkuvuosina, huolimatta siitä, että analyysien tarkkuusvaatimukset ovat nykyisin useissa analyyseissä tiukentuneet sekä yleinen kustannustaso on noussut.

3. Perustutkimuksien keskitetty kilpailutus ja keskitetty tutkimuksien sekä raportointien ohjaus

Kohteessa tehtävien ympäristötekniisten perustutkimuksien hintataso on Soilin toimintavuosina laskenut merkittävästi huolimatta yleisestä kustannustason noususta ja tutkimuspisteiden keskimääräisestä kasvusta siitä, mikä oli käytäntönä Suomessa ohjelman alkuaikoina. Tämän on mahdollistanut yhdenmukaiset ja täsmällisesti ohjatut käytännöt sekä tutkimuksien että raporttien teossa.

Ohjelmassa olevien tutkittavien suurien kohdemäärien avulla voidaan järjestää maantieteellisesti tehokkaampia ”tutkimuskierroksia”, joiden avulla yhteen kohteeseen kohdistuvat kustannukset laskevat. Samoin raportointia on kehitetty yhdenmukaiseksi ja mm. tutkimusraporttien sisällysluettelo on sama huolimatta siitä, mikä konsulttitoimisto on työn tehnyt. Ohjelman toimesta myös tutkimuksien johtopäätökset kunnostusesityksineen voitiin yhdenmukaistaa ja saada samanlainen käytäntö joka puolella maata. Ohjelman alkuaikoina konsulttien harrastamasta pohdiskelusta siitä, minkä alueen ympäristökeskus on kyseessä ja miten tämän mahdollinen käyttäytyminen otettaisiin huomioon, on päästy eroon ja esitykset ovat objektiivisia eri puolilla maata. Toimintatapojen uudistukset ovat nopeasti otettavissa hallittuun käyttöön. Erityisesti tutkimuksien johtopäätöksien keskitetty, ammattitaitoinen ohjaus on tärkeä vaihe niin, että valtakunnallisesti voidaan ylläpitää yhdenmukaista järjestelmää. Tämä on erityisen tärkeää nykyisin, kun riskinarviointi on lainsäädännön myötä saavuttanut aseman hyvänä ja tavanomaisena työkaluna. Riskinarvion soveltaminen yhdenmukaisesti samanlaatuisissa kohteissa onnistuu parhaiten keskitetyn ammattitaitoisesti johdetun ohjelman ohjauksessa.

Samoin on käynyt ilmi, että riskinarvioiden laatua voidaan nopeasti parantaa, koska keskitetystä projektin ohjauksesta johtuen on uusien ohjeiden antaminen ja niiden käyttöön otto erittäin nopeasti toteutettavissa laajalla rintamalla.

Kokemuksen perusteella voidaan todeta, että kerralla tutkittavien (= yhdellä tutkimuskierroksella) kohteiden määrän kasvattaminen mahdollistaa hyvän panostuotosuhteen. Tämän lisäksi hyväksyttävän kustannustehokkuuden saavuttamiseksi on tärkeää ohjeistaa yhdenmukaiset ja selkeät toimintamallit.

Ohjelmaan on saapunut tutkimustarjouksia myös sellaisilta ympäristökonsulttitoimistoilta, jotka eivät ole ohjelman vakituisesti käyttämiä. Nämä tarjoukset ovat olleet hinnaltaan usein 2–4 -kertaisia verrattuna tarjouskyselyn voittaneeseen hintaan.

4. Kunnostustarpeen todentaminen ja kunnostussuunnitelmien laadinta

Kunnostustarpeen ja kunnostustavoitteen määrittely sekä niihin perustuvan kunnostussuunnitelman laatiminen onnistuu parhaiten keskitetyssä ohjauksessa, jolloin sekä yhdenmukaisuus että kulloinkin soveltuvat kunnostusmenetelmät voidaan parhaiten ottaa huomioon. Yhdenmukaisilla menettelytavoilla ja suunnitelma-asiakirjan sisällön yhdenmukaistamisella on kustannustason suuri merkitys. Samantyyppisillä haitta-aineilla pilaantuneiden kohteiden suunnitteluasiakirjat voidaan sisältörungoltaan yhdenmukaistaa ja muutenkin suunnitelman runko voidaan yhdenmukaistaa. Pienissä ja yksinkertaisissa kohteissa on kustannustehokasta sisällyttää myös työ-

selityksiasiat kunnostussuunnitelman kanssa yhteen asiakirjaan. Samoin ympäristö-tekniikan tutkimusraportin hyväksikäyttö kunnostussuunnitelman alkuosiona sitä tarpeen mukaisesti muokaten on säästänyt turhaa paperityötä viranomaiskäsitelyssä sekä urakkakysely- ja urakkasopimusvaiheissa. Soili-ohjelman alussa, ennen menettelytapojen virtaviivaistamista, kukin konsultti teki suunnitelmat omien menettelytapojensa mukaisesti, jolloin myös työselitys esitettiin erillisenä asiakirjana.

Ohjelmaan on saapunut suunnittelutarjouksia myös sellaisilta ympäristökonsulttitoimistoilta, jotka eivät ole ohjelman vakituisesti käyttämiä. Nämä tarjoukset ovat olleet hinnaltaan jopa nelinkertaisia Soilin hankkimaan vähintään samanlaatuiseen palveluun verrattuna.

5. Kunnostusvaiheen keskitetty hoitaminen

Kunnostusvaiheessa keskitetyllä projektinjohdolla saadaan merkittävää etua sekä valvonnan että itse kunnostuksen hoidossa. Keskitetyssä ohjauksessa voidaan helposti ottaa käyttöön sellaisia kunnostusmenetelmiä, josta on saatu hyviä kokemuksia huolimatta siitä, onko kohteeseen valitulla suunnittelijalla kokemusta kyseisestä menetelmästä. Urakoitsijavalinnat voidaan tehdä kerralla valtakunnallisesti ja tietyn urakoitsijan ammattitaitoa voidaan hyödyntää laajasti.

Soili-ohjelma esimerkiksi aloitti ensimmäisenä Suomessa katalyyttisen menetelmän hyödyntämisen haihtuvien öljyhiilivetyjen poistamiseksi maaperästä. Samoin biologisen in situ -kunnostuksen hyödyntäminen on ollut viime vuosina merkityksellistä valtakunnallisen kehityksen kannalta, kuin myös erityisesti urakkamuodon kehittämisessä Soili-ohjelmalle asetetun kustannustehokkuustavoitteen täyttämiseksi.

Maarakennusurakoiden osalta kalleimmat tarjoukset ovat yleensä 1,5–3 -kertaisia verrattuna Soilissa vakituisesti toimivien urakoitsijoiden tarjouksiin.

6. Soili-ohjelmatyyppisen keskitetyn mallin soveltaminen muihin vastaaviin tutkimus- ja/tai kunnostushankkeisiin

Soili-ohjelma on suoriutunut sille perustamisvaiheessa vuonna 1995 asetetuista tavoitteista hyvin. Tavoitteena oli, että ohjelmassa tutkittaisiin yli 700 entistä polttoneiteiden jakelupistettä. Tämä tavoite tulee ylittymään noin 300 kohteella, jolloin tutkittuja kohteita tulee ohjelmassa olemaan noin 1000. Kunnostukseen arvioitiin vuonna 1995 etenevän vajaa 400 kohdetta, kun kunnostuksia tullaan tekemään kaikkiaan noin 600 ohjelmaan haetussa kohteessa.

Kohteiden tutkimiseen oli vuoden 1995 suunnitelmissa varauduttu yhteensä 4 miljoonalla eurolla. Vuoden 2008 loppuun mennessä Soili-ohjelmassa oli käytetty kohdeselvityksiin vähän yli 4 miljoonaa euroa (alv 0). Kohteiden kunnostamiseen arvioitiin vuoden 1995 suunnitelmissa käytettävän yhteensä 17–34 miljoonaa euroa. Kunnostuksiin on Soili-ohjelmassa tähän mennessä käytetty yhteensä 32 miljoonaa euroa.

7. Yhteenveto keskitetyn mallin eduista:

- Keskitetyllä ohjauksella voidaan nopeasti ottaa käytäntöön uusia menetelmiä silloin, kun ne on hyviksi havaittu.
- Epäkohtiin eri toimielimien toiminnassa voidaan keskitetyn seurannan perusteella puuttua hyvin nopeasti.
- Yhdenmukaiset asiakirjat viranomaiskäsitelyssä tekevät myös hallintokäsittelyt selkeämmiksi ja joutuisammiksi.
- Valtakunnallinen kehitys on nopeaa, kun siihen voidaan vaikuttaa keskitetysti.
- Kulloinkin toimivaltaisen viranomaisen rooli on keskitetyssä ohjelmassa tms. hallintajärjestelmässä selkeä; se voi tarkastaa tutkimusohjelmat tarvittaessa ja tarkastaa tutkimusraportit, kunnostusesitykset riskinarvioineen sekä luvittaa hankkeet.
- Viranomaisohjeet saadaan keskitetyn ohjelman avulla nopeasti käyttöön valtakunnallisesti.
- Keskitetystä ohjelmasta saadaan hyödyllistä tietoa myös lainsäädännön kehittämiseksi.
- Keskitetyn ohjelman avulla kohteita kohdellaan tasapuolisesti ja samalla tavalla valtakunnan tasolla.
- Keskitetyn ohjelman operatiivisen johdon tulee olla riippumaton tutkimuksia suorittavista ja hyväksyvistä tahoista, mikä takaa parhaiten menetelmien ja toimintamallien kehittymisen.
- Teknisen projektinhoidon keskittämällä laajemmalle asiantuntijayhteisölle voidaan saavuttaa merkittäviä etuja:
 - henkilöstön määrää ja laatua voidaan säädellä joustavasti tarpeen mukaisesti,
 - erikoisasantuntemusta omaavien henkilöiden käyttö esimerkiksi tietotekniikassa ja muissa erityiskysymyksissä on tarvittaessa helppoa,
 - henkilöstöllä on käytettävissään ajanmukaiset työvälineet, työtilat ja tukipalvelut sekä
 - on mahdollista toimia valtakunnallisesti tukeutuen riittävään alueelliseen organisaatioon.
- Eri toimijoita kohdellaan tasapuolisesti, kun projektinhoito-organisaatio on riippumaton osapuolien intresseistä.

Liite 6 Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän toiminta

Laati Outi Pyy ja Teija Haavisto

Yleistä

Valtion jätehuoltotöillä on täydennetty jätehuollon toimeenpanoa niissä tapauksissa, joissa haittaa tai vaaraa aiheuttavia jätehuollon laiminlyöntejä ei muutoin ole saatu korjattua. Kyseessä ovat olleet vanhat pilaantumistapaukset ja aikanaan laiminlyöty jätehuolto. Valtion jätehuoltotyöjärjestelmää on käytetty vanhojen kaatopaikkojen kunnostamisen lisäksi lähinnä akuuttia ympäristö- tai terveysvaaraa aiheuttaneiden, isännättömien pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamiseen.

Alueellisten ympäristökeskusten pienehköihin kunnostushankkeisiin käytettävissä olevan ympäristötyömäärärahan suuruus on viimeisten vuosien aikana ollut 3–4 milj. euroa/vuodessa. Ympäristötyömäärärahmomentilla on lisäksi erikseen nimetty sellaiset uudet hankkeet, joissa valtion osuus on ylittää 350 000 euroa (aiemmin 2 milj. markkaa). Viime vuosina tällaisia uusia pilaantuneen maan kunnostushankkeita on pystytty sisällyttämään talousarvioihin enimmillään yksi vuodessa.

Valtion jätehuoltotyöstä sovitaan valtion ja kunnan tai yksityisen tahon kesken. Säädöksissä ei ole määritetty, millä osuudella valtion tulisi osallistua työstä aiheutuviin kustannuksiin. Kustannusosuudet ovat vaihdelleet 5–80 %, usein lähtökohtana kustannusten puolittaminen osapuolten kesken.

Lainsäädäntötaustaa

Valtion jätehuoltotöistä on säädetty 1. helmikuuta 1989 voimaan tullessa jätehuoltolaissa (48/89) ja sen nojalla annetussa asetuksessa (901/89). Säädökset ovat myöhemmin siirtyneet jätelakiin ja sen 35 §:ään (4.2.2000/91). Laissa on määritelty edellytykset, joilla valtio voi rahoittaa kunnostamista. Jätehuoltotyöstä todetaan seuraavaa:

Jos ympäristössä olevasta jätteestä tai muusta käytöstä poistetusta esineestä tai aineesta aiheutuu lain 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, sovituaan siitä tarvittaessa asianomaisen kunnan kanssa, jätehuoltotyönä valtion talousarvion rajoissa tehdä tai teettää työn tai toimenpiteen taikka osallistua muuten edellä tarkoitettuihin kustannuksiin.

Valtion jätehuoltotyö voi siis kohdistua pilaantuneen maaperän ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostamisen lisäksi irtainten jätteiden poistamiseen alueelta. Edellytyksenä on, että tarpeellisesta työstä tai toimenpiteestä voi aiheutua tai on aiheutunut kunnan jätehuollolle kohtuuttomaksi katsottavat kustannukset.

Ympäristöministeriö on tarkentanut kirjeessään (30.11.2004) alueellisille ympäristökeskuksille jätehuoltotyöjärjestelmään soveltuvien kohteiden kriteereitä. Kohteiden tulisi täyttää seuraavat kriteerit:

- maaperän on täytettävä pilaantuneisuuden kriteerit ja
- pilaantuminen uhkaa erityisessä suojelutarpeessa olevaa aluetta (esim. luonnonsuojelualuetta), tai pohja- tai pintavesiesiintymä on vaarassa tai pilaantuminen aiheuttaa nykyisen maankäytön kautta uhan terveydelle ja
- pilaava toiminta on loppunut ja
- pilaajaa ei enää ole tai tiedetä eikä sitä siksi saada oikeudelliseen vastuuseen, tai pilaaja ei muusta syystä suoriudu velvoitteestaan, taikka kunnostusvastuu kohdistuu tahoon, jolle velvoite on kohtuuton; esim. se ei ole aiheuttanut

pilaantumista, ja tiedetään, ettei se myöskään pysty suoriutumaan taloudellisesti hankkeesta ja

- kunnostamisesta saatu taloudellinen hyöty ei ole puhdistamisesta vastuussa olevalle huomattava ja
- kunta tai yksityinen taho osallistuu hankkeen kustannuksiin ja
- valtion osallistuminen on perusteltua esimerkiksi kunnan vähäisen maksukyvyyn vuoksi.

Jos kohde täyttää edellä esitetyt kriteerit, hankkeesta voidaan tehdä aloite jätehuoltotyöksi. Aloitteiden tekijöinä ovat olleet lähinnä kunnat ja ympäristön- tai terveydensuojelun kannalta kiireellisissä tapauksissa alueelliset ympäristökeskukset.

Valtakunnallinen vanhojen kaatopaikkojen ja pilaantuneiden maa-alueiden kunnostusohjelma

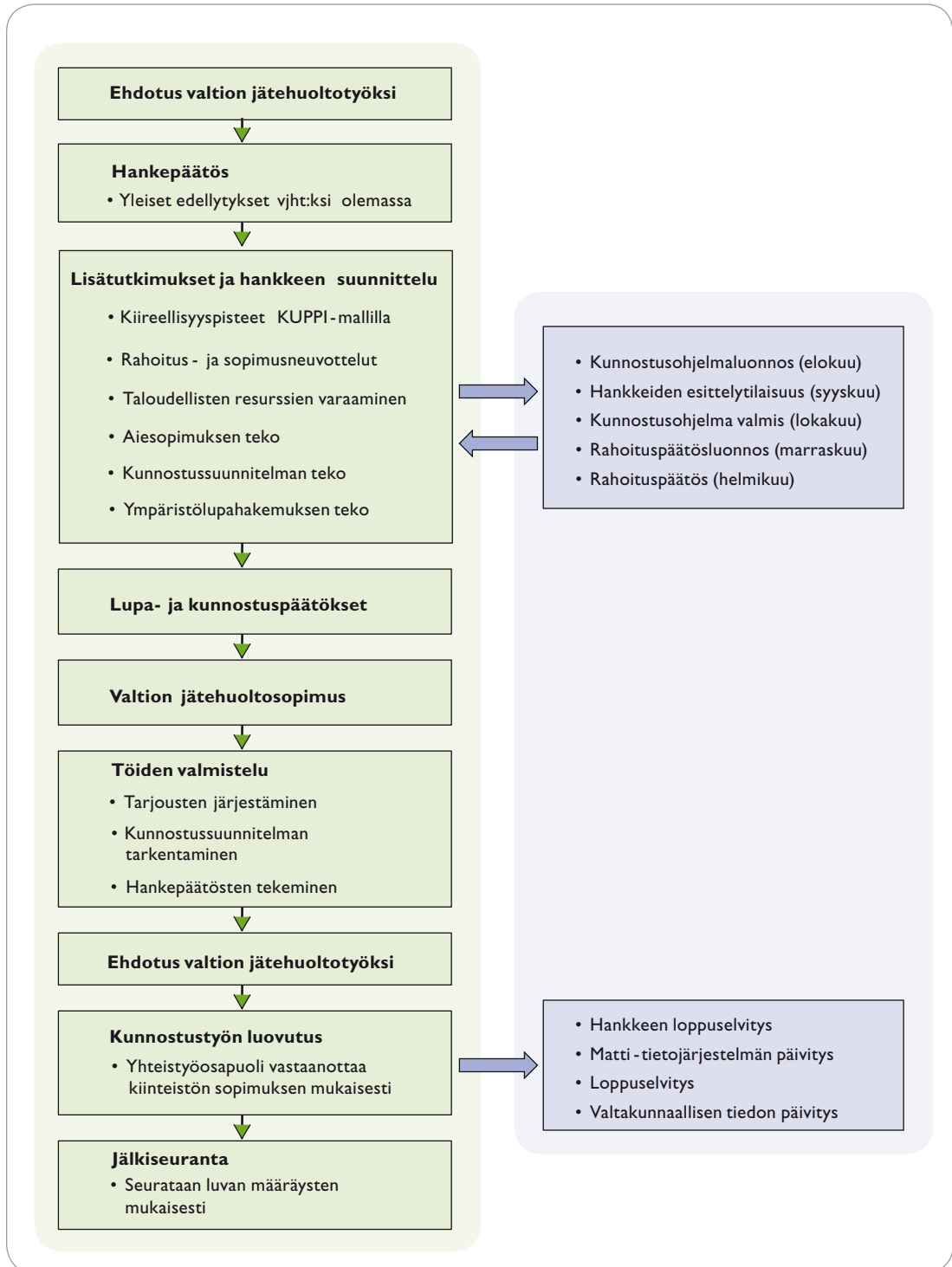
Suomen ympäristökeskus kokoaa vuosittain alueellisilta ympäristökeskuksilta tietoa sellaisista pilaantuneiden maiden ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostushankkeista, joiden suunnitteluun ja toteutukseen toivotaan ympäristötyömäärärahoista osarahoitusta. Tiedot kootaan valtakunnalliseen vanhojen kaatopaikkojen ja pilaantuneiden maiden kunnostusohjelmaan. Ohjelmassa ovat mukana seuraavan viiden vuoden aikana alustavasti kunnostettavaksi suunnitellut hankkeet. Ympäristöministeriö käyttää kunnostusohjelmaa mm. budjettivalmistelussa ja jakaessaan alueellisille ympäristökeskuksille ympäristötyömäärärahoja.

Valtakunnallinen kunnostusohjelma kootaan alueellisten ympäristökeskusten AHJO:on (ympäristöhallinnon asianhallintaohjelma) hankeosioon tallennettujen tietojen pohjalta. Alueellisten ympäristökeskusten tuleekin päivittää tulevia ja uusia hankkeita koskevat tiedot alkusyksystä. Kunnostusohjelmaan esitetyistä hankkeista täytetään tai päivitetään AHJO:n hankekuvaus. Kunnostettavaksi esitettävästä kohteesta kerrotaan alueen tila, tarvittavat toimenpiteet ja niiden kiireellisyys. Rahoituksen hankeosiosta selviää kokonaiskustannusarvio, rahoitussuunnitelma ja haettu rahoitus. Mikäli hanke jakautuu monelle vuodelle, kokonaiskustannusarvio esitetään vuosittain. Rahoitussuunnitelmaan merkitään yhteistyökumppaneiden sekä valtion osuus kustannuksista hankkeen toteuttamisvuosille.

Hankkeita kirjataan AHJO:on seuraavan viiden vuoden ajalle. Viimeiselle vuodelle merkitään epävarmimmat kohteet, jotka on suunniteltu tehtäväksi seuraavan viisivuotiskauden aikana. Lisäksi AHJO:n hankeosioon tehdään esitys vuosittaisesta pilaantuneiden maiden kartoitus-, selvitys- ja tutkimusrahoituksesta. Kohteiden priorisointia varten alueelliset ympäristökeskukset laskevat kullekin hankkeelle ns. KUPPI-pisteet.

SYKE järjestää yhdessä ympäristöministeriön kanssa alkusyksystä kokouksen, jossa käydään läpi seuraavalle vuodelle rahoitettavaksi esitetyt hankkeet. Alueelliset ympäristökeskukset kutsutaan kertomaan tarkemmin hankkeista ja niiden tilanteesta sekä keskustelemaan kohteiden priorisoinnista. AHJO:sta koottavan tiedon ja kokouksessa käydyn keskustelun perusteella SYKE laatii ympäristöministerille kunnostusohjelman taustamuistioineen. Ympäristöministeriö päättää tämän jälkeen määrärahojen jaosta ympäristökeskuksille.

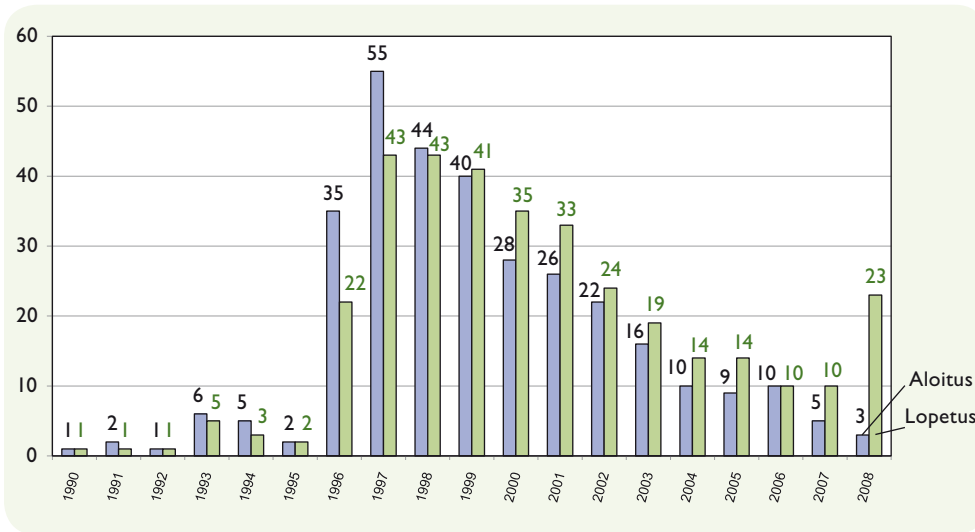
Alueelliset ympäristökeskukset saavat ympäristötyömäärärahat käyttöönsä helmikuussa. Ympäristökeskusten tulee vielä laatia kevään aikana määrärahojen tarkempi käyttösuunnitelma ja toimittaa ne ympäristöministeriöön ja SYKEen. Hankkeiden valmistuttua niistä tehdään loppuselvitykset. SYKE kokoaa tiedot valmistuneista hankkeista ympäristöministeriölle vuosittain tehtävään muistioon.



Kuva 13. Valtion jätehuoltotöiden prosessikaavio.

Valtion jätehuoltotyömäärärahoihin valmistuneet hankkeet

Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän, aikaisemmin myös ympäristönsuojeluavustusten, kautta on vuoden 2008 loppuun mennessä rahoitettu ainakin 346 pilaantuneiden maiden ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostushanketta (Kuva 14.). Kaikkiaan hankkeet ovat maksaneet 46,3 miljoonaa euroa ja valtio on tukenut näitä töitä vähintään 20,5 miljoonalla eurolla (46 hankkeen kustannustiedot puuttuvat). Aloitettujen ja valmistuneiden hankkeiden määrät ovat pudonneet noin neljännekseen 1990-luvun loppuvuosista. Määrä todennäköisesti vähenee edelleen, mikäli valtion kunnostusmäärärahoja ei lisätä. Kunnostusohjelmaan vuosiksi 2009–2013 on esitetty hankkeita, joiden keskimääräiset toteutuskustannukset ovat selvästi korkeammat kuin nyt valmistuneissa.



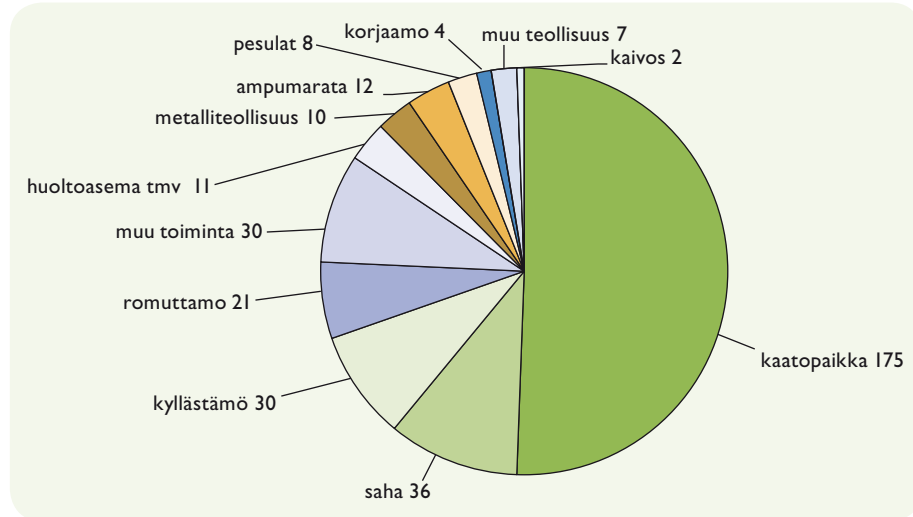
Kuva 14. Valtion osittain rahoittamien hankkeiden lukumäärät vuosittain.

Kaikkiaan pilaantuneita maa-alueita on Suomessa kunnostettu lähes 4 000 kpl. Vuosittain ympäristöviranomaisilta haetaan lupaa 300–350 pilaantuneen alueen kunnostushankkeen aloittamiseen. Valtion jätehuoltotyönä toteuttavien hankkeiden osuus lukumäärästä on laskenut jonkin verran vuosituhannen vaihteen tilanteeseen verrattuna.

Valtion jätehuoltotyöt ovat suurelta osin alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien yhteistyöhankkeita (Taulukko 8.), joista merkittävän osan muodostavat kaatopaikkojen kunnostukset (Kuva 15). Valtion osuus kunnostuskustannuksista on kaikissa hankkeissa ollut keskimäärin 49 %. Osuus on pienentynyt jonkin verran ja vain harvoin näyttäisi valtion osuus nousevan tätä suuremmaksi. Hankkeiden koko on jonkin verran kasvanut, joskin vuosien välillä on vaihtelua. Kunnostuskustannusten keskiarvo on nyt 154 000 euroa, kuitenkin alle 100 000 euron hankkeita on kaikkiaan 62 % (185 kpl).

Taulukko 8. Eri rahoittajien osuuksia valtion osittain rahoittamissa kunnostushankkeissa.

Rahoittaja	lkm	Kokonaisrahoitus 1000 €	Keskimääräinen prosenttiosuus
Valtio	327	20 533	49
Kunnat	299	18 167	44
EU	11	1 199	1
Yksityinen	33	5 160	6



Kuva 15. Valtion osittain rahoittamien kunnostushankkeiden toimialajakauma.

Valtion rahoittama osuus kunnostuskustannuksista vaihtelee hankkeissa 5–90 %. Valtion jätehuoltotöistä annetun asetuksen 4 §:n mukaan määriteltiin valtion osuudeksi enintään 50 %, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Myöhemmin asetus on kumottu, mutta käytäntö kustannusten puolittamisesta on jäänyt yleiseksi tavoitteeksi. Jos sopimusosapuoli on ollut maksukykyinen tai osittain vaikuttanut kunnostustarpeen syntymiseen, valtion osuutta on pienennetty yleislinjasta. Mikäli vastuullisen on katsottu taloudellisesti hyötyvän yhdessä rahoitetusta työstä, on valtion osuutta pienennetty hyötyä vastaavasti. Jos taas kustannukset ovat olleet kohtuuttomat verrattuna kunnostusvastuussa olevan maksukykyyn ja kunnostusvastuu on kohdistunut pilaajan sijasta esim. pilaantumisesta tietämättömään maanomistajaan tai haltijaan, hankkeita on edesautettu keskiarvoa suuremmilla valtion osuuksilla. Kuntahankkeiden suuri osuus saattaa juontaa juurensa myös jätelain sisällöstä, jossa edelleenkin on kirjattu yhdeksi edellytykseksi kustannusten kohtuuttomuus kunnan jätehuollolle (JL 4.2.2000/91 35 §).

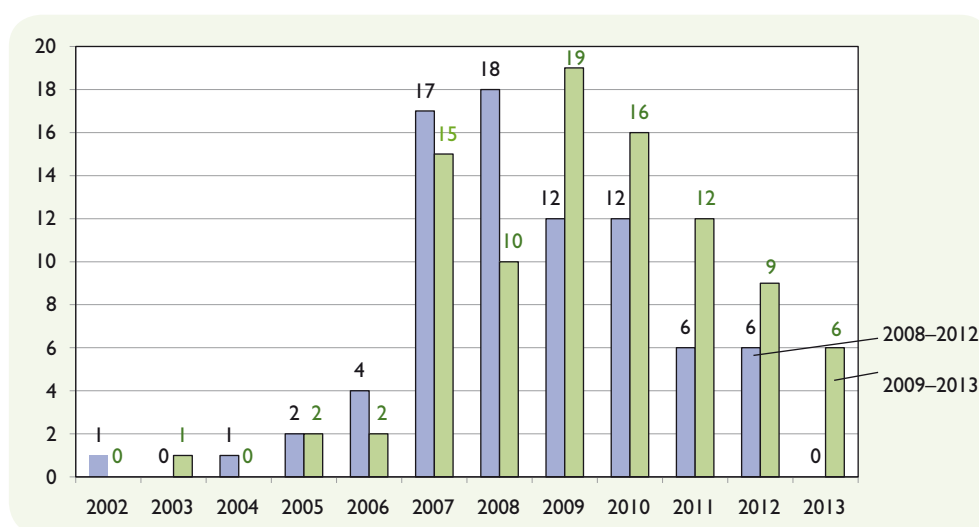
Valmistuneiden, julkisten hankkeiden toimialajakaumassa ei ole tapahtunut vuosien myötä juurikaan muutoksia. Kaatopaikat ja niiden ohella sahat ja kyllästämöt ovat edelleen merkittävimmät valtion jätehuoltotöiden painopistealueet. Kunnat ovat esittäneet yhteistyökohteiksi vanhojen kaatopaikkojen sulkemisia ja siirtoja. Ympäristöhallinnon tekemät erillisselvitykset sahoilla ja kyllästämöillä, ampumaradoilla sekä taimi- ja kauppapuutarhoilla ovat puolestaan edistäneet tällaisten alueiden kunnostamista. Pohjaveden pilaantumisen ennaltaehkäisy tai pilaantumisen rajoittaminen ovat olleet merkittävin syy kohteen kunnostamiseen.

Valtion jätehuoltotöinä kunnostettujen kohteiden toimialajakauma poikkeaa jonkin verran kaikkien kunnostettujen kohteiden toimialajakaumasta. Kaikkien kunnostettujen kohteiden joukossa polttoaineen jakelutoimintaan liittyvät kohteet muodostavan lähes puolet kunnostustöistä. Vanhojen huoltoasemien sulkeminen ja vanhojen jakeluasemien kunnostukseen keskittynyt SOILI-ohjelma ovat lisänneet kohteiden kunnostamista merkittävästi. Toiminnan päättymisen, maankäytön muutokset sekä kiinteistö- ja yrityskaupat ovat edistäneet mm. kaatopaikkojen, teollisuus- ja varastoalueiden sekä satamien kunnostamista.

Hanke-esitykset ja Kunnostusohjelma vuosille 2009–2013

Alueelliset ympäristökeskukset ovat esittäneet 92 kohteen kunnostamista ympäristötöymäärärahoihin vuosina 2009–2013. Ehdotuksiin sisältyy neljä pilaantuneisiin sedimentteihin liittyvää hanketta, kaksi romulaivan siirtoa ja kaksi kaivosta.

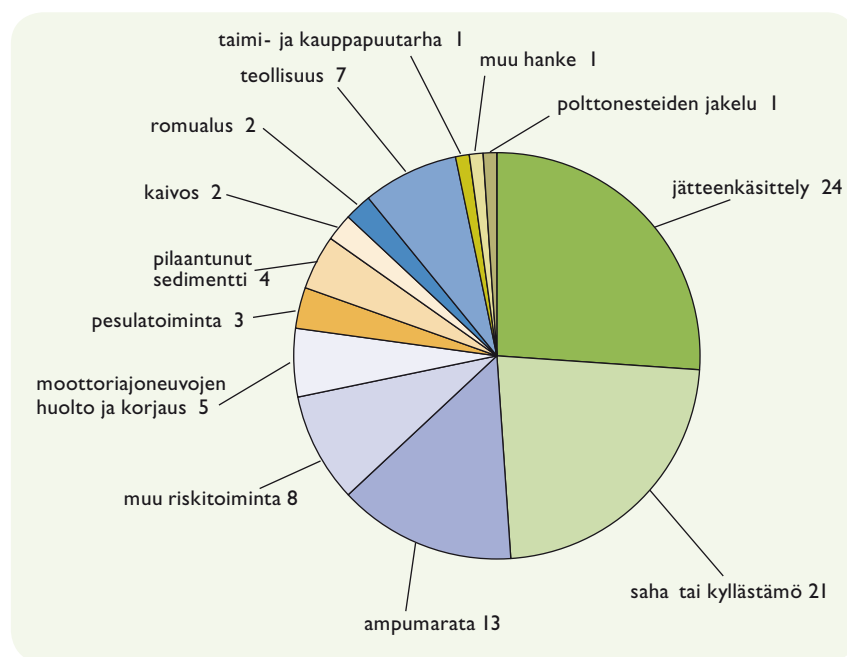
Kunnostusohjelmaan esitetyistä hankkeista ensi vuonna aloitettaviksi on suunniteltu 19 hanketta. Kaikkiaan vuonna 2009 rahoitusta on haettu 42 hankkeelle. Kunnostushankkeiden alkamisvuodessa on hieman muutosta edelliseen ohjelmakauteen verrattuna. Aikaisemmin hankkeiden alkaminen painottui ohjelmakauden ensimmäisiin vuosiin. Nyt mukana on selvästi enemmän hankkeita, jotka ovat alkaneet jo ohjelmakautta edeltäneinä vuosina ja toisaalta hankkeita esitetään enemmän myös ohjelmakauden loppuvuosille. Hankkeiden viivästymiseen on ainakin joissakin tapauksissa vaikuttanut vuodenvaihteessa 2008–2009 tapahtuneet kuntaliitokset, joiden vuoksi kunta ei ole ollut halunnut käynnistää hanketta enää vuoden 2008 aikana (Kuva 16.).



Kuva 16. Ympäristötöymäärärahoihin vuosina 2009–2013 toteuttavaksi ehdotettujen pilaantuneiden maa-alueiden ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostushankkeiden aloitusvuodet verrattuna edellisen ohjelmakauden hankkeisiin.

Kunnostettaviksi ehdotetuissa kohteissa määrällisesti eniten on edelleen kaatopaikkoja, sahoja ja kyllästämöitä, ampumaratoja ja erilaisen teollisen (metalli-, nahka- ja metsäteollisuus) toiminnan pilaamia alueita (Kuva 17.). Pilaantuneisiin sedimentteihin liittyviä hankkeita on mukana 4 kpl.

Kokonaiskustannuksiltaan suurin osa (74 %) hankkeista on alle 300 000 euron hankkeita ja enintään 100 000 euron hankkeita on lähes puolet (48 %). Hankkeita, joissa valtion osuus on yli 300 000 euroa, sisältyy ohjelmaan 21 kpl. Näistä viidessä valtion osuus on vähintään miljoona euroa ja yhdestä (Lievestuoreen Laajalahti) valtion rahoituspäätös on jo olemassa. Valtaosassa (68 %) hankkeista rahoitusosuudet on ehdotettu jaettavaksi puoliksi valtion ja muiden rahoittajien kesken ja 17 hankkeessa valtion osuus jää alle 50 prosentin. Kaikkien ehdotettujen hankkeiden toteuttamiseen on arvioitu tarvittavan 21 miljoonaa euroa seuraavien viiden vuoden kuluessa. Ensi vuonna arvioidaan tarvittavan 4,4 miljoonaa euroa. Vuodesta 2010 eteenpäin hankkeiden toteutumisen epävarmuus lisääntyy ja toisaalta tulevana vuosina esille saattaa tulla uusia kiireellisesti toteutettavia hankkeita. Vuosittaiset määrärahatarpeet vaihtelevat vuoden 2010 5,9 miljoonasta viimeisen vuoden 2013 2,3 miljoonaan euroon.



Kuva 17. Ehdotettujen hankkeiden jakautuminen maaperää pilanneen toiminnan mukaan.

Lisäksi valtion jätehuoltotyöhankkeiden valmistelu ja maaperän tilan tietojärjestelmän tietojen täydentäminen vaativat alueellisilta ympäristökeskuksilta huomattavaa työpanosta. Kohteiden kartoittamiseen, selvittämiseen ja priorisointiin tarvitaan alueellisten ympäristökeskusten arvioiden mukaan vuosittain runsaat miljoona euroa. Vuotuinen ympäristötyömäärärahan tarve olisi siis 5–6 miljoonaa euroa.

Tehty arviointi perustuu AHJOn Hanke-osiosta ja suoraan alueellisista ympäristökeskuksista saatuihin tietoihin.

Liite 7 Ohjauskeinojen arviointikriteerit

Ohjauskeinojen yleiskuvaus

Ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan ohjauskeinoja. Ympäristöpoliittiset ohjauskeinot muodostavat varsin monimuotoisen kokonaisuuden, ja niitä voidaan luokitella eri tavoin. Eräs yleinen tapa jaotella ohjauskeinoja on jakaa ne hallinnollisiin, taloudellisiin ja informatiivisiin ohjauskeinoihin sekä vapaaehtoiisiin sopimuksiin. Nämä ohjauskeinoryhmät voidaan jakaa erilaisiin alalajeihin. Tässä raportissa käytetään edellä mainittua kolmijakoa ja vapaaehtoiset sopimusjärjestelyt käsitellään oikeudellisen ohjauksen osana.

Rajanveto erilaisten ohjauskeinojen välillä ei ole käytännössä yksiselitteistä ja usein ohjauskeinot sisältävät elementtejä useista ryhmistä. Usein ympäristöpoliittiseen tavoitteeseen voidaan päästä parhaiten ohjauskeinojen yhdistelmällä, sekajärjestelmällä. Esimerkiksi informaatio-ohjausta käytetään usein muiden ohjauskeinojen tukena, edistämään ja tehostamaan niiden vaikutusta. Olettavasti myös toissijaisen rahoituksen uudistamisen rinnalla tarvitaan muitakin toimenpiteitä, sillä pilaantumistilanteet ovat kovin erilaisia, joten niihin voidaan vaikuttaa useammillakin ohjauskeinoilla. Tarvitaan esimerkiksi tehostettua tiedottamista, vastuulainsäädännön muutoksia, laillisuusvalvonnan tehostamista ja muita keinoja sekä puhdistamishankkeiden priorisointia.

Yksittäisten ohjauskeinojen arviointikriteerit

Millä perusteella voidaan valita tarkoituksenmukaisin ohjauskeino tiettyyn ympäristöpoliittiseen ongelmaan? Ohjauskeinojen valintaan ja niiden keskinäiseen vertailuun on kehitelty erilaisia sääntelykriteereitä, joita käytetään päätöksenteon tukena. Yksittäisten ohjauskeinojen etuja ja haittoja voidaan arvioida esimerkiksi oikeustaloustieteen piirissä kehitellyn regulaatioteorian sääntelykriteereiden avulla. Keskeiset kriteerit voidaan jakaa neljään pääryhmään: vaikuttavuus, erilaiset tehokkuusnäkökulmat, joustavuusnäkökulmat ja oikeudenmukaisuuskysymykset.

Arvioita tehtäessä tulee tosin muistaa, että harvoin yksi ohjauskeino on kaikkien kriteerien osalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Ohjauskeinojen vertailua ei voida siten tehdä mekaanisesti, mutta sen avulla saadaan kattava yleiskuva eri ohjauskeinojen eduista ja haitoista.

Tässä raportissa yksittäisen ohjauskeinojen arviointikriteerit perustuvat keskeisiin ympäristöoikeudellisiin periaatteisiin ja yleisiin sääntelykriteereihin. Pilaantuneiden alueiden vastuujärjestelmän muutosten valmistelussa tulee arviointikriteerien lisäksi ottaa reunaehtoina huomioon muun muassa julkisilla varoilla saadun hyödyn mahdollinen takaisinperintä tai hyödynsaajan osallistuminen kustannuksiin sekä keinottelun estäminen.

Seuraavassa luettelossa on esitetty kootusti nämä hankkeessa käytetyt ohjauskeinojen arviointikriteerit. Luettelon jälkeen on käsitelty tarkemmin näitä kriteereitä. Yksittäisten ohjauskeinojen arvioinnit ovat luvuissa 4-6 ja niiden yhteenveto luvussa 7.

Ohjauskeinojen arviointikriteerit

Vaikuttavuus

- Vaikutus ympäristön- ja terveydensuojelun tasoon.

Kattavuus

- Kattavuus (Isännättömät kohteet: vanhat/uudet/nykyiset/tulevat).
- Varma pilaantuminen/epävarmat riskit.

Oikeudenmukaisuus

- Miten hyöty yhteiskunnan rahoituksesta jakautuu (Kunta/valtio/yksityinen)?
- Miten kustannukset kohdistuvat?
- Miten keinottelu estetään valtion rahoituksella?

Aiheuttaja maksaa -periaate

- Kohdentuvatko maksut aiheuttajaan vai nykyiseen kiinteistön käyttäjään?

Kohtuullisuus

- Miten vastuullisen talousasema vaikuttaa vastuuseen?

Kustannustehokkuus

- Priorisointi kohteiden valinnassa.
- Varautuminen teknologian kehittämiseen – puhdistamisen ajoitus.

Hallinnollinen tehokkuus

- Järjestelmän ylläpitokustannukset.
- Joustavuus.
- Nykyisten hallintajärjestelmien kokemuksen hyödyntäminen.

Sääntelyn selkeys ja hallittavuus

- Vastuulliset ja vastuunjaon perusteet määritelty yksiselitteisesti.

Suhde muuhun oikeusjärjestykseen

- Valtionavustuksia (State aid) koskeva sääntely.
- Kilpailulainsäädäntö.

Vaikutus valtion ja kuntien työnjakoon

- Aluetasolla kunnalla hyödynsaajana keskeinen asema.
- Valtio kiireellisissä ja isoissa tapauksissa.

Vaikuttavuus. Vaikuttavuus on ehkä tärkein yksittäisistä arviointikriteereistä. Vaikuttavuudella viitataan siihen, miten hyvin ohjauskeinolla saadaan toteutettua halutut ympäristöpoliittiset tavoitteet. Tässä tapauksessa vaikuttavuus perustuu siihen, miten hyvin toissijaisella vastuujärjestelmällä saadaan puhdistettua isännättömiä pilaantuneita alueita ja siten ehkäistyä ympäristö- ja terveysriskejä.

Kattavuus. Pilaantuneiden alueiden vastuujärjestelmän tulisi kattaa mahdollisimman hyvin vanhat, nykyiset ja tulevat vahingot. Nykyisin yksi olennainen ongelma ovat nimenomaan vanhat tapaukset. Uudet vahingot sen sijaan eliminoituvat melko tehokkaasti ympäristöluvilla ja -määräyksillä ja tarkkailuvollisuuden takia ei myöskään piileviä tapauksia pitäisi syntyä.

Uuden toissijaisen vastuujärjestelmän tulisi kattaa myös tulevaisuudessa ilmenivät uudet isännättömät alueet ja ympäristövahingot. Yksi keino on perustaa pysyvä vastuujärjestelmä, sillä tulevat uudet vahingot ja riskit ovat realiteetti, joihin tulee varautua. Uusia pilaantuneita alueita voi syntyä sekä uusien kemikaalien kehittämisen myötä että nykyisten kemikaalien piilevien vaikutusten myötä. Myös ilmastomuutos voi muuttaa sadeoloja ja edelleen pohjaveden korkeutta, mistä voi seurata maaperän haitta-aineiden uusimuotoisia haittoja. Kuten ennen ei tiedetty maaperän pilaantumisen ongelmista, saatamme tulevaisuudessa aiheuttaa tietämättämme uusia ongelmia. Millaista uutta pilaantumista voi ylipäänsä tulla? Esimerkkejä näistä ovat uudet kemikaalihaitat, lailliset pilaantumiset, esim. TBT ja nanoteknologia, sekä kromatut palosuoja-aineet. Biosidilainsäädäntöä uusitaan, joten sen suhteen ei pitäisi

tulla haittoja, mutta sen sijaan haittoja voi tulla aineista, joita on käytetty jo pitempään. Millaisia ovat esim. happamoitumisen aiheuttamat maaperän tai pohjaveden pilaantumiset tai ympäristövastuudirektiivin tarkoittamat luontovahinkokohteet?

Oikeudenmukaisuus koostuu toisaalta hyödyn ja kustannusten kohdistumisesta ja toisaalta keinottelun estämisestä. Hyöty ja kustannukset tulee kohdistaa yleisesti hyväksyttävällä tavalla ja lähtökohtana tulisi olla se, että puhdistamisesta hyötyä saavan tulisi olla mukana rahoittamassa kustannuksia. Ongelmallista on esimerkiksi se, voidaanko koko toimialalta edellyttää osallistumista esim. maksujen muodossa, kun pilaantumisen on kuitenkin aiheuttanut yksittäinen yritys.

Keinottelun estäminen on tärkeää järjestelmän legitimitietin kannalta. Yhteiskunnan rahoitus tarjoaa mahdollisuuksia myös sen perusteettomaan hyödyn-tämiseen ja keinotteluun. Isännättömillä alueilla voidaan keinotella esimerkiksi siten, että omistaja myy alueen maksukyvyttömälle taholle ja hyödyntää muun osan kiinteistöstä. Tämä ei ole ollut yleistä, mutta silti keinottelua ja vastuun paikoilua on ilmennyt. Pilaantunut alue voidaan ostaa ehkä takaisin, kun yhteiskunta on maksanut puhdistamisen. Keinottelua voidaan estää usealla tavalla:

- Uudelle omistajalle asetetaan velvollisuus maksaa korvaus, jos kiinteistö myydään tietyssä ajassa puhdistamisen jälkeen tms. Esimerkiksi Soili-ohjelmassa rahoituksen ehtona on 10 vuoden myyntirajoitus, josta voidaan tapauskohtaisesti poiketa, mutta auttaako tämä kaikkeen keinotteluun?
- Omistusoikeus voidaan siirtää puhdistamisen rahoittajalle. Tässä hankaluu-tena on, että alueiden pilaantumisen laajuus ei yleensä noudata kiinteistöjen omistussuhteiden rajoja. Omistusoikeuteen ja vapaaseen kaupankäyntiin puuttuminen ei muutenkaan ole ongelmattonta.
- Myynnin kieltäminen kokonaan, kun puhdistamisvastuu on epäselvä. Nykyisin pilaantuneita kiinteistöjä myydään ja ostetaan jatkuvasti riskeistä huolimatta. Jos ostaja ei kykene maksamaan puhdistamista, voi syntyä uusi isännätön alue.
- Kiistanalaista on, miten rakentamishankkeissa puhdistamisen kustannukset ja niistä saatavat hyödyt lopulta päätyvät asuntojen hintoihin.

Aiheuttaja maksaa -periaate. Aiheuttajan vastuu on puhdistamisvastuun asettamisen periaatteellisenä lähtökohtana. Tarkoituksena on, että pilaantumisen aiheuttaja joutuu toiminnassaan ottamaan huomioon vastuun aiheuttamansa pilaantumisen kustannuksista. Uuden pilaantumisen yhteydessä aiheuttajan vastuulla on ohjaavaa vaikutusta, mutta voidaan perustellusti kysyä, onko näin ikivanhojen pilaantumista-pausten yhteydessä. Onko ohjausvaikutuksella samaa merkitystä? Vastaus vaikuttaa siihen, missä määrin toissijainen vastuu voi olla mahdollista.

Kohtuullisuus. Kohtuullisuus on otettava huomioon erityisesti yksityisten ihmisen kannalta, sillä he voivat esimerkiksi periä pilaantuneen omakotitalokiinteistön ja joutua maksajiksi. Kohtuullisuuden arviointi on henkilötahosidonnaista ja perustuu siihen, mikä on kyseisen yksilön kannalta kohtuullista. Näkökulmana pitäisi olla hankkeen vaikutukset sekä hankkeesta hyötyä saavan että haittoja kärsivän aseman kannalta.

Kustannustehokkuus. Kustannustehokkuudella viitataan siihen, että ohjauskeinolla saavutetaan halutut ympäristöpoliittiset tavoitteet mahdollisimman pienillä kokonaiskustannuksilla. Pilaantuneiden alueiden toissijaisen vastuujärjestelmän kohdalla kokonaiskustannuksia voidaan pienentää mm. seuraavilla asioilla:

- priorisointien avulla ohjataan rahoitusta ensisijaisesti kiireellisimpien kohteiden puhdistamiseen;
- ennakoidaan puhdistusteknologian kehittymistä ja ajoitetaan sen mukaan ei-kiireellisiä puhdistuksia;
- minimoidaan alueiden puhdistamiskustannuksia esim. keskittämällä suunnittelu, kilpailutukset ja valvonta yhdelle organisaatiolle;
- toissijainen järjestelmä luodaan hallinnollisesti tehokkaaksi ja yksinkertaiseksi.

Hallinnollinen tehokkuus. Hallinnollisesti tehokas ohjauskeino on sellainen, joka minimoi niin viranomaisten kuin yksityistenkin hallinnolliset kustannukset. Hallinnolliset kustannukset ovat kiinteästi yhteydessä kustannustehokkuuteen, jonka yksi kustannuserä ne ovatkin. Pilaantuneiden alueiden toissijaisen vastuujärjestelmän yhteydessä olennaiseksi voi muodostua muun muassa se, kuinka paljon uuden järjestelmän rakentamisessa voidaan hyödyntää olemassa olevaa järjestelmää ja sen organisaatioita. Toinen tärkeä seikka on sääntelyn sisältämät poikkeukset. Tehokkuuden näkökulmasta niitä tulisi olla mahdollisimman vähän.

Sääntelyn selkeys ja hallittavuus. Sääntelyn tulisi olla selkeää ja läpinäkyvää, jotta sen avulla saavutetaan parhaiten sääntelyn tavoitteet. Optimaalista olisi, jos sääntely muodostaisi koherentin ja yksiselitteisen kokonaisuuden. Pilaantuneiden alueiden vastuukysymysten sääntelyssä on nykyisin joitain puutteita selkeyden osalta. Esimerkiksi kohtuullisuuden määrittely ei ole yksiselitteistä, mikä on johtanut epäselvyyksiin ja tulkintaeroihin kentällä. Tämä puolestaan vaarantaa tasapuolisen kohtelun. Tarve yksiselitteiselle kohtuuden määrittelylle tuli vahvasti esille erityisesti aluekeskuksille tehdyssä kyselyssä. Tosin tehtävä on haasteellinen, sillä kohtuullisuuden tai kohtuuttomuuden kriteerien yksiselitteinen määrittely ei liene mahdollista ja tapauskohtaista harkintaa tarvitaan aina.

Suhde muuhun oikeusjärjestykseen. Pääsääntöisesti uusi sääntely ei saa olla ristiriidassa voimassaolevan sääntelyn kanssa. Pilaantuneiden alueiden toissijaista vastuujärjestelmää uusittaessa tulee ottaa huomioon valtioneuvoston päätökset koskeaa sääntelyä sekä kilpailulainsäädäntöä. Erityisesti merkittävässä asemassa on valtioneuvoston päätökset koskeaa sääntelyä, joka asettaa rajoituksia suorille valtioneuvostuksille ja niiden ehdoille. Valtioneuvostokielon lähtökohtana on EU:n perustamissopimuksen 87 artikla.

Vaikutus valtion ja kuntien työnjakoon. Isännättömien alueiden kunnostuksessa, vastuutahon puuttuessa, kunnat ovat nykyisin usein joutuneet rahoittamaan kunnostuskustannuksia, vaikka niillä ei ole ollut siihen juridista velvollisuutta. Toisaalta myös valtio on osallistunut kunnostuskustannuksiin erityisesti valtion jätehuoltotöiden kautta. Toissijaista järjestelmää uudistettaessa tulee kuntien ja valtion roolijako rahoittajina selvittää. Esimerkiksi tulisi pohtia, mikä on kunnan rooli aluetasolla puhdistuksen hyödynsaannin näkökulmasta. Toisaalta valtion roolia lienee syytä vahvistaa isoissa ja kustannuksiltaan kalliiden kohteiden kunnostuksissa.

Liite 8
Yhteenvetotaulukko

Ohjaukeinoet/ arviointikriteerit	Vaikutavuus	Kattavuus	Aiheuttamisperiaate	Kohtuullisuus	Oikeudenmukaisuus	Kustannustehokkuus	Hallinnollinen tehokkuus	Selkeys ja hallittavuus	Linjassa valtionavustus -sääntelyn kanssa	Linjassa kilpailulain säännön kanssa
Budjettirahoitus ja valtionavustukset										
Korkotukilainat										
Valtiontuki teollisuuden kunnostus- ohjelmille										
Ympäristörahoitukset										
Ympäristöverotus										
Tuottajan vastuu ja maksu										
Kiinteistövero										
EU-rahoitus										
Omistajan/haltijan vastuun laajentaminen										
Hallintopakon käytön tehostaminen										
Valtion vastuun lisääminen										
Kunnan vastuun lisääminen										
Alueen käyttötarkoituksen muutta- jan/rakentajan vastuu										
Välivaiheen haltijan/omistajan vastuu										
Selontekovelvollisuuden laajentaminen luovutuksissa										
Kokonaisen toimialan vastuu										
Pakollisen vakuutuksen laajentaminen										
Hallintosopimus										
Sopimusjärjestelyt										
Ympäristölupien vakuusjärjestelmät										
Tiedotus										
Koulutus										
Rekisterien kehittäminen										

Liite 9

Aihetta koskevaa kirjallisuutta

- Alkio, Mikko - Wiik, Christian: kilpailuoikeus 2009. Helsinki 2009.
- Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOY Lakitieto. Helsinki 2002.
- Ekroos, Marja: Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan Yhteisössä. Lakimiesliiton Kustannus Oy. Helsinki 1994.
- Hartikainen, Sami: Sääntöjen vastainen valtioneuvoston päätös ja takaisinperintä, Defensor Legis 3/2008, p. 390–414.
- Herler, Casper: Markföreningsansvaret: om retroaktivitet och skälighet av miljörättsligt återställansansvar. Talentum. Helsinki 2008.
- Hollo Erkki J.: Saastuneen maaperän ennallistamisvastuun perusteista. Teoksessa Laaksonen, Kalevi (toim.): Juhlajulkaisu Veikko Hyvönen 1929-18/9-1999. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998.
- Hollo Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001.
- Hollo Erkki J.: Ympäristövahinkolaki. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995.
- Kuusiniemi, Kari: Julkisoikeudellinen kunnostamisvastuu ja vanha maaperän saastuminen. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Professori Kyösti Holman juhlakirja, s. 13-175. Lapin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Rovaniemi 2002.
- Siikavirta, Kristian: Valtioneuvoston päätös oikeudessa ja politiikan yhtymäkohdassa - esimerkkinä ympäristönsuojelu (PDF). Helsinki 2007.
- Tuomainen, Jouko: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001.
- Tuomainen, Jouko: Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2006.

KUVAILEHTI

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus (SYKE)			Julkaisu-aika Marraskuu 2009
Tekijä(t)	Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen ja Outi Pyy			
Julkaisun nimi	Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä Uudistustarpeet ja -mahdollisuudet			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu on saatavana vain internetissä: www.ymparisto.fi/julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Raportissa esitetään ”Rahoitusjärjestelmät pilaantuneen maaperän kunnostuksiin” projektin (PIMARAHA) tulokset. Raportin tavoitteena on kuvata, millaisia pilaantuneiden alueiden puhdistamisen toissijaisia rahoitusjärjestelmiä Suomessa on ja miten niitä voidaan kehittää. Lähdeaineistona on kirjallisuuden lisäksi käytetty kyselytutkimusta ja haastatteluja.</p> <p>Suomen nykyinen toissijainen rahoitusjärjestelmä ei ole riittävän kattava, ja lisäksi EU:n valmisteilla oleva maaperänsuojeludirektiivi edellyttää nykyistä laajempaa kansallista, pilaantuneiden alueiden toissijaisen rahoituksen järjestelmää. Uudistuksia tarvitaan, ja ne voidaan toteuttaa monella tavalla. Raportissa ehdotetaan, että Suomessa toteutetaan valtakunnallinen tutkimus- ja kunnostamisohjelma. Lisäksi ehdotetaan useita yksittäisiä toimenpiteitä kuten lainsäädännön muutoksia ja rahoituksen lisäämistä.</p>			
Asiasanat	maaperä, maaperän saastuminen, kustannukset, ympäristövastuu, ympäristöpolitiikka, ohjauskeinot, rahoitus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja				
	ISBN (nid.)	ISBN 978-952-11-3593-4 (PDF)	ISSN (pain.)	ISSN 1796-1726 (verkkokj.)
	Sivuja 113	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen	Hinta (sis. alv 8 %) -
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetissä: www.ymparisto.fi/julkaisut Suomen ympäristökeskus (SYKE), asiakaspalvelu, PL 140, 00251 Helsinki Puh. 020 690 183, faksi (09) 5490 2190 Sähköposti: neuvonta.syke@ymparisto.fi			
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus (SYKE), PL 140, 00251 Helsinki			
Painopaikka ja -aika				

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Finlands miljöcentral (SYKE)			Datum November 2009
Författare	Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen och Outi Pyy			
Publikationens titel	Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä Uudistustarpeet ja -mahdollisuudet (Subsidiärt system för finansiering av efterbehandling av förorenad mark Förnyelsebehoven och -möjligheterna)			
Publikationsserie och nummer	Finlands miljöcentrals rapporter 21/2009			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig bara på internet: www.ymparisto.fi/julkaisut (på finska)			
Sammandrag	<p>Resultaten av PIMARAHA-projektet presenteras i denna rapport. Ändamålet med projektet var att ge en överblick över de existerande subsidiära finansieringsmöjligheterna i Finland och hur de kan förbättras. Som källmaterial har man i tillägg till artiklar använt förfrågningar och intervjuer.</p> <p>Det nuvarande subsidiära finansieringssystemet i Finland är inte tillräckligt omfattande. Dessutom förutsätter det i EU under beredning varande markdirektivet att en mer omfattande nationell subsidiär finansieringsmodell bör finnas till för att kunna användas i samband med efterbehandling av förorenad mark. Förnyelser behövs och de kan förverkligas på många sätt. I rapporten föreslår man att man i Finland förverkligar ett riksomfattande forsknings- och efterbehandlingsprogram. I tillägg föreslår man flere fristående åtgärder som t.ex. förändringar i lagstiftningen och ökade finansieringsmedel.</p>			
Nyckelord	jord, markförorening, kostnader, miljöansvar, miljöpolitik, styrmedel, finansieringssystem			
Finansiär/ uppdragsgivare				
	ISBN (hft.)	ISBN 978-952-11-3593-4 (PDF)	ISSN (print)	ISSN 1796-1726 (online)
	Sidantal 113	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig bara på internet: www.ymparisto.fi/julkaisut (på finska) Finlands miljöcentral (SYKE), kundservice, PB 140, 00251 Helsingfors Tfn. +358 20 690 183, fax +358 9 5490 2190 Epost: neuvonta.syke@ymparisto.fi			
Förläggare	Finlands miljöcentral (SYKE), PB 140, 00251 Helsingfors			
Tryckeri/tryckningsort -år				

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Finnish Environment Institute (SYKE)			<i>Date</i> November 2009
<i>Author(s)</i>	Jouko Tuomainen, Sarianne Tikkanen and Outi Pyy			
<i>Title of publication</i>	Maaperän puhdistamisen toissijainen vastuu- ja rahoitusjärjestelmä Uudistustarpeet ja -mahdollisuudet (Secondary liability for soil and groundwater remediation Prospects of a new financing scheme)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Finnish Environment Institute 21/2009			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	The publication is available only on the internet: www.ymparisto.fi/julkaisut (in Finnish).			
<i>Abstract</i>	<p>The present report discusses the findings of a Finnish research project on the financing systems for soil and groundwater remediation, describing the various secondary financing systems currently available in Finland in this field, and suggesting further improvements to them. In addition to relevant literature, the study draws on a questionnaire and interviews.</p> <p>The current secondary financing system is not extensive enough in Finland, and the European directive on soil protection in preparation also calls for more extensive national systems for the secondary financing of contaminated soils. Reforms are therefore needed, and various options are feasible. Along with a nation-wide research and remediation programme, to be carried out in Finland, the present report also suggests individual measures, such as amendments to the present legislation, and additional funding.</p>			
<i>Keywords</i>	soil, contaminated soils, costs, environmental responsibility, environmental policy, policy instruments, financing systems			
<i>Financier/ commissioner</i>				
	ISBN (pbk.)	ISBN 978-952-11-3593-4 (PDF)	ISSN (print)	ISSN 1796-1726 (online)
	No. of pages 113	Language Finnish	Restrictions Public	Price (incl. tax 8 %) -
<i>For sale at distributor</i>	The publication is available only on the internet: www.ymparisto.fi/julkaisut (Finnish) Finnish Environment Institute (SYKE), Customer service, P.O.Box 140, FI-00251 Helsinki, Finland Tel. +358 20 690 183, fax +358 9 5490 2190 Email: neuvonta.syke@ymparisto.fi			
<i>Financier of publication</i>	Finnish Environment Institute (SYKE), P.O.Box 140, FI-00251 Helsinki, Finland			
<i>Printing place and year</i>				

Pilaantuneiden kohteiden puhdistamisessa on lähtökohtana aiheuttajan vastuun periaate. Täydennyksenä tarvitaan toissijaista rahoitusta, sillä aiheuttaja ei aina maksa. Näiden ns. isännättömien kohteiden puhdistaminen edellyttää yhteiskunnan rahoitusta. Suomen nykyinen toissijainen rahoitusjärjestelmä ei riitä, siksi pilaantuneita alueita jää puhdistamatta ja osa puhdistetaan viiveellä. Lisäksi EU:n velvoitteet edellyttävät nykyistä laajempaa kansallista, pilaantuneiden alueiden toissijaisen rahoituksen järjestelmää. Julkaisussa kuvataan, miksi nykyinen järjestelmä on uudistettava ja selostetaan vaihtoehtoja, miten uudistukset voidaan toteuttaa.



ISBN 978-952-11-3593-4 (PDF)

ISSN 1796-1726 (verkköj.)