

HELSINGIN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden projekti

**Perustilaselvitys direktiivilaitosten
ympäristölupaharkinnassa ja pilaantuneen ympäristön
puhdistamista koskevassa sääntelyssä**

Pro gradu -tutkielma

Laatija: Noora Britschgi

Ohjaaja: professori Ari Ekroos

Joulukuu 2014



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos/Institution – Department	
Oikeustieteellinen tiedekunta			
Tekijä/Författare – Author			
Noora Britschgi			
Työn nimi / Arbetets titel – Title			
Perustilaselvitys direktiivilaitosten ympäristölupaharkinnassa ja pilaantuneen ympäristön puhdistamista koskevassa sääntelyssä			
Oppiaine /Läroämne – Subject			
Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level		Aika/Datum – Month and year	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages
Pro gradu -tutkielma		Joulukuu 2014	XVI + 88
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Tutkielman aiheena on teollisuuspäästödirektiiviin perustuva perustilaselvitys, joka on Suomessa pantu täytäntöön ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Perustilaselvityksellä tarkoitetaan ympäristön tilainventaariota, jolla selvitetään direktiivilaitosten toimintaan liittyvien merkityksellisten vaarallisten aineiden maaperälle ja pohjavedelle aiheuttama muutos. Euroopan komission mukaan perustilaselvitys on työkalu, jonka avulla pilaantuneen ympäristön ennallistamisen tavoitetaso voidaan teollisen toiminnan päätyttyä määrittää. Tutkielman tavoitteena on selvittää perustilaselvityssääntelyn aiheuttama oikeustilan muutos sekä arvioida selvityksen soveltuvuutta suomalaiseen ympäristölupaharkintaan ja pilaantuneita alueita koskevaan sääntelyyn. Tutkielmassa on lyhyesti esitelty muissa jäsenvaltioissa valittuja toimeenpanoratkaisuja ja arvioitu Suomessa valitun implementointiratkaisun onnistumista suhteessa sääntelyn tavoitteisiin.</p> <p>Aineistona on teollisuuspäästödirektiivin ja ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen lisäksi käytetty perustilaselvitystä koskevia komission ja ympäristöministeriön ohjeita ja soveltuviissa määrin oikeuskirjallisuutta, joka pääsääntöisesti on peräisin ajalta ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa 1.9.2014. Kirjallisuuden on katsottu olevan käyttökelpoista, koska pilaantuneen ympäristön puhdistamista koskeva sääntely on ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa säilytetty pääosin ennallaan. Tutkielma on luonteeltaan lainopillinen, ongelmakeskeinen esitys, joka sijoittuu tutkimuskysymystensä, metodologiansa ja tavoitteidensa johdosta ympäristöoikeuden alalle.</p> <p>Tutkielman perusteella voidaan todeta, että perustilaselvityssääntely ei täysin sovellu suomalaisen ympäristön pilaantumista koskevaan sääntely-ympäristöön. Perustilaselvityksen laatimista koskeva sääntely ja ohjeistus on toteutettu teollisuuspäästödirektiivin tavoitteiden mukaisesti, mutta sääntely on tulkinnanvaraista. Perustilan palauttamista koskeva sääntely on perustilasääntelyn ongelmakohta eikä toiminnan lopettamisvaiheeseen liittyvästä menettelystä sen perusteella synny selkeää kuvaa. Perustilaselvityksen laatiminen voi olla vaikea tehtävä, koska toiminnanharjoittajilta edellytetään vaarallisten aineiden maaperälle ja pohjavedelle mahdollisesti aiheuttaman pilaantumisriskin syvällistä arviointia. Selvityksen mahdolliset hyödyt liittyvät sen ympäristönsuojelullisiin vaikutuksiin. Toiminnanharjoittajien selvilläolovelvollisuus korostuu ja perustilaselvitysten avulla saadaan ajantasaista tietoa maaperän ja pohjaveden tilasta. Tietojen avulla ennaltaehkäisy menetelmiä ja parempia tekniikoita voidaan edelleen kehittää. Maaperän ja pohjaveden laatuinventaariona perustilaselvityksen laatiminen tukee alueiden ennallistamista niiden yksilölliset tarpeet huomioivalla tavalla. Selvitys tarjoaa lupaharkinnassa käytettäväksi aikaisempaa kattavamman ympäristön tilaa koskevan aineiston.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords			
Perustilaselvitys, perustila, merkitykselliset vaaralliset aineet, direktiivilaitosten lupaharkinta, ennallistamissääntely			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Helsingin yliopiston pääkirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

SISÄLLYS	II
LÄHDELUETTELO.....	IV
LYHENTEET	XVI
1. JOHDANTO	1
1.1 TUTKIELMAN AIHE JA RAKENNE	1
1.2 TAVOITE, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJAUKSET	3
1.3 TUTKIELMAN METODI.....	4
1.4 KÄYTETYT MATERIAALIT	6
2. PERUSTILASELVITYSSÄÄNTELYN TAUSTA	10
2.1 EU-OIKEUDELLINEN TAUSTA.....	10
2.1.1 <i>Unionin ympäristöoikeuden lähtökohtia</i>	10
2.1.2 <i>Aikaisempi oikeustila</i>	11
2.1.3 <i>Teollisuuspäästädirektiivin tavoitteet ja tarkoitus</i>	13
2.1.4 <i>Teollisuuspäästädirektiivin perustilaselvityssäätely</i>	14
2.2 PERIAATTEELLISIA JA KÄSITTEELLISIÄ LÄHTÖKOHTIA	16
2.2.1 <i>Ympäristöperiaatteet sääntelyn taustalla</i>	16
2.2.1.1 <i>Aiheuttamisperiaate</i>	17
2.2.1.2 <i>Varautumis- ja varovaisuusperiaatteet</i>	19
2.2.1.3 <i>Toiminnanharjoittajan selvilläölovelvollisuus</i>	21
2.2.2 <i>Tutkielman käsitteistä</i>	22
2.2.2.1 <i>Perustila ja perustilaselvitys</i>	22
2.2.2.2 <i>Pilaantunut ympäristö</i>	23
2.2.2.3 <i>Ennallistaminen ja puhdistaminen</i>	26
3. YMPÄRISTÖN PILAANTUMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY.....	27
3.1 PILAAMISKIELLOT SUOMALAISEN YMPÄRISTÖSÄÄNTELYN YTIMESSÄ	27
3.1.1 <i>Maaperän pilaamiskielto</i>	27
3.1.2 <i>Pohjaveden pilaamiskielto</i>	28
3.1.3 <i>Pilaamiskieltojen merkityksestä</i>	31
3.2 YMPÄRISTÖLUPAMENETTELY	32

3.2.1 Ympäristölupa	32
3.2.2 Lupa- ja valvontaviranomainen	34
3.2.3 Ympäristölupahakemus	35
3.2.4 Luvan tarkistaminen ja muuttaminen	42
3.3 PILAANTUNEEN YMPÄRISTÖN PUHDISTAMINEN	42
3.3.1 Puhdistamisvastuu	42
3.3.2 Hallinnollinen menettely	46
3.3.3 Ympäristön tavoitetaso	48
4. PERUSTILASELVITYS UUTENA VELVOITTEENA	52
4.1 PERUSTILASELVITYKSEN SOVELTAMISALA	52
4.1.1 Soveltamisalakriteerit ja lupavelvollisuus	52
4.1.2 Direktiivilaitokset	52
4.1.3 Merkitykselliset vaaralliset aineet	55
4.2 PERUSTILASELVITYKSEN LAATIMINEN	61
4.2.1 Perustilaselvityksen sisältö	61
4.2.2 Tyypitilanteet	64
4.3 PERUSTILAN PALAUTTAMINEN JA PUHDISTAMISVELVOLLISUUS	66
5. KANSAINVÄLISOIKEUDELLISTA VERTAILUA	71
5.1 ALANKOMAAT	71
5.2 ISO-BRITANNIA	72
5.3 SAKSA	74
5.4 RANSKA	76
5.5 RUOTSI	78
6. ANALYYSI	81
6.1 ONGELMIA JA KEHITTÄMISAJATUKSIA	81
6.2 OIKEUSTILAN MUUTOS	85

Lähdeluettelo

Kirjallisuus ja elektroniset lähteet

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. WSOY, Juva 1989 (jäljempänä ”*Aarnio 1989*”).

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Unigrafia Oy Yliopistopaino, Helsinki 2011 (jäljempänä ”*Aarnio 2011*”).

AMEC Environment & Infrastructure UK Limited: European Commission Final Report - Collection and analysis of data to inform European Commission guidance on the content of the baseline report as required under Article 22(2) of Directive 2010/75/EU on industrial emissions (IED), and as defined in Article 3(19). Doc Reg No. 30310/C000/12287i2, August 2012 (jäljempänä ”*AMEC 2012*”).

Attila, Mikko; Grönroos, Juha; Jantunen, Jorma; Jouttijärvi, Timo; Karvosenoja, Niko; Kautto, Petrus; Pelkonen, Riina; Petäjä, Jouko; Savolahti, Mikko & Silvo, Kimmo: Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanon vaikutukset Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2012. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2012 (jäljempänä ”*Attila ym. 2012*”).

Borrel, Yann; Deharbe, David: Le régime du rapport de base des installations IED: un diptyque en voie d’achèvement. Droit de l’environnement, n° 223. Toukokuu 2014 (jäljempänä ”*Borrel & Deharbe 2014*”).

Davies, Paul: Uncertainty reigns over required baseline report on site contamination. International Law Office, maaliskuu 2014. Osoitteessa: <http://www.internationallawoffice.com/newsletters/Detail.aspx?g=a4d463ca-22b4-4fcf-bdfb-33372ed3164e> (jäljempänä ”*Davies 2014*”).

Ekroos, Ari; Kievari, Timo; Warsta, Matias: Jätehuollon vakuusvaatimukset ympäristönsuojelulaissa: Ongelmat ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriön raportteja 1/2009 (jäljempänä ”*Ekroos ym. 2009*”).

Ekroos, Ari: Rakennuslupapäätöksen pysyvyydestä. Teoksessa Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus - Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Edita Prima Oy, Helsinki 2005 (jäljempänä ”*Ekroos 2005*”).

Ekroos, Ari; Kumpula, Anne; Kuusiniemi, Kari; Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Talentum Media Oy, Helsinki 2014 (jäljempänä ”*Ekroos ym. 2014*”).

Ekroos, Marja: Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopassa. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1994 (jäljempänä ”*Ekroos 1994*”).

Eriksson, Lars: Environmental Rights as a Constitutional Problem. Teoksessa Sakslin, Maija (toim.): The Finnish constitution in transition. Finnish Society of Constitutional Law, Helsinki 1991 (jäljempänä ”*Eriksson 1991*”).

Grobben, Karin: Baseline report in accordance with IED – NICOLE WS 2014 BERLIN. TAUW. Osoitteessa:
<http://www.nicole.org/uploadedfiles/2.3%20Baseline%20report%20in%20accordance%20with%20IED%20NICOLE%20BERLIN%202014.ppt.pdf> (jäljempänä ”*Grobben 2014*”).

Hemmo, Mika: Ympäristövahinkolaki ja sopimukseen perustuva vastuu. Helsinki 2005 (jäljempänä ”*Hemmo 2005*”).

Herler, Casper: Köparens miljöskadeansvar vid företagsköp – om omfattningen av verksamhetsmottagarens undersökningsplikt enligt miljöskadelagens 7.1 § 3 p. Helsingfors universitet, Helsingfors 2000 (jäljempänä ”*Herler 2000*”).

Herler, Casper: Markföreningensansvaret – om retroaktivitet och skälighet av miljörättsligt återställandeansvar. Talentum Media Oy, Helsingfors 2008 (jäljempänä ”*Herler 2008*”).

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011 (jäljempänä ”*Hirvonen 2011*”).

Hollo, Erkki: Maaperä ympäristönä. Ympäristöjuridiikka 4/2012, s. 3–6 (jäljempänä ”*Hollo 2012*”).

Hollo, Erkki: Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum Media Oy, Helsinki 2009 (jäljempänä ”*Hollo 2009*”).

Hollo, Erkki: Luonnon suojelutason asettamisesta ja turvaamisesta. Ympäristöjuridiikka 4/2006 (jäljempänä ”*Hollo 2006*”).

Hollo, Erkki: Maaperän pilaantuminen ja ympäristövastuu. Teoksessa Kolehmainen, Esa (toim.): Business Law Forum 2004. Edita Publishing Oy, Helsinki 2004 (jäljempänä ”*Hollo 2004a*”).

Hollo, Erkki: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum, Helsinki 2004. (jäljempänä ”*Hollo 2004b*”).

Hollo, Erkki: Ympäristönsuojeluoikeus. WSOY, Helsinki 2001 (jäljempänä ”*Hollo 2001*”).

Husa, Jaakko: Praktinen oikeusvertailu ja ratkaisargumentaatio – Opittavaa Euroopasta? Artikkelijulkaisu 4.2.2014. Edita Publishing Oy, 2013 (jäljempänä ”*Husa 2013*”).

Jokela, Marjut; Kartio, Leena; Ojanen, Ilmari: Maakaari. Talentum, Helsinki 2010 (jäljempänä ”*Jokela, Kartio & Ojanen 2010*”).

Junnila, Jaana: Ympäristöluvut - mikä muuttuu? Ympäristönsuojelulaki uudistuu. Ympäristöministeriö 5.6.2014. Osoitteessa: <http://www.ym.fi/download/noname/%7B0D0CD0A5-3738-47CA-92D8-B9A21DC2CA7C%7D/100991> (jäljempänä ”*Junnila 2014*”).

Kielikone Ltd: NETMOT-sanakirja. Kielikone (40008) (jäljempänä ”*NETMOT*”).

Kirveskari, Eeva: Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta määrääminen. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, lokakuu 2008 (jäljempänä ”*Kirveskari 2008*”).

Knuutila, Jaakko: Ympäristövahinkoa koskevan korvausvastuun kohdentuminen. Helsingin yliopisto 2013 (jäljempänä ”*Knuutila 2013*”).

Koivisto, Janne: Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuu. Kauppakamari, 22.8.2012. Osoitteessa:
<http://jasentiedote.chamber.fi/index.php/jasentiedote/Lakiasiat/Pilaantuneen-maaperaen-ja-pohjaveden-puhdistamisvastuu> (jäljempänä ”*Koivisto 2012*”).

Kokko, Kai: Biodiversiteettia turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Nro. 243 A-sarja, Jyväskylä 2003 (jäljempänä ”*Kokko 2003*”).

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004 (jäljempänä ”*Kumpula 2004*”).

Kuusiniemi, Kari: Sic tuo utere –periaate ja immissiot. Teoksessa Hollo, Erkki; Parkkari, Juhani (toim.): Kansainvälinen ympäristöoikeus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1994 (jäljempänä ”*Kuusiniemi 1994*”).

Kuusiniemi, Kari; Ekroos, Ari; Kumpula, Anne; Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOY, Juva 2001 (jäljempänä ”*Kuusiniemi ym. 2001*”).

Kääriäinen, Anu: Pohjaveden pilaamiskiellon vaikutus ympäristölupaan. Helsingin yliopisto, Helsinki 2002 (jäljempänä ”*Kääriäinen 2002*”).

Ladeur, Karl-Heinz: Environmental Constitutional Law. Teoksessa Winter, Gerd (toim.): European Environmental Law – A Comparative Perspective. Dartmouth Publishing Company Limited, Great Britain 1996 (jäljempänä ”*Ladeur 1996*”).

Lampi-Fagerholm, Elina; Forsbacka, Kristina: Joitakin eroavaisuuksia koskien pilaantuneen alueen puhdistamisvastuuta Suomessa ja Ruotsissa erityisesti yrityskauppoja ajatellen. Defensor Legis N:o 5/2005, s. 1140–1145 (jäljempänä ”*Lampi-Fagerholm & Forsbacka 2005*”).

Leppä, Arimo: Ympäristövahinkojen sopimusperusteinen korvaaminen. Joensuu 2011 (jäljempänä ”*Leppä 2011*”).

Luntinen, Marita: Kunta ja pilaantunut maaperä. Kuntaliitto, Helsinki 2002. Osoitteessa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistonsuojelu/pilaantuneet-maa-alueet/Documents/Kunta%20ja%20pilaantunut%20maaperä.pdf> (jäljempänä ”*Luntinen 2002*”).

Macrory, Richard: The Scope of Environmental Law. Teoksessa Winter, Gerd (toim.): European Environmental Law – A Comparative Perspective. Dartmouth Publishing Company Limited, Great Britain 1996 (jäljempänä ”*Macrory 1996*”).

Matikainen, Hanna: Pilaantunut maaperä ja kohtuus. Lapin yliopisto, kevät 2014 (jäljempänä ”*Matikainen 2014*”).

Määttä, Tapio: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa *Havansi, Erkki; Koulu, Risto; Lindfors, Heidi; Lohi, Tapani* (toim.) : Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945-28/12-2005. Edita Prima Oy, Helsinki 2005 (jäljempänä ”*Määttä 2005a*”).

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005:XXXVIII (jäljempänä ”*Määttä 2005b*”).

Nyholm, Elina: Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu 2013 (jäljempänä ”*Nyholm 2013*”).

OECD: OECD Environmental Performance Reviews: Netherlands 2003. OECD 2003, 10.1787/9789264101005-en (jäljempänä ”*OECD 2003*”).

OECD: Environmental principles and concepts. OCDE/GD(95)124, Paris 1995 (jäljempänä ”*OECD 1995*”).

OECD: Environmental Requirements for Industrial Permitting - Vol 3. Regulatory Approaches in OECD Countries. OECD 1999 (jäljempänä ”*OECD 1999*”).

Oikeusministeriö: Lainlaatijan EU-opas. 2.1 Tavoitteena EU-oikeuden tehokas toteutuminen jäsenvaltiossa. Osoitteessa: EU<http://eu-opas.finlex.fi/2-eu-oikeuden-taytantoonpano/2-1/> (jäljempänä: *Oikeusministeriö*”).

Oiva –Ympäristö- ja paikkatietopalvelu: Pohjavesialuetietojärjestelmä (POVET) / Ympäristötiedon hallintajärjestelmä (Hertta) (jäljempänä ”*Oiva*”).

Pajukallio, Anna-Maija: Uudistuva ympäristönsuojelulaki ja pimapot. Ympäristöministeriö, Mutku-päivät 20.3.2013. Osoitteessa: http://files.kotisivukone.com/mutku.kotisivukone.com/tiedostot/mutku_paivat_2013/pajukallio.pdf (jäljempänä ”*Pajukallio 2013*”).

Pirjatanniemi, Elina: Vihertyvä rikosoikeus – Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005 (jäljempänä ”*Pirjatanniemi 2005*”).

Pyy, Outi; Haavisto, Teija; Niskala, Kaisa; Silvola, Matti: Pilaantuneet maa-alueet Suomessa - Katsaus 2013. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 27/2013. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2013 (jäljempänä ”*Pyy ym. 2013*”).

Pölonen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina. Joensuun yliopisto, Joensuu 2004 (jäljempänä ”*Pölonen 2004*”).

Ranta, Jouni: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Gummerus Kirjapaino Oy, Helsinki 2001 (jäljempänä ”*Ranta 2001*”).

Rantala, Satu: Yleisten oikeusperiaatteiden merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan mukaisesti kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa *Hollo, Erkki; Parkkari, Juhani* (toim.): Kansainvälinen ympäristöoikeus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1994 (jäljempänä ”*Rantala 1994*”).

Reinikainen, Jussi: Maaperän kynnys- ja ohjearvojen määrittämissuhteet. Suomen ympäristö 23/2007. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2007 (jäljempänä ”*Reinikainen 2007*”).

Rontu, Jenny: Ympäristölupapäätökset pohjavesialueilla erityisesti pohjavesiluokitusten näkökulmasta. Helsingin yliopisto, Helsinki 2013 (jäljempänä ”*Rontu 2013*”).

Ruuska, Suvi: Vastuu pilaantuneiden maa-alueiden riskinarvioinnista ja kunnostamisesta. Turun yliopisto, Helsinki 2000 (jäljempänä ”*Ruuska 2000*”).

Salo, Heikki; Snellman, Leo: Jätelainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1994 (jäljempänä ”*Salo & Snellman 1994*”).

Suomen Standardisoimisliitto SFS Ry: Standardien laadinta. Osoitteessa: http://www.standardiforum.fi/aihealueet/ymparisto/standardien_laadinta?committee_organisation=all&direction=ASC&orderby=Tc&showall=1&submit=Hae [15.7.2014] (jäljempänä ”*SFS Ry*”).

Suomen Vesiyhdistys: Pohjavesitutkimusopas – Käytännön ohjeita. Suomen Vesiyhdistys ry, 2005 (jäljempänä ”*Suomen Vesiyhdistys 2005*”).

Suomen ympäristökeskus: Riskien määrittely ja arviointi. Päivitetty 27.11.2014, osoitteessa: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kulutus_ja_tuotanto/Pilaantuneet_maaalueet/Riskien_maarittely_ja_arviointi (jäljempänä ”*SYKE 2014*”).

Tuomainen, Jouko: Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalainen lakimiesyhdistys, Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2006 (jäljempänä ”*Tuomainen 2006*”).

Tuomainen, Jouko: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto, Helsinki 2001 (jäljempänä ”*Tuomainen 2001*”).

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Tummavuoren Kirjapaino Oy, Vantaa 2000 (jäljempänä ”*Tuori 2000*”).

Tuori, Kaarlo: Law and its traditions. Stockholm Institution for Scandinavian Law 2005. Osoitteessa <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/48-29.pdf> [6.5.2013] (jäljempänä ”*Tuori 2005*”).

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007 (jäljempänä ”*Tuori 2007*”).

Tuori, Kaarlo: Towards a Multi-layered View of Modern Law. Teoksessa *Aarnio, Aulis; Alexy, Robert; Bergholtz, Gunnar* (toim.): Justice, Morality and Society: A Tribute to Alexander Peczenic on the Occasion of his 60th Birthday 16 November 1997. Juristförlaget i Lund, Ruotsi 1997 (jäljempänä *Tuori 1997*).

United Nations: Third National Environmental Policy Plan: the Netherlands - The Summary. <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/action/netherla.htm> (jäljempänä ”*YK*”).

Utter, Robert: Eräistä ympäristönsuojelulain toissijaiseen puhdistamisvastuuseen liittyvistä kysymyksistä. *Ympäristöjuridiikka* 1/2010, s. 82–94 (jäljempänä ”*Utter 2010*”).

Verschuuren, Jonathan: Chapter 1 - The Netherlands. Teoksessa *Kotzé, Louis; Paterson, Alexander* (toim.): The Role of the Judiciary in Environmental Governance. Kluwer Law International BV, The Netherlands 2009 (jäljempänä ”*Verschuuren 2009*”).

Vihervuori, Pekka: Aiheuttamisperiaate. Julkaisussa ”Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet”, Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja nro. 22, Espoo 1993 (jäljempänä ”*Vihervuori 1993*”).

Waris, Emil: Ennallistaminen korjaamalla – Ympäristövastuudirektiivin mukainen uuden sukupolven ennallistamisvastuu. Joensuu 2008 (jäljempänä ”*Waris 2008*”).

Virallisaineisto

Euroopan komissio: Commission Implementing Decision of 12 December 2012 establishing the type, format and frequency of information to be made available by the Member States for the purposes of reporting on the implementation of Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions 2012/795/EU (jäljempänä ”*komission voimaansaattamispäätös*”).

Euroopan komissio: Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (recast) – Impact assessment COM/2007/843-844, SEC(2007) 1679 (jäljempänä ”*Euroopan komissio 2007*”).

Euroopan komissio: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee on the implementation of the Community Strategy for dioxins, furans, and polychlorinated biphenyls COM (2001)593 - Third progress report KOM/2010/562.

Euroopan komissio: Customs legislation and control of the application of Community legislation - Section for General Customs Rules - Nature and legal value of guidelines (TAXUD/1406/2006 –EN) Bryssel 5.4.2006 (jäljempänä ”*Euroopan komissio 2006*”).

Euroopan komissio: Euroopan komission ohjeet perustilaselvityksistä (teollisuuspäästädirektiivin 2010/75/EU 22 artiklan 2 kohta) (jäljempänä ”*komission ohje*”).

Euroopan komissio: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kuudes ympäristöä koskeva Euroopan yhteisön toimintaohjelma "Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta" KOM/2001/31.

Euroopan komissio: Vesipolitiikan puitedirektiivi. Marraskuu 2010. Osoitteessa: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/fi.pdf> (jäljempänä ”*Euroopan komissio 2010*”).

Euroopan parlamentti: Parlamentin jäsenten esittämät kysymykset – Vastaus. Helmikuu 2012. Osoitteessa: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-011196&language=FI> (jäljempänä ”*Euroopan parlamentti 2012*”).

Euroopan ympäristökeskus: Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe – An overview of the last decade. Technical report No 13/2010. Euroopan ympäristökeskus, Kööpenhamina 2010 (jäljempänä ”*EYK 2010*”).

Golder Associates Oy: Ympäristönsuojelulain mukainen perustilaselvitys – Ohje toiminnanharjoittajille sekä lupa- ja valvontaviranomaisille. Ympäristöhallinnon ohjeita 8/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki 2014 (jäljempänä ”*ympäristöministeriön ohje 2014*”).

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie: Direction générale de la Prévention des Risques: Bureau du sol et du sous-sol: Guide méthodologique pour l'élaboration du rapport de base prévu par la Directive IED, version 2.1. toukokuu 2014 (jäljempänä ”*MEDDE 2014*”).

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 228/2008 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 214/2013 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi HE 84/1999 vp.

Naturvårdsverket: Vägledning om statusrapport –utkast. Stockholm 8.10.2013. (jäljempänä ”*Naturvårdsverket 2013*”).

Prokop, Gundula: Second technical workshop on contaminated sites - Workshop proceedings and follow-up. Technical report No 76. Euroopan ympäristökeskus, Kööpenhamina 2002 (jäljempänä ”*EYK 2002*”).

Prokop, Gundula; Edelgaard, Irene; Schamann, Martin; Bonilla, Alfonso: Contaminated sites. 1st Year Report of Task Group 8. Euroopan ympäristökeskus, Kööpenhamina 1997 (jäljempänä ”*EYK 1997*”).

Suomen eduskunta, ympäristövaliokunta: Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 3/2009 vp.

Suomen eduskunta, ympäristövaliokunta: Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 3/2014 vp.

Sveriges Riksdag: Nya regler för industriutsläpp. Regeringens proposition 2012/13:35.

Ympäristöministeriö: Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen – Opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2/2012 (jäljempänä ”*Ympäristöministeriö 2012A*”).

Ympäristöministeriö: Ympäristöhallinnon ohje maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista OH 2/2007 (jäljempänä ”*PIMA-ohje*”).

Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriön yleiset ohjeet ympäristölupien valvonnasta. YM12/401/2012 (jäljempänä ”*Ympäristöministeriö 2012B*”).

Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosaston muistio saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostusprojektista 5/1994 (jäljempänä ”*SAMASE loppuraportti*”).

Ympäristöministeriö: Ympäristönsuojeluasetuksen perustelumuistio. 25.8.2014 (jäljempänä ”*perustelumuistio 2014*”).

Ympäristöministeriö: Maaperän ja pohjaveden suojele ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa. Ympäristönsuojelulain toimeenpanoprojektin maaperä ja pohjavesi - alaryhmä. Muistio 9.9.2014 (jäljempänä ”Ympäristöministeriö 2014”)

Ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö: Riskialttiiden pohjavesialueiden määrä kasvanut selvästi. Tiedote 18.6.2013. Osoitteessa: [http://213.138.138.150/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Riskialttiiden_pohjavesialueiden_maara_k\(16833\)](http://213.138.138.150/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Riskialttiiden_pohjavesialueiden_maara_k(16833)) (jäljempänä ”Ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö & sosiaali- ja terveysministeriö 2013”).

Oikeustapaukset

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-11/70 Internationale Handels-Gesellschaft [1970] ECR 1125.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-72/95 Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV ym. vastaan Gedeputeerde Staten van Zuid –Holland

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 6/64 Costa v. E.N.E.L. [1964] ECR 585.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 26/62 van Gend & Loos [1963] ECR 1.

KHO 2003:91

KKO 1995:108

Vaasan HAO 11.11.2002 02/0195/3

Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
B-B	Bundes-Bodenschutzgesetzia (1998:502)
B-I	Bundes-Immissionsschutzgesetzia (1974)
ELY(-keskus)	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EPR 2010	The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010
EPR 2013	Environmental Permitting (England and Wales) (Amendment) Regulations 2013
EU	Euroopan Unioni
EYK	Euroopan ympäristökeskus
JHL	Jätehuoltolaki (673/1978)
MB	Miljöbalken (1998:808)
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PIMA	Pilaantunut maaperä
PPCR	Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000
UN	United Nations ks. YK
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YSA	Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta (2014:713)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (2014:527)
Vanha YSL	Ympäristönsuojelulaki (2000:86)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVK	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (1994:737)
YVL	Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (2009:383:383)
WM	Wet milieubeheer (14.12.2014)

1. JOHDANTO

1.1 Tutkielman aihe ja rakenne

Ympäristövahingot ovat äkillisestä haitallisen aineen tai energian päästöstä aiheutuneita vahinkoja.¹ Teollisuus on tärkein merkittävien ympäristövahinkojen syy Suomessa² ja Euroopan unionin jäsenvaltioissa.³ Teollisuuskäytössä pilaantuneiden alueiden aiheuttamiin ongelmiin on unionin toimesta viime vuosikymmeninä pyritty löytämään ratkaisuja ja sääntelyä on lisätty.⁴ Tämän tutkielman aiheena on Euroopan parlamentin ja neuvoston teollisuuden päästöistä 24. marraskuuta 2010 antaman direktiivin (2010/75/EU, jäljempänä ”teollisuuspäästädirektiivi”) 22 artiklan perustilaselvityssääntely. Tarkastelussa keskitytään 1. syyskuuta 2014 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain (527/2014, jäljempänä ”YSL”) 82 ja 95 pykäliin, joilla perustilaselvityssääntely on toimeenpantu Suomessa. Sääntely velvoittaa ympäristönsuojelulaissa direktiivilaitoksiksi määriteltyjä teollisuuslaitoksia. Direktiivilaitoksia ovat YSL 4 luvun 27 §:n mukaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavat YSL 1 liitteen 1 taulukossa tarkoitettua teollista toimintaa harjoittavat laitokset. Perustilaselvitys on direktiivilaitosten ympäristölupahakemukseen liitettävä alueen maaperän ja pohjaveden selvityksentekohetken tilaa kuvaava laatuinventaarior, jonka tarkoituksena on taata, että laitoksella toteutettavat pilaantumisvahinkoja ehkäisevät toimet ovat riittäviä.⁵ Selvityksen tarkoituksena on selkeyttää teollisessa toiminnassa käytettävien vaarallisten aineiden aiheuttamien ympäristövahinkojen puhdistamisvastuuta.⁶

Suomessa perustilaselvitys on uusi menettely. Kansallinen ympäristön pilaantumista koskeva sääntelymme on rakentunut historiallisesti ilman- ja vesiensuojelun varaan, kun taas maaperäalueiden osalta sääntely on uudempaa. Maaperäalueiden kuntoa ja maaperän pilaantumisesta aiheutuvia riskejä ei ole Suomessa kattavasti selvitetty.⁷ Tapauskohtaisesti lupaviranomaiset ovat voineet edellyttää maaperän ja pohjaveden tilan selvittämistä, mutta kyseessä on ollut vedenhankintaan soveltuvilla pohjavesialueilla harjoitettavien

¹ Ympäristöministeriö 2012a, s. 10.

² Ympäristöministeriö 2012a, s. 10.

³ EYK 2010, s. 8.

⁴ EYK 2002, s. 47 (taulukko 25) ja s. 63. Euroopan ympäristökeskus on vuonna 2002 julkaisemassaan teknisessä raportissa nro 76 luettellonut maaperän pilaantumisvaaraa aiheuttavia teollisuusaloja. Raportissa suositeltiin pilaantumisen vaaraa aiheuttavien olennaisten toimintojen kartoittamista

⁵ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 11.

⁶ Euroopan komissio 2007, s. 91-92.

⁷ Hollo 2012, s. 3. Esimerkiksi Samase-projektissa on ainoastaan luetteloitu pilaantuneiksi epäillyt alueet.

toimintojen lupaharkintaan liittyvä poikkeuksellinen ja harkinnanvarainen elementti.⁸ Maaperän kunnosta kertovan yleisen maaperäinventaarion tarpeen lupaharkinnassa on todennut esimerkiksi *Erkki Hollo*.⁹

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun neuvoston direktiivin (2008/1/EY, ”IPPC-direktiivi”) 6 artiklassa edellytettiin jäsenvaltioiden huolehtivan siitä, että lupahakemuksen vaaditaan sisältävän tiedot *laitoksen sijaintipaikan olosuhteista*. Perustilaselvitystä muistuttava menettely on IPPC-direktiivin mainitun säännöksen toimeenpanoon ja tulkintaa perustuen ollut käytössä ennen teollisuuspäästädirektiivin voimaantuloa EU-maista mm. Alankomaissa ja Iso-Britanniassa.¹⁰ Alankomaissa menettelyn ytimessä on ollut maaperän kemiallisen tilan arviointi. Iso-Britanniassa alueen alkuperäinen tila on tutkittu toiminnasta ja alueesta olevan dokumentoinnin perusteella ns. desktop-tutkimuksena pääosin ilman maaperän ja pohjaveden tilaa todentavien mittausten laatimista.¹¹ Euroopan ulkopuolella vastaavankaltainen menettely on käytössä Yhdysvalloissa, Kanadassa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. Näissä maissa saatujen kokemusten perusteella pilaantumisriskiin kohdistuvan analyysin, eräänlaisen perustilaselvityksen, on katsottu olevan julkisten ja teollisten intressien kannalta paras tapa hallinnoida ja hoitaa mahdollisia pilaantumistapauksia.¹²

Tutkielma on jaoteltu kuuteen lukuun. Johdannossa esitellään tutkielman aihe, tutkimuskysymykset ja tutkielmalle asetetut tavoitteet. Lisäksi esitellään valitut rajaukset, metodologia, materiaalit sekä tutkielman rakenne. Perustilaselvityksen taustan esittelemiseksi toisessa luvussa käydään läpi teollisuuspäästädirektiivin perustilaselvityssääntelyn ohella sääntelyn periaatteellisia ja käsitteellisiä lähtökohtia. Kolmas luku käsittää kansallisten pilaamiskieltojen, ympäristölupamenettelyn ja pilaantuneen ympäristön puhdistamista koskevan sääntelyn esittelyn. Neljännessä luvussa

⁸ Ympäristöministeriö 2014, s. 5. Ympäristönsuojeluasetuksen (2014:713, ”YSA”) 7.1.2 § nojalla voidaan edellyttää luvanhakijan toimittavan selvityksen pohjaveden tilasta ja maaperän laadusta. Vanhan ympäristönsuojeluasetuksen (2000:169) 13.1.1 §:n nojalla luvanhakijan on tarvittaessa tullut esittää selvitys mm. maaperän laadusta, kun toiminta on suunniteltu pohjavesialueella tapahtuvaksi.

⁹ Hollo 2012, s. 4-5.

¹⁰ AMEC 2012, Appendix A: Member State Questionnaire and Summary of Selected Responses. Myös mm. Bulgariassa ja Romaniassa lupahakemuksen tueksi on edellytetty toimitettavan maaperän ja/tai pohjaveden tilan arviointia koskevat tiedot.

¹¹ Euroopan komissio 2007, s. 93.

¹² AMEC 2012, s. 15.

perehdytään perustilaselvitysvelvollisuutta koskevaan kansalliseen normistoon. Luvussa käydään läpi perustilaselvitysvelvollisuuden soveltamisala, selvityksen sisältövaatimukset ja perustilan palauttamista koskeva sääntely. Viidennessä luvussa on esitelty lyhyesti, kuinka perustilaselvityssääntely on pantu toimeen Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa, Ranskassa ja Ruotsissa. Viimeisessä kuudennessa luvussa tuodaan esille joitakin sääntelyn puutteita ja kehittämisehdotuksia. Luku käsittää lisäksi analyysin perustilaselvityssääntelyn aiheuttamasta oikeustilan muutoksesta, sääntelyn roolista Suomen muussa pilaantumista koskevassa sääntelyssä ja pinnallisen arvion sääntelyn merkityksestä teollisen toiminnan aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemisessä.

1.2 Tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkielman tarkoituksena on selvittää perustilaselvityssääntelyn sisältö ja käsitellä velvollisuuden suhdetta ympäristölupaa, ympäristön pilaantumista ja ennallistamista koskevaan sääntelyyn. Tutkielman tavoitteena on esitellä perustilaselvitysvelvollisuuden sisältö osana direktiivilaitosten ympäristölupaharkintaa ja tarkastella perustilaan palauttamisen merkitystä kansallisen pilaantuneiden alueiden puhdistamista koskevan sääntelyn kentässä. Tutkielmassa ei puututa direktiivilaitoksiksi määriteltävien laitosten valintakriteereihin. Tutkimusaiheena on direktiivilaitosten ympäristölupamenettely ja ennallistamisvelvollisuus, joka syntyy luvanmukaisessa toiminnassa aiheutuneen ympäristön pilaantumisen perusteella. Tutkielma sisältää lisäksi tarkastelun pilaamiskieltojen ja perustilaselvityssääntelyn yhteensopivuudesta. Tutkielmassa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin: Mitä muutoksia teollisuuspäästädirektiivistä lähtöisin oleva perustilaselvitysvelvollisuus tuo suomalaiseen ympäristölupaharkintaa ja ympäristön ennallistamista koskevaan sääntelyyn? Mikä on teollisuuspäästädirektiivistä lähtöisin olevan perustilaselvityssääntelyn suhde ja soveltuvuus suomalaiseen ympäristön pilaantumista koskevaan sääntelyyn ja erityisesti pilaamiskieltoihin?

Suomessa pilaantumisen yleislain eli ympäristönsuojelulain rinnalla julkisoikeudellista vastuuta pilaantumisen torjunnassa sääntelee laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (2009:383, jäljempänä ”YVL” tai ”ympäristövastuulaki”). Julkisoikeudellisen vastuun osalta tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuutta syventyä tarkemmin ympäristövastuulain perusteella syntyvään korjausvastuuseen. Tutkimusaihe rajautuu myös siten, ettei ympäristövahinkojen korvaamista käsitellä

yksityisoikeudelliselta kannalta. Tästä syystä tutkielmassa ei käsitellä ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (1994:737, jäljempänä ”YVK” tai ”ympäristövahinkolaki”), vahingonkorvauslain (1974:412) tai muun vastuusääntelyn perusteella syntyvää korvausvastuuta.¹³ Tutkielmassa ei tarkastella ympäristön pilaantumiseen liittyvää rikosoikeudellista vastuuta. Ajallisesti tutkielma rajautuu siten, että siinä tarkastellaan pääosin uuden ympäristönsuojelulain ympäristölupaa ja pilaantuneen ympäristön puhdistamista koskevaa sääntelyä. Sääntely soveltuu voimaantulonsa jälkeen vireille tuleviin ympäristölupahakemuksiin, muutoshakemuksiin, lupien tarkistamiseen ja puhdistamista koskeviin ilmoituksiin ja päätöksiin. Vanhojen pilaantumistapausten käsittelyyn sääntelyllä ei ole vaikutusta.

1.3 Tutkielman metodi

Tutkielma on luonteeltaan julkisoikeudellinen ja sijoittuu ympäristöoikeuden alalle tavoitteidensa, kysymyksenasettelunsa ja metodologiansa perusteella. Tutkimusmetodi on pääosin oikeusdogmaattinen, eli voimassa olevaa lainsäädäntöä tulkitaan, systematisoidaan ja tarkastellaan suhteessa ympäröivään sääntelyyn.¹⁴ Viimeisessä luvussa esitetään tutkielman johtopäätökset ja pyritään esitetyn analyttiseen tarkasteluun ja tulkintaan.

Ympäristöoikeus on vahvasti arvopainotteinen oikeudenala, jonka säännöksiä tulee tulkita niiden ympäristönsuojelullisen tarkoituksen ja ympäristön käytön yhteen sovittavalla tavalla.¹⁵ Oikeudenalan erityispiirteitä ovat säännösten tavoitteellisuus, arvosidonnaisuus ja tulkinnallisuus.¹⁶ Uutta ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä ei puhuta ympäristönsuojelusta lain tavoitteena. Sen sijaan lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen sekä ympäristövahinkojen torjuminen. Lisäksi YSL 1.1 §:n 4 kohdan mukaan lain tarkoituksena on ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arvioimisen tehostaminen, jotta vaikutukset voitaisiin ottaa toiminnassa huomioon. Uuden ympäristönsuojelulain keskeinen konkreettinen tavoite on

¹³ Ennen ympäristövahinkolain voimaantuloa 1.6.1995 tapahtuneisiin ympäristövahinkoihin sovelletaan pääosin vahingonkorvauslakia, jonka vastuusäännös perustuu tahallisuuteen ja tuottamukseen. Vahingonkäräjän vaaditaan vahingonkorvauslain nojalla esittävän näyttöä siitä, että vahingon on aiheuttanut juuri korvausvelvolliseksi vaaditun toimijan harjoittama toiminta.

¹⁴ Hirvonen 2011, s. 22.

¹⁵ Kääriäinen 2002, s. 32, 57. Ks. myös Pölönen 2004, s. 8-9 ja Lateur 1996, s. 25-27. Lateurin mukaan ympäristökysymyksissä lakeja joudutaan säätämään osin epävarman tiedon perusteella, jopa kokeellisesti. Laintulkitsijan tehtävässä julkisen vallan ympäristönsuojelulliset tavoitteet ovat päätöksentekoa ohjaavassa roolissa.

¹⁶ Kuusiniemi ym. 2001, s. 169. Mainitut piirteet eivät Kuusiniemen, Ekroosin, Kumpulan ja Vihervuoren mukaan ole täysin koherenssissa oikeuspositivistisen oikeuskäsityksen kanssa.

teollisuuspäästädirektiivin edellyttämien muutosten, esimerkiksi perustilaselvityssääntelyn, kansallinen voimaansaattaminen direktiivin tavoitteet toteuttavalla tavalla.¹⁷ Lainlaatijan EU-oppaan mukaan täytäntöönpanon tehokkuus tarkoittaa sitä, että täytäntöönpano tehdään ”*kokonaisuudessaan, täsmällisesti, selkeästi ja oikean sisältöisesti.*”¹⁸ Tutkielmassa on arvioitu implementoinnin onnistumista sääntelylle asetettujen tavoitteiden valossa.

Lainopin tulkintavaihtoehtojen joukosta painottuvat erityisesti sanamuodon mukainen tulkinta sekä systemaattinen tulkinta: tutkimuksessa tarkastellaan lakitekstin kielellisiä valintoja, mutta tulkinnassa otetaan huomioon säännöksen taustan ohella ympäröivä ympäristösääntely. Uutta lainsäädäntöä tarkastellaan myös historiallisen tulkinnan kautta perehtymällä uutta ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen perusteluihin sekä komission ja ympäristöministeriön valmistelemiin soveltamisohjeisiin. EU-oikeudellisten elementtien tarkastelussa painottuu tarkoituksiperäopillinen tulkinta, jossa sääntelytavoitteiden edistäminen vaikuttaa tulkintavaihtoehtojen valinnassa.¹⁹

Perustilaselvityssääntelyllä on kiinteä yhteys aiheuttamisperiaatteeseen, joka mainitaan teollisuuspäästädirektiivin taustatoteamusten kohdissa 2 ja 25 EU-oikeuden tavoitteita ilmaisevana jäsenvaltioita velvoittavana periaatteena. Aiheuttamisperiaate luokiteltaneen oikeudellisena periaatteena professori *Kaarlo Tuorin* kehittämässä oikeuden tasojaottelussa oikeuskulttuurin yleiseksi opiksi.²⁰ Tuorin mukaan oikeuden näkyvän pintatason lisäksi moderniin oikeuteen kuuluvat syvempinä kerrostumina oikeuskulttuuri ja oikeuden syvätaaso, jotka legitimoivat pintarakenteen muutokset ja tarjoavat puitteet oikeudellisten käytäntöjen olemassaololle.²¹ Oikeuden pintatason jatkuva muutos ja kehitys esimerkiksi uusien tuomioistuinratkaisujen, oikeustieteellisten julkaisujen ja lainsäädännön muutosten tasolla²² on vuorovaikutuksessa oikeuden syvempien kerrostumien kanssa.²³ Pintatasolla ilmenevä perustilaselvityssääntely kiinnittyy oikeuden syvärakenteisiin esimerkiksi ympäristöoikeudessa vakiintuneen aseman saavuttaneen aiheuttamisperiaatteen kautta.

¹⁷ HE 214/2013, s. 1, 59.

¹⁸ Oikeusministeriö [11.9.2014].

¹⁹ Hirvonen 2011, s. 38-40.

²⁰ Tuori 2007, s. 133, 141, 152. Tuori käyttää itse termiä *oikeuden tasottelu*.

²¹ Tuori 2005, s. 494.

²² Tuori 1997, s. 433.

²³ Tuori 2000, s.163, 168 ja 216.

Tutkielman hallitseva *de lege lata* näkökulma perustuu uuden ympäristönsuojelulain ja teollisuuspäästödirektiivin käsittelylle. Parannusehdotukset *de lege ferenda* otetaan huomioon erityisesti viimeisessä luvussa, jossa arvioidaan sääntelyn onnistumista. Mahdollisuutena nostetaan esiin myös perustilaselvityssääntelyn sisällyttämisestä lupamenettelyn osaksi muidenkin kuin direktiivilaitosten kohdalla.

Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan pääosin Suomen oikeusjärjestyksen kannalta. Perustilaselvitys on Euroopan unionista lähtöisin oleva velvoite, joten tutkielma sisältää puhtaasti kansallisen sääntelytarkastelun ohella Euroopan unionin oikeuden tarkastelua. Lisäksi perustilaselvityssääntelyn implementoinnin onnistumista tarkastellaan suhteessa siihen, kuinka sääntelyä on tulkittu ja kuinka se on otettu osaksi Alankomaiden, Iso-Britannian, Saksan, Ranskan ja Ruotsin kansallista ympäristösääntelyä. Varsinaista syvälliseen oikeusjärjestelmien ymmärtämiseen tähtäävää oikeusvertailua tutkielma ei sisällä. Tutkielmassa hyödynnetään kuitenkin *praktista oikeusvertailua* siten, että muissa unionin jäsenvaltioissa perustilaselvityksen implementoinnin välineeksi valittu lainsäädäntöratkaisu esitellään lyhyesti. Praktisen vertailun avulla on tutkielmassa haluttu tuoda esiin implementoinnin vaihtoehtoja tutkielman aiheena olevan yksittäisen sääntelykokonaisuuden kannalta ja selvittää, miten Euroopan unionista lähtöisin olevaa sääntelyä on muissa jäsenvaltioissa tulkittu.²⁴

1.4 Käytetyt materiaalit

Perustilaselvityksestä kansallisesti säätävä uusi ympäristönsuojelulaki on tullut voimaan 1. syyskuuta 2014. Tutkielmassa tarkastellaan ensisijaisesti uutta ympäristönsuojelulakia, jossa perustilaselvitysvelvollisuudesta ensimmäisen kerran säädetään. Vanhaan ympäristönsuojelulakiin (2000:86) viitataan tarvittaessa, jos sääntely on muuttunut olennaisesti. Sääntelyn tuoreudesta johtuen käytössä ei ole perustilaselvitystä käsittelevää suomalaista oikeuskirjallisuutta eikä hallintopäätöksiä, mistä johtuen materiaalina on pääosin käytetty teollisuuspäästödirektiiviä, uutta ympäristönsuojelulakia koskevaa hallituksen esitystä ja niistä tehtyjä lausuntoja ja yleisesityksiä. Uuden ympäristönsuojelulain pilaamiskieltoja ja pilaantuneen ympäristön puhdistamisvastuuta koskeva sääntely on sisällöllisesti yhdenmukainen vanhan ympäristönsuojelulain kanssa,

²⁴ Husa 2013, s. 3-5.

joten vanhaan ympäristönsuojelulakiin viittaavan oikeuskirjallisen aineiston on katsottu olevan näiltä kohdin relevanttia.

Oikeuslähdeopin mukaan vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat esimerkiksi Euroopan unionin oikeuden sitovat normistot, kansalliset lait sekä näiden nojalla annetut alemmanasteiset normit. Heikosti sitova oikeuslähde on esimerkiksi lainsäätäjän tarkoitus, jota tässäkin tutkielmassa hyödynnetään sääntelyn sisältöä selvitettäessä.²⁵ Materiaaleina ovat muodollisen oikeuslähdeopin virallislähteet eli kansallinen ja EU-lainsäädäntö ja niiden valmistelutyöt.²⁶ Perustilaselvitykseen ei ole otettu kantaa ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 3/2014 vp), joten lainsäätäjän tarkoitusta kuvastanee parhaiten uutta ympäristönsuojelulakia koskeva hallituksen esitys.²⁷ Koska lainvalmistelutyöt eivät ole virallisen menettelyn kautta hyväksyttäviä aineistoja, niillä ei ole lain tasoista velvoittavuutta.²⁸

Ympäristöoikeudessa on perinteisesti suosittu tavoitteellisia säännöksiä, joiden sisältö tarkentuu lakia yksittäistapaukseen sovellettaessa.²⁹ Ei-velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainvalmisteluaineistojen rinnalla myös komission ja ympäristöministeriön perustilaselvitystä koskien laatimat soveltamisohjeet. Euroopan komission ohjeet perustilaselvityksistä (2014/C 136/03, ”*komission ohje*”) on julkistettu toukokuussa 2014 ja ympäristöministeriön ohje ”Ympäristönsuojelulain mukainen perustilaselvitys – ohje toiminnanharjoittajille sekä lupa- ja valvontaviranomaisille” (8/2014, jäljempänä ”*ympäristöministeriön ohje*”) marraskuussa 2014. Euroopan komissio on luokitellut antamansa ohjeet ei-sitovaksi pehmeäksi oikeudeksi, mutta todennut samalla ohjeiden sisältävän noudatettavaksi tarkoitettuja yhtenäisiä käytäntöjä.³⁰ Johdannon mukaan komission ohje on tarkoitettu ”*jäsenvaltioille käytettäväksi teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä*”. Komissio on ilmoittanut tukeutuvansa ohjeeseen arvioidessaan jäsenvaltioiden perustilaselvityksen täytäntöönpanosta antamia tietoja. Tästä syystä ohjeisiin liittyy myös jonkin asteinen sitovuselementti.³¹ Ympäristöministeriön ohjeen johdannossa todetaan, ettei ohje ole sitova; ”*Ohjetta sovelletaan tapauskohtaisesti*

²⁵ Aarnio 2011, s. 68-69.

²⁶ Hirvonen 2011, s. 42.

²⁷ Aarnio 1989, s. 227. Aarnion mukaan hallituksen esityksillä on lainsäätäjän tarkoitusta kuvastavana instrumenttina merkittävä rooli erityisesti silloin, kun esitystä ei ole muutettu eduskunnassa.

²⁸ Aarnio 1989, s. 227.

²⁹ Määttä 2005a, s. 291-293.

³⁰ Euroopan komissio 2006 [25.10.2014].

³¹ Komission ohje 2014, johdanto.

direktiivilaitoksen toiminta, merkitykselliset vaaralliset aineet ja laitosalueen ympäristöolosuhteet huomioiden siten, että selvityksen sisältö, laajuus ja toteutustapa ovat tarkoituksenmukaisia”.³² Oikeuslähdeopissa ohjeet luokitellaan pehmeäksi oikeudeksi (soft law), jolla on *Tapio Määtän* mukaan heikosti velvoittavan tai sallitun oikeuslähteen rooli. Käytännössä pehmeän oikeuden merkitys ympäristöoikeudellisessa viranomaispäätöksenteossa on kuitenkin merkittävä johtuen ympäristöoikeuden monitieteisestä luonteesta ja sääntelyssä käytetyistä joustavista ilmaisuista.³³ *Aulis Aarnion* mukaan myös ministeriön ohjeet voidaan lainlupauslaillisesta näkökulmasta nähdä lakikäsitteen piiriin kuuluvina kansallisen normihierarkian osasina.³⁴ Tässä tutkielmassa ohjeet ovat tärkeänä aineistona ja niitä tarkastellaan siltä osin kuin ne tarkentavat ja selventävät sääntelyn sisältöä.³⁵

Perustilaselvitystä koskevien oikeuskirjallisten lähteiden puute on ollut tutkielman kirjoittamisen suurin haaste. Vasta voimaantullutta lainsäädäntöä on vaikea arvioida, kun käytössä ei ole tulkintaa selventävää hallinnollista materiaalia, oikeuskäytäntöä tai ympäristöoikeuden ammattilaisten laatimia kommentteja tai yleisesityksiä. Sallituista oikeuslähteistä hyödynnetään sääntelyn taustalla vaikuttavia ympäristöoikeuden yleisiä oikeusperiaatteita. Perustilaselvityssääntelyn sisällön ja taustan ymmärtämiseksi tutkielmassa on lisäksi käytetty vertailevaa menetelmää³⁶ ja selvitetty, kuinka perustilaselvitys on toimeenpantu Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa, Ranskassa ja Ruotsissa. Teollisuuspäästädirektiivistä lähtöisin oleva perustilaselvityssääntely on kansainvälistä lainsäädäntöä, jonka ulkomaiset täytäntöönpanoratkaisut antavat viitteitä sääntelyn sisällöstä.³⁷ Alankomaiden ja Iso-Britannian osalta perustilaselvityssääntelyä vastaava sääntelymekanismi on ollut voimassa IPPC-direktiiviin liittyen jo useiden vuosien ajan ennen teollisuuspäästädirektiivin voimaantuloa. Näiden maiden tarkastelu on tästä

³² Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 3.

³³ Määttä 2005b, s. 342-343, 447, 361. Määtän mukaan (Määttä 2005b, s. 361, 439, 440) monitieteisyydellä tarkoitetaan ympäristöpäätöksenteossa välttämätöntä luonnon- ja teknistieteellisen aineiston hyödyntämistä oikeudellisen aineiston soveltamisessa.

³⁴ Aarnio 1989, s. 223.

³⁵ Määttä 2005b, s. 345. Alkuperäinen lähde: Pohjolainen, Teuvo: Soft law in public law – hard regulation? JFT 1998, s. 437–461., s. 438–443, jota en ole saanut käsiini. Tutkielmassa on hyväksytty lähtökohdaksi Määtän siteeraama Pohjolaisten esittämä tulkinta, jonka mukaan soft law on tietoisesti viranomaislähtöisen laadinnan ja hyödyntämisen myötä muuttunut sisällöllisesti painoarvoltaan muodollista rooliaan merkittävämmäksi. Yleisesti voidaan todeta, että ohjeiden rooli viranomaiskäytännössä on ongelmallinen, koska perustuslain 80 §:ssä edellytetään, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla.

³⁶ Aarnio 2011, s. 69.

³⁷ Aarnio 1989, s. 237.

syystä ollut erityisen kiinnostava tehtävä. Käytännössä tarkastelu osoittautui vaikeaksi. Perustilaselvitystä koskevaa soveltamiskäytäntöä en ole pystynyt löytämään tai hyödyntämään lainkaan. Puutteellisen saksan- ja hollanninkielen taitoni vuoksi olen näitä maita koskevissa osioissa tyytynyt toisen käden lähteisiin.

2. PERUSTILASELVITYSSÄÄNTELYN TAUSTA

2.1 EU-oikeudellinen tausta

2.1.1 Unionin ympäristöoikeuden lähtökohtia

Euroopan unionin oikeusjärjestys jakautuu kahdeksi elementiksi: 1.12.2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella uudistetut perustamissopimukset ja niitä täydentävät valtiosopimukset ovat unionin *primaarioikeutta* ja niiden nojalla annettu johdettu oikeus on *sekundaarioikeutta*. Sekundaarioikeudellisia instrumentteja ovat jäsenvaltioita välittömästi sitovat asetukset, tavoitteiltaan sitovat kansallisesti implementoitavat direktiivit sekä menettelyn osapuolia sitovat päätökset.³⁸ EU-oikeuden normit ovat kansallisiin normeihin nähden ensisijaisia *lex superior derogat legi inferiori* -periaatteen mukaisesti.³⁹ Euroopan unionin oikeus on kansalliseen oikeuteen nähden ensisijaisessa asemassa oleva itsenäinen oikeuslähde, jonka asemaa kansallinen oikeus ei voi ylittää.⁴⁰ Ensisijaisuuden edellytyksenä on unionin oikeuden normin välitön vaikuttavuus, esimerkiksi perustamissopimusten tasolla oikeussubjektille myönnetty oikeus tai tälle asetettu velvollisuus.⁴¹ Unionin oikeuden ensisijaisuus syrjäyttää yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan myös jäsenvaltioiden kansalliset perustuslait.⁴²

Primaarioikeuden tasolla EU-ympäristöoikeuden keskeinen elementti on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3(1) artikla, jonka mukaan korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen ovat unionin perustavaa laatua olevia tavoitteita, joihin 3(6) artiklan mukaisesti pyritään unionille myönnetyn toimivallan puitteissa. SEU 6 artiklan nojalla unionin perusoikeuskirjalle on myönnetty sama oikeudellinen arvo kuin perustamissopimuksille. Perusoikeuskirjan ympäristönsuojelua koskeva 37 artikla edellyttää, että ympäristönsuojelun korkea taso ja sen laadun parantaminen varmistetaan ja sisällytetään unionin politiikkaan. Ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden merkitys ilmenee Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa (SEUT), jonka 11 artiklassa säädetään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset tulee sisällyttää unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteutukseen.

³⁸ Ekroos ym. 2014, s. 76-78 [15.6.2014].

³⁹ Hirvonen 2011, s. 41.

⁴⁰ Periaate on ensimmäisen kerran ilmaistu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa 6/64 Costa v. E.N.E.L. [1964] ECR 585.

⁴¹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa 26/62 van Gend & Loos [1963] ECR 1.

⁴² Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-11/70 Internationale Handels-Gesellschaft [1970] ECR 1125.

Tämä *läpäisyperiaatteeksi* kutsuttu unionin oikeuden elementti edellyttää esimerkiksi talouspolitiikkaa valmisteltaessa ja toteutettaessa, että ympäristönsuojelulliset tavoitteet sisällytetään sääntelyyn. Läpäisyperiaate sitoo unionin toimielinten lisäksi jäsenvaltioita.⁴³ Ympäristönsuojelun läpäisyvaikutus on vahvistettu esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-513-99 antamassa ratkaisussa.⁴⁴ Tavoitetta selkeyttävät SEUT 191-193 artiklat. Unioni myötävaikuttaa 191(1) artiklan nojalla mm. ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen. Unionin tavoitteena on ympäristönsuojelun korkean tason varmistaminen siten kuin 191(2) artiklassa säädetään. Samassa artiklakohdassa mainitaan ympäristöpolitiikan perustavina periaatteina saastuttaja maksaa periaate sekä ympäristövahinkojen torjuminen ensisijaisesti niiden lähteellä. SEUT 192 artiklassa säädetään ympäristöpolitiikan säädöserustasta. Artiklassa luetelluilla osa-alueella päätöksenteolta edellytetään yksimielisyyttä, vaikka muutoin neuvosto päättää ympäristöpolitiikasta yhteispäätösmenettelyn mukaisella määränemmistöllä.⁴⁵

Unionin ympäristösääntelyä käytetään mekanismina, kun sääntelyn tarkoitus on ensisijaisesti suojella ympäristöä.⁴⁶ Jäsenvaltiot voivat 193 artiklan nojalla kansallisesti toteuttaa unionin velvoittamaa tiukempaa ympäristön suojeluun tähtäväää sääntelyä, mutta niillä on velvollisuus ilmoittaa tiukennuksista komissiolle. Teollisuuden päästöjä koskevat direktiivit luokitellaan *minimiharmonisointidirektiiveiksi*. Niissä velvoitettua tasoa tiukempi ympäristönsuojelunormisto sallitaan, kunhan perustamissopimusten muun muassa kilpailua ja perusvapauksia koskevia säännöksiä noudatetaan.⁴⁷

2.1.2 Aikaisempi oikeustila

Eurooppalaisen ennallistamissääntelyn perusta on Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta antama

⁴³ Kumpula 2004, s. 215-216, 218.

⁴⁴ Yhteisöjen tuomioistuin lausui asiassa C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab, vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne antamansa ratkaisun 1 kohdassa (s. I-7286): ”Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että kun hankintaviranomainen kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamista koskevaa julkista hankintaa ratkaistessaan päättää tehdä sopimuksen taloudellisesti edullisimman tarjouksen tekijän kanssa, hankintaviranomainen saa ottaa huomioon sellaisia ympäristönäkökohtia kuin linja-autojen typpioksidipäästöjen taso tai melutaso, kunhan nämä perusteet liittyvät hankinnan kohteeseen, ne eivät anna hankintaviranomaiselle rajoittamatonta valinnan- vapautta, ne on nimenomaisesti mainittu tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ja ne noudattavat kaikkia yhteisön oikeuden peruseriaatteita, erityisesti syrjintäkiellon periaatetta.”

⁴⁵ Ekroos ym. 2014, s. 76 [15.6.2014].

⁴⁶ Hollo 2009, s. 83.

⁴⁷ Ekroos ym. 2014, s. 77 [15.6.2014].

direktiivi (2004/35/EY, jäljempänä ”*ympäristövastuudirektiivi*”), jonka perusteella ennallistamistoimia edellytetään silloin, kun alueesta aiheutuu merkittävä riski ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Ympäristövastuudirektiivin mukaan ympäristövahinkojen ennallistamistoimet on aloitettava viipymättä. Direktiivin soveltuu kuitenkin ainoastaan 1 toukokuuta 2007 jälkeen tapahtuneisiin ympäristövahinkoihin. Ennen tätä tapahtuneiden ympäristövahinkojen osalta ennallistamistoimien aloittamisaikataulu on täysin jäsenvaltioiden päätettävissä. Ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan maaperälle, vesistöille ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuviin riskeihin ja arviointi tulee sen perusteella suorittaa alueen arviointihetken ja hyväksytyn tulevan käytön pohjalta.⁴⁸

Teollisuuden päästöjen osalta sääntely perustui aikaisemmin IPPC-direktiiviin. Komission muistion SEC(2007):n⁴⁹ mukaan IPPC-direktiivi säänteli puutteellisesti toiminnan päättymisvaiheeseen liittyvää ennallistamista. Muistiossa on arvioitu kolmen vaihtoehdoisen uudistuksen ja nykytilan ylläpitämisen vaikutuksia. Tarkastelussa on ollut lähtökohtana, että komission ehdotus maaperäpuitedirektiiviksi hyväksytään, mitä ei ole kuitenkaan tehty.⁵⁰ Arvioinnin lähtökohtana on ollut IPPC-direktiivissä omaksuttu ratkaisu, jonka perusteella pilaantunut ympäristö tulee teollisen toiminnan päätyttyä palauttaa tyydyttävään tilaan. Velvoitetta on tulkittu vaihtelevasti ja komissio toteaa, että joissain jäsenvaltioissa epäselvän sääntelyn johdosta ympäristönsuojelun taso on monilla pilaantuneilla alueilla alhainen. Ensimmäisenä uudistusvaihtoehtona on ollut säätää pilaantuneiden alueiden ennallistamisesta sellaiseen tilaan, jossa se ei nykyisen tai tulevan käytön kannalta muodosta merkittävää riskiä ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Toisena vaihtoehtona on tarkasteltu toiminnan alussa tai luvan uudelleenarvioinnin yhteydessä maaperän ja pohjaveden tilasta laadittavaa perustilaselvitystä yhdistettynä velvollisuuteen palauttaa toiminnan päättymisvaiheessa ympäristö perustilaselvityksessä selvitettyyn tilaan. Kolmantena vaihtoehtona on ollut teollisessa käytössä olleen alueen ennallistaminen sellaiselle tasolle, että se soveltuu kaikkiin mahdollisiin käyttötarkoituksiin. Perustilaselvitys on arvioinnin perusteella ollut taloudellisten näkökohtien ja ympäristön kannalta paras vaihtoehto ratkaista ennallistamista koskeva sääntelyongelma. Perustilaselvityssääntelyn etuna on komission mukaan sen selkeys. Toiminnanharjoittajilla

⁴⁸ Euroopan komissio 2007, s. 92.

⁴⁹ Commission staff working document 21.12.2007 SEC(2007) 1679.

⁵⁰ Euroopan parlamentti 2012 [21.12.2014].

ja viranomaisilla on selvityksen ansiosta jo alkuvaiheessa selkeä kuva alueella säilytettävästä tilasta, joka tarvittaessa asetetaan ennallistamistoimien tavoitteeksi.⁵¹

2.1.3 Teollisuuspäästödirektiivin tavoitteet ja tarkoitus

Ekroosin, Kumpulan, Kuusiniemen ja Vihervuoren mukaan teollisuuspäästödirektiivi on kokonaisuudessaan moderni ympäristösääntelyn instrumentti, jonka tausta-arvoiksi ja tavoitteeksi on nostettu unionin ympäristöperiaatteet, esimerkiksi parhaiden mahdollisten tekniikoiden käyttäminen, ympäristön korkea suojelutaso sekä energia- ja materiaalitehokkuus. Teollisuuspäästödirektiivillä säädetään kokonaisvaltaisesti ilmaan, veteen ja maaperään suuntautuvien päästöjen torjunnasta. Siihen on koottu suuria ja keskisuuria teollisuuslaitoksia koskevat säännökset.⁵² Teollisesta toiminnasta aiheutuvaa pilaantumista, päästöjen ja jätteiden ehkäisemistä sekä vähentämistä koskeva unionin tasoinen sääntely on direktiivin 1 artiklan mukaan teollisuuspäästödirektiivin avulla yhtenäistetty. Ympäristön pilaantumisvahingot tulee direktiivin mukaan pyrkiä ehkäisemään ennen niiden syntymistä siten, että pilaantumisvaara ja onnettomuudet vältetään.⁵³ Teollisuuspäästödirektiivissäkin toteutuva ympäristösääntely rakentuu kahden elementin varaan siten, että päästöjä rajoitetaan parasta mahdollista tekniikkaa suosimalla, mutta samalla muiden lupamenettelyn ja valvonnan kautta edellytetään ympäristön tilan säilyvän tuotantoalueilla hyväksyttävällä tasolla.⁵⁴

IPPC-direktiivin epämääräiset ympäristön kunnostamista *tyydyttävään* kuntoon teollisen toiminnan päättymisvaiheessa koskevat säännökset on korvattu täsmällisemmillä säännöksillä.⁵⁵ Direktiivin taustatoteamusten 24 kohdassa parlamentti ja neuvosto katsovat, että maaperän ja pohjaveden laadun huonontumisen ehkäisemiseksi tarvitaan työkalu, jolla merkittävien vaarallisten aineiden käytön, varastoinnin tai valmistamisen vuoksi pilaavaa tai sen vaaraa aiheuttavaa toimintaa harjoittavan laitoksen toiminnan alkaessa ja loppuessa voidaan vertailla maaperän ja pohjaveden tilaa. Taustatoteamus 25 mukaan teollisessa

⁵¹ Euroopan komissio 2007, s. 91-94.

⁵² HE 214/2013, s. 46. Teollisuuspäästödirektiiviin yhdistyneitä säännöksiä olivat ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu neuvoston direktiivi (2008/1/EY, ”IPPC-direktiivi”), tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamista koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2001/80/EY, ”polttolaitosdirektiivi”), jätteenpoltosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2000/76/EY, ”jätteenpolttodirektiivi”), orgaanisten liuottimien käytöstä tietyissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta annettu neuvoston direktiivi (1999/13/EY, ”liuotindirektiivi”) ja kolme titaanidioksidin valmistusta koskevaa direktiiviä (78/176/ETY, 82/883/ETY, 92/112/ETY).

⁵³ Ekroos ym. 2014, s. 81-82 [27.6.2014].

⁵⁴ Ekroos ym. 2014, s. 26 [27.6.2014].

⁵⁵ Borrel, Deharbe 2014, s. 190.

toiminnassa olleen alueen saattamista perustilaan toiminnan päättyessä arvioidaan suhteessa mm. lupaehtoihin, alueen perustilaan ja ennaltaehkäiseviin toimiin.

2.1.4 Teollisuuspäästödirektiivin perustilaselvityssäätely

Teollisuuspäästödirektiivin 22 artikla koskee perustilaselvitystä, joka on määritelty 3 artiklan 19 kohdassa tiedoksi, joka koskee merkittävien vaarallisten aineiden aiheuttamaa maaperän ja pohjaveden pilaantumista. Direktiivin 22 artiklan 2 kohdassa säädetään perustilaselvityksen laatimisesta, toimittamisesta viranomaiselle ja selvityksen sisällöstä. Artiklakohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden toimesta toimintaa harjoittavalta taholta edellytetään perustilaselvityksen laatimista ja toimittamista viranomaiselle, ”*jos laitoksen toimintoihin liittyy merkityksellisten vaarallisten aineiden käyttö, tuotanto tai ympäristöön päästäminen ja ottaen huomioon mahdollisuuden laitoksen alueen maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen*”. Selvityksen sisältövaatimuksiin kuuluvat ensinnäkin tiedot laitoksen käyttötarkoituksesta ja toiseksi mittaustulokset maaperän ja pohjaveden tilasta selvityksen laatimisajankohtana. Mittauksissa tulee kiinnittää huomiota laitoksen toimintaan liittyvien vaarallisten aineiden aiheuttamaan pilaantumisvaaraan. Myös vanhempien mittaustulosten käyttö on direktiivin sanamuodon valossa mahdollista, jos ne vastaavat laitoksen nykytilaa. Laitoksen aikaisemmasta käytöstä kertovat tiedot tulee liittää selvitykseen, jos ne ovat saatavilla. Yleisesti artiklassa todetaan, että selvitykseen tulee liittää pilaantumisen määrällisen tilan arvioimiseksi tarvittavat tiedot.

Teollisuuspäästödirektiivin 22 artiklan 3 kohta koskee laitoksen toiminnan päättymistä. Toiminnanharjoittajan tulee artiklan mukaan toiminnan lakattua arvioida ”*merkityksellisten laitoksessa käytettyjen, tuotettujen tai sieltä vapautuneiden vaarallisten aineiden*” aiheuttama maaperän ja pohjaveden pilaantuminen. Direktiivissä ei suoraan edellytetä 22 artiklan 2 kohdan mukaisten mittausten tekemistä, ainoastaan pilaantumisen arvioimista. Perustilaselvityksessä selvitetty perustila on määreenä olennainen, jos toiminnanharjoittajan suorittamassa arvioinnissa ilmenee, että laitoksen toimintaan liittyneet merkitykselliset vaaralliset aineet ovat aiheuttaneet maaperän ja pohjaveden huomattavaa pilaantumista. Tällöin toiminnanharjoittajan tulisi palauttaa alue lupaviranomaisen vahvistamaan alkuperäiseen perustilaan. Direktiivissä velvollisuus on sidottu nimenomaan merkityksellisiksi vaarallisiksi aineiksi katsottavien aineiden aiheuttamaan pilaantumiseen, jolta edellytetään merkittävyyskynnyksen ylittymistä. Artiklan 3 kohdan toisessa kappaleessa edellytetään lisäksi laitosalueen saattamista

sellaiseen tilaan, että sillä luvanmukaisen toiminnan seurauksena olevista vaarallisista aineista ei toiminnan päättymistä seuraavassa käytössä aiheudu ihmisten terveydelle ja ympäristölle merkittävää riskiä. Sama jälkihoidollinen velvollisuus koskee 22 artiklan 4 kohdan perusteella myös sellaista laitosta, jonka ei ole tullut laatia perustilaselvitystä.

Euroopan komissio tarkkailee ja valvoo direktiivin voimaansaattamista jäsenvaltioissa. Tässä tarkoituksessa virallisessa lehdessä L 349/57 on julkaistu 19.12.2012 komission voimaansaattamispäätös (2012/795/EU). Voimaansaattamispäätöksen I liitteen 8 kohdan kysymykset koskevat 22 artiklaa. Komissio tiedustelee, miten perustilaselvityksen laatimiseen velvoitetut toiminnot jäsenvaltiossa valitaan, ja miten jäsenvaltioissa on tulkittu toiminnan päättymisvaiheeseen liittyviä velvoitteita. Ensimmäisen 22(2) artiklaan liittyvän kysymyksen alakysymyksinä komissio tiedustelee a) Mihin teollisuuspäästädirektiivin I liitteessä luetelluista toiminnoista tyypillisesti liittyy merkityksellisten vaarallisten aineiden käyttöä, tuottamista tai päästämistä?; b) Millainen painoarvo laitosalueen maaperän ja pohjaveden pilaantumisriskille annetaan harkinnassa?; c) Mitä tietoja toiminnanharjoittajien tulee liittää perustilaselvitykseen?; sekä d) Miten komission perustilaselvityksen sisällöstä antamaa ohjetta on tässä tarkoituksessa hyödynnetty? Toiminnan päättymisvaihetta koskevaan 22(3-4) artiklaan liittyen komissio tiedustelee a) Miten toiminnanharjoittajat arvioivat maaperän ja pohjaveden pilaantumisen tilaa?; b) Missä tilanteissa laitoksen aiheuttama maaperän ja pohjaveden pilaantuminen on arvioitu huomattavaksi?; c) Missä tilanteissa maaperän tai pohjaveden pilaantumisen arvioidaan aiheuttavan huomattavaa vaaraa tai haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle?; ja d) Kuinka toiminnanharjoittajilta vaadittavista välttämättömistä toimenpiteistä päätetään?

Teollisuuspäästädirektiivin tiedon saatavuutta ja vaikutusmahdollisuuksia koskevan 24 artiklan 2 kohdan mukaan luvan myöntämisestä, tarkistamisesta ja päivittämisestä tulee tiedottaa julkisesti. Artiklassa tarkoitettujen viranomaismenettelyt ja päätökset ovat Suomessa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999:621, ”*julkisuuslaki*”) pääsäännön nojalla julkisia ellei niiden salassapidosta muuta säädetä.⁵⁶

⁵⁶ Ympäristöministeriö 2012b, s. 7.

2.2 Periaatteellisia ja käsitteellisiä lähtökohtia

2.2.1 Ympäristöperiaatteet sääntelyn taustalla

Ympäristöperiaatteita voidaan *Jouni Rannan* mukaan luonnehtia suojeluhakuisiksi periaatteiksi, jotka soveltuvat kaikkiin mahdollisesti haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttaviin toimintoihin ja niitä koskeviin tilanteisiin.⁵⁷ Oikeustiede on muuttunut siten, että perinteisen oikeussääntöihin keskittyneen oikeusharkinnan ohella on nykyisin punnittava myös oikeusperiaatteita ja niiden merkitystä sääntelykokonaisuudelle.⁵⁸ Ympäristönsuojelulain 20 §:ssä säädetään ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa olevan periaatteena huolellisuus- ja varovaisuusperiaatteen sekä ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen noudattaminen. Vanhan YSL 4 §:ssä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan sovellettavia periaatteita oli useampia. Ympäristönsuojelulain taustalla vaikuttavina ympäristöperiaatteina mainittiin ennaltaehkäisy- ja haittojen minimoinnin periaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate, ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate ja aiheuttamisperiaate. Säännös on muuttunut ja sen sisältö on ympäristönsuojelulain uudistuksessa supistunut siten, että aiheuttamisperiaate on kokonaan jätetty ympäristönsuojelulaista pois. Velvollisuudesta ennaltaehkäisyyn ja haittojen minimointiin säädetään YSL 7.1 §:ssä. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan käytöstä säädetään pilaantumisen ehkäisyä luvanvaraista toiminnassa koskevassa YSL 8 §:ssä.

Periaatteiden roolista lainsäädäntöä ohjaavana ja toisaalta sitovana oikeuslähteenä on käyty oikeustieteessä keskustelua. *Satu Rantalan* mukaan periaatteet sitovat lain tavoin, mutta tyypillisesti niiden sisältö on kiteytynyt käytännöiksi kansalliseen ja kansainväliseen tapaoikeuteen, säännöksiin tai valtiosopimuksiin, jolloin sovelletaan periaatetta ilmentävää positiivisen oikeuden instrumenttia.⁵⁹ Rantalan mukaan YK:n peruskirjassa määriteltyihin johtaviin kansainvälisen oikeuden periaatteisiin kuuluva ympäristönsuojelun periaate syrjäyttää alemman asteiset periaatteet.⁶⁰ Rantalan näkemys poikkeaa oikeuskirjallisuudesta muuten esitetyistä kannoista. *Anne Kumpula* on todennut periaatteiden sovellettavuuden edellyttävän perinteisesti sitä, että ne on konkretisoitu

⁵⁷ Ranta 2001, s. 247, 249.

⁵⁸ Hirvonen 2011, s. 49.

⁵⁹ Rantala 1994, s. 62-63.

⁶⁰ Rantala 1994, s. 90.

positiivisessa oikeudessa. Unionin toimielimillä on vapaus määrittää ympäristöpolitiikan sisältö, jolloin periaatteiden ohjausvaikutus muodostuu joustavaksi.⁶¹

Ympäristöperiaatteet vaikuttavat myös teollisuuspäästädirektiivin taustalla. Teollisuuspäästädirektiivillä on velvoitettu jäsenvaltiot toimenpiteisiin, joilla teollisuuden päästöjä ehkäistään, vähennetään ja estetään aiheuttamis-, ennaltaehkäisy- ja saastuttaja maksaa periaatteiden mukaisesti. Perustilaselvitysvelvollisuuden taustan kannalta keskeisiä elementtejä ovat saastuttaja maksaa ja ympäristövahinkojen ehkäiseminen niiden lähteellä -periaatteet. Näiden ohella perustilaselvityksen laatiminen ja ympäristön tilan arviointi toiminnan päättyessä tukee ympäristönsuojelulain selvilläolovelvollisuuden toteutumista. Perustilaselvitysvelvollisuus konkretisoi näitä periaatteita, jotka esitellään seuraavaksi lyhyesti.

2.2.1.1 Aiheuttamisperiaate

Aiheuttamisperiaatteen keskeinen sisältö on, että aiheuttajan eli pilaajan tulee maksaa pilaantumisriskin ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarpeelliset kustannukset, valvontakustannukset ja vahingonkorvaukset. Aiheuttamisperiaatteen mukaan tuotannon ympäristövahinkojen ehkäisystä ja korjaamisesta aiheutuneet ulkoiskustannukset on sisällytettävä tuotteen hintaan.⁶² Periaate on ensimmäisen kerran ilmaistu taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n vuonna 1972 julkaistussa ympäristöpolitiikan kansainvälisiä taloudellisia аспекteja ohjaavia periaatteita koskevassa neuvoston suosituksessa.⁶³ Aiheuttamisperiaate on vuonna 1992 annetun Rion julistuksen 16. ympäristöön ja kehitykseen vaikuttava periaate. Taloudelliseksi periaatteeksi luokiteltu aiheuttamisperiaate ei ole kansainvälisesti saavuttanut varsinaisen oikeusperiaatteen asemaa, sillä kansainvälisessä tuomioistuinkäytännössä aiheuttamisperiaatteen laintulkintaa ohjaavaa vaikutusta ei ole hyväksytty. Sen roolina on ollut toimia lainsäädäntöä ohjaavana tavoitteena.⁶⁴ Euroopan unionin oikeuden tasolla tilanne on toinen: aiheuttamisperiaatteella on oikeudellisesti velvoittava asema, koska se on mainittu unionin ympäristöpolitiikan perustavana periaatteena SEUT 191 artiklassa.

⁶¹ Kumpula 2004, s. 223-225.

⁶² OECD 1995, s.12.

⁶³ OECD 1995, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, s. 12. Suosituksessa ehdotetaan, etteivät hallitukset tukisi yrityksiä ympäristökustannusten kattamisessa. Ks. esim. Kirveskari 2008, s. 5.

⁶⁴ Ekroos ym. 2014, s. 23 [27.6.2014]. Kansallisessa viranomaispäätöksenteossa aiheuttamisperiaate on harvoin laintulkintaa ohjaavassa asemassa (Hollo 2009, s. 490).

Uudessa ympäristönsuojelulaissa aiheuttamisperiaatetta koskeva säännös on jätetty pois, mistä johtuen periaatetta ei enää lain tasolla nimenomaisesti tunnusteta. Ratkaisua ei ole perusteltu ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä. Suomessa puhdistamisvelvollisuus (YSL 133 §) ja puhdistustarpeen arviointivelvollisuus (YSL 135 §) on säädetty pilaantumisen aiheuttaneen tahon vastuulle, mikä on koherenssissa aiheuttamisperiaatteen kanssa. Ympäristönsuojelulaissa on myös aiheuttamisperiaatteen vastaisia elementtejä, koska pilaantumisen selvittäminen ja puhdistaminen on säädetty toissijaisesti kiinteistön haltijan tehtäväksi. Lisäksi maaperän osalta vastuu on viimesijaisesti kunnalla eli julkisyhteisöllä. Pohjaveden pilaantumistilanteisiin ei liity kunnan viimesijaista selvitys- tai puhdistamisvelvollisuutta. YVK 7 §:n mukainen vastuutahopiiri on suppeampi, sillä vastuu selvitys- ja puhdistustöistä on aiheuttamisperiaatteen perusteella toiminnan harjoittajalla tai tähän rinnastettavalla toimijalla, mikä toteuttaa aiheuttamisperiaatetta.

Aiheuttamisperiaate luokitellaan sen taloudellisen tarkoituksiperän ja ohjausvaikutuksen vuoksi ympäristöpoliittiseksi periaatteeksi.⁶⁵ Aiheuttamisperiaatteen rooli taloudellisen ohjauksen välineenä on yleisesti hyväksytty, mutta sen asemasta oikeusperiaatteena ei vallitse täyttä yksimielisyyttä. *Kai Kokko* luokittelee aiheuttamisperiaatteen monimuotoisuutta turvaavaksi oikeusperiaatteeksi.⁶⁶ *Marja Ekroos* on katsonut aiheuttamisperiaatteen omaksumisen oikeuskäytännössä johtaneen siihen, että siitä on tullut tulkinnan mukainen sääntö.⁶⁷ Säännön sisältö muokkaantuu tämän näkemyksen mukaan soveltamistilanteissa. Vastakkaista näkemystä edustaa *Pekka Vihervuori*, jonka mukaan aiheuttamisperiaate ei ole oikeusperiaate, koska sen sitovuus rajautuu kohtuusperiaatteen mukaisesti.⁶⁸ Käytännön hallintotyössä oikeusperiaatteita ei lainalaisuusperiaatteen vuoksi voi soveltaa, jos lakiin ei sisälly viittausta periaatteeseen.⁶⁹

⁶⁵ Hollo 2004b, s. 43.

⁶⁶ Kokko 2003, s. 97–108.

⁶⁷ Ekroos 1994, s. 138. Tuomioistuinkäytännössä vastuun syntyminen on edellyttänyt aiheuttamisperiaatteen nimenomaista mainintaa ja vastuutahojen yksilöintiä laissa tai valmisteluaineistossa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2003:91 tuomioistuin katsoi, ettei urakoitsijaa voitu velvoittaa poistamaan terveyshaittaa aiheuttavaa rakennusvirhettä terveydensuojelulain 27.1 §:n nojalla, vaikka lainkohdan mukaan vastuu oli sillä ”*jonka menettely tai toimenpide on syynä tällaiseen epäkohtaan*”. Ratkaisussa todetaan, että säännöksessä tarkoitettun vastuun lähtökohtana on aiheuttamisperuste. Sanamuodon tai hallituksen esityksen HE 42/1994 perusteella ei kuitenkaan ollut ilmeistä, että ilmaisulla tarkoitettiin rakennuksen rakennusteknisestä toteutuksesta vastannutta urakoitsijaa.

⁶⁸ Vihervuori 1993, s. 32.

⁶⁹ Hollo 2001, s. 137.

Jouko Tuomainen on esimerkiksi todennut, ettei kohtuullisuusperiaatetta voida hallinnon lainalaisuusperiaatteen vuoksi soveltaa, ellei siitä ole säädetty laissa. Aiheuttamisperiaatteeseen ei voida suoraan perustaa tuomioistuinratkaisua, sillä ratkaisun tulee perustua lain nimenomaiseen säännökseen, jossa puhdistamisvastuun kohdentumista säännellään.⁷⁰

Aiheuttamisperiaatteen mukaista on, että perustilaselvityksen laatimisesta ja kustannuksista vastaa toimintaa harjoittava taho. Aiheuttamisperiaatetta myötäillen perustilaselvityksen laatimista edellytetään, jotta toiminnan päättymisvaiheessa toiminnanharjoittajan aiheuttama ympäristön haitallinen muutos voidaan yksilöidä ja tarvittaessa toiminnanharjoittajan toimesta ja kustannuksella korjata. Perustilaselvityssääntely on aiheuttamisperiaatteen ilmenemismuoto.

2.2.1.2 Varautumis- ja varovaisuusperiaatteet

Euroopan unionin ympäristöoikeudellista päätöksentekoa ohjaa kansainvälisesti oikeusperiaatteeksi hyväksytty ennalta varautumisen periaate, jolla on laaja institutionaalinen tuki.⁷¹ Periaate tunnetaan myös varautumisperiaatteena.⁷² Varautumisperiaatteella tarkoitetaan toiminnanharjoittajien velvollisuutta varautua ja ennaltaehkäistä ympäristöriskejä etukäteen. Lainsäätäjän velvollisuutena on periaatteen nojalla kontrolloida ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa lupajärjestelmän avulla. Varautuminen edellyttää ensinnäkin toiminnan ympäristövaikutusten ja -riskien selvittämistä, toisekseen niihin valmistautumista ja niiden syntymisen rajoittamista tai estämistä.⁷³ Haitalliset ympäristövaikutukset tulee toiminnanharjoittajan toimesta ja viranomaisen antamien lupamääräysten puitteissa ehkäistä tai rajoittaa siten, että haittoja ei pääse syntymään.⁷⁴ Varautumisperiaatteen erottaa ennaltaehkäisyn periaatteesta se, että varautuminen edellyttää myös tieteellisesti epävarmojen riskien ottamista huomioon. Perinteisesti ennaltaehkäisyllä tarkoitetaan konkreettisten ja varmojen vahinkojen torjuntaa.⁷⁵ Ennaltaehkäisyn periaatetta todennetaan päästörajoituksin, pitoisuusrajoituksin ja parhaan käyttökelpoiseen tekniikan avulla. Ennaltaehkäisyllisen näkemyksen yleistyessä ympäristönsuojelullinen lähestyminen on

⁷⁰ Tuomainen 2006, s. 62.

⁷¹ Ranta 2001, s. 163-166, 173, 251.

⁷² Ranta 2001, s. 24-26.

⁷³ Ekroos ym. 2014, s. 23 [27.6.2014].

⁷⁴ Kuusiniemi ym. 2001, s. 1123.

⁷⁵ Ranta 2001, s. 185, 254.

vienyt sijaa naapurusoikeudelliselta vahinkojen korvaamista korostavalta puuttumiselta.⁷⁶ Ennaltaehkäisyn periaate ilmentää ympäristönsuojelulain sitomien tahojen perusvelvoitetta. YSL 7 §:n mukaan toiminnan haitalliset ympäristövaikutukset tulee ehkäistä tai rajoittaa mahdollisimman pieniksi etukäteen. Velvoite on vanhaan ympäristönsuojelulakiin nähden tiukemmin muotoiltu. Lisäksi pykälässä on säädetty toiminnanharjoittajien velvollisuudesta vähentää toiminnan päästöjä.⁷⁷

Suomessa YSL 20 §:ssä on säädetty ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa noudatettavan ennaltaehkäisyn periaatetta tiukempaa varovaisuusperiaatetta, joka velvoittaa ehkäisemään myös tieteellisesti epävarmoja ympäristöriskejä.⁷⁸ Varovaisuusperiaatteen sisällöstä on esitetty toisistaan poikkeavia tulkintoja. Yleisesti voidaan todeta, että varovaisuusperiaatteen mukaan suojelutoimenpiteitä voidaan soveltaa, vaikka toiminnan ympäristövaikutuksista ja riskeistä onkin ainoastaan perusteltu epäily. Tällä tarkoitetaan sitä, että riskin tulee olla tieteellisesti perusteltavissa.⁷⁹ Periaatteen taustalla on huoli epävarmojen riskien toteutuessa syntyvistä peruuttamattomista ympäristövaikutuksista. Ympäristönsuojelulakiin perustuvissa päätöksentekotilanteissa arvioidaan varovaisuusperiaatteen johdosta esimerkiksi pilaantumisen todennäköisyyttä: toiminnanharjoittajan tulee ympäristöluvan saadakseen näyttää, ettei esimerkiksi vedenhankinnan kannalta tärkeän tai siihen soveltuvan pohjavesialueen pilaantumista voi syntyä. Ympäristöluvassa voidaan antaa pilaantumisriskiä rajaavia ja onnettomuuksien ehkäisemistä koskevia määräyksiä myös niissä tilanteissa, joissa toiminnan ja ympäristön pilaantumisen välinen syy-yhteys on epävarma.⁸⁰

Luonteeltaan perustilaselvitysvelvollisuus on varautumisperiaatteen mukainen. Selvityksen laatiminen parantaa riskienhallintaa, sillä selvityksessä ilmenneiden ympäristöriskien ehkäisy ja rajaaminen ennaltaehkäisyn periaatteen mukaisesti on Suomessa ympäristöluvan myöntämisen ehto. Selvitysvelvollisuutta sovelletaan direktiivilaitosten lupaharkinnassa silloin, kun toiminnassa käytettävistä merkityksellisistä vaarallisista aineista voi aiheutua maaperän tai pohjaveden pilaantumista tai sen vaaraa. Viranomais- ja oikeuskäytännön puuttuessa on vielä epävarmaa, liittyykö perustilaselvityssääntelyyn myös

⁷⁶ Kuusiniemi 1994, s. 136.

⁷⁷ HE 214/2013, s. 90.

⁷⁸ Ekroos ym. 2014, s. 23, 588 [6.11.2014].

⁷⁹ Kumpula 2004, s. 242-243.

⁸⁰ Kuusiniemi ym. 2001, s. 168-169, 1123.

varovaisuusperiaatteen mukaisia piirteitä. Olennaista on se, kuinka velvollisuutta laatia selvitys tulkitaan. Käytännössä erityisesti tilanteet, joissa toiminnanharjoittaja vapautetaan perustilaselvityksen laatimisesta muodostuvat kiinnostaviksi tutkimuskohteiksi: millä perusteella direktiivilaitoksessa käytettyjen, tuotettujen ja varastoitujen tai laitoksen toiminnassa muuten syntyvien vaarallisten aineiden ei katsottaisi aiheuttavan pilaantumisen vaaraa. Jos selvityksen laatimisvelvollisuutta ei synny riskien tieteellisen epävarmuuden vuoksi, ei tulkintaa mielestäni voida pitää YSL 20 §:n varovaisuusperiaatteen mukaisena.

2.2.1.3 Toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus

Toiminnanharjoittajan määritelmä on ympäristönsuojelulain 5.1 §:n 8 kohdassa liitetty tiiviisti ympäristönsuojelulain tarkoitukseen eli ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen: toiminnanharjoittaja on ympäristönsuojelulain määritelmän mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka harjoittamasta toiminnasta aiheutuu ympäristön pilaantumisen vaaraa, tai joka tosiasiallisesti määrää ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Tässä tutkielmassa tukeudutaan tähän YSL:n määritelmään. Teollisuus päästödirektiivin 11 artiklan edellyttämistä luvanvaraisiin ja rekisteröitäviin toimintoihin kohdistuvista velvoitteista säädetään YSL 8 §:ssä, jonka 3 kohta edellyttää toiminnanharjoittajan tarkkailevan toimintansa päästöjä ja päästöjen vaikutuksia. Ympäristöluvanvaraista toimintaa harjoittavilla on näin erityinen selvilläolovelvollisuus toimintansa ympäristövaikutuksista. Varsinainen selvilläolovelvollisuutta koskeva säännös on YSL 2 luvun 6 §:ssä, jonka mukaan toiminnanharjoittajan tulee tuntea harjoittamansa toiminnan ympäristövaikutukset, riskit ja mahdollisuudet vähentää toiminnan haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristöluvan ehtoihin voidaan sisällyttää selvilläolovelvollisuutta tukevia mittaus- ja tarkkailuvelvoitteita. Jo luvan hakemisen yhteydessä edellytetään toiminnanharjoittajan arvioivan toiminnan vaikutuksia.⁸¹ Selvilläolovelvollisuutta konkretisoi YSL 66 §:n 2 momentti, joka velvoittaa säännöllisesti tarkkailemaan maaperän ja pohjaveden tilaa mahdollisten muutosten havaitsemiseksi. Mikäli tarkkailussa havaittaisiin muutoksia, voitaisiin lupamääräyksiä muuttaa siten, että haitallisia vaikutuksia ei syntyisi tai ne pystyttäisiin rajaamaan mahdollisimman vähäisiksi. Hallituksen esityksessä mainitaan erityisesti, että tarkkailussa tulee ottaa huomioon merkityksellisten vaarallisten aineiden vaikutus maaperään ja pohjaveteen.⁸²

⁸¹ HE 214/2013, s. 89.

⁸² HE 214/2013, s. 115.

Perustilaselvityssäätely tukee ja ilmentää toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuutta, sillä perustilaselvityksen laatimisen yhteydessä toiminnanharjoittaja kartoittaa toiminnan riskialueet ja mahdolliset vaikutukset. Toiminnan päätyttyä toiminnanharjoittajan tulee selvittää, kuinka hyvin ehkäisevissä toimissa on onnistuttu, mikä osaltaan lisää tietoisuutta toiminnan ympäristövaikutuksista ja tuottaa ympäristöpäätöksenteossa hyödyllistä tietoa. Lisäksi ympäristölupajärjestelmän nojalla edellytetään jatkuvaa toiminnan vaikutusten seuraamista. Luvan myöntämisen ja säilyttämisen edellytyksenä voidaan yleisesti pitää sitä, että riskeihin varaudutaan riittävästi siten, että ne ehkäistään kokonaisuudessaan tai ainakin rajataan mahdollisimman vähäisiksi.

2.2.2 Tutkielman käsitteistä

2.2.2.1 Perustila ja perustilaselvitys

Teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 19 kohdassa perustilaselvityksellä määritellään tarkoitettavan ”*tietoa merkityksellisten vaarallisten aineiden aiheuttamasta maaperän ja pohjaveden pilaantumisen tilasta*”. Englanniksi perustilaselvityksestä käytetään termiä baseline report, ruotsiksi statusrapport, hollanniksi situatierapporten, ranskaksi le rapport de base ja saksaksi Bericht über den Ausgangszustand.

Ympäristönsuojelulain määritelmissä perustilaselvitystä ei mainita. Hallituksen esityksen mukaan selvityksen avulla halutaan saada tietoa merkityksellisten vaarallisten aineiden aiheuttamista kemiallisista muutoksista maaperässä ja pohjavesissä. Ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien vaarallisten aineiden käytön, varastoinnin tai valmistamisen yhteydessä syntyneiden päästöjen johdosta ympäristölle aiheutuneet muutokset voitaisiin saada selville, kun ympäristön tilaa toiminnan päättyessä verrattaisiin toiminnan aloittamista edeltävästä ympäristön luonnollisesta tilasta, tai jo aikaisemmin käytössä olleiden kiinteistöjen osalta muutoksiakin kohdanneesta perustilasta, saatuihin tuloksiin.⁸³

Teollisuuspäästödirektiivin 11 artiklan h kohdan mukaan 22 artiklan perusteella määritetään ennallistamisen tavoitteena oleva ympäristön ”*tydyttävä*” tila. Direktiivin mukaan ympäristön perustilalla tarkoitetaan sen tyydyttävää tilaa. Ympäristöministeriön

⁸³ HE 214/2013 s. 125-126.

julkaisemassa ohjeessa perustila on määritelty laitoksen alueen maaperän ja pohjaveden tilaksi ”merkityksellisten vaarallisten aineiden suhteen ennen laitoksen toiminnan käynnistämistä tai ympäristöluvan päivittämisen hetkellä, kun päivitys tehdään ensimmäistä kertaa ympäristönsuojelulain (527/2014) voimaantulon jälkeen”.⁸⁴

Ympäristön perustila ei ole uusi käsite, sillä sitä on aikaisemminkin käytetty suomalaisessa ympäristösääntelyssä. Esimerkiksi kaatopaikkojen osalta kaatopaikoista annetun valtioneuvoston asetuksen (2013:331, ”kaatopaikka-asetus”) 41 §:n mukaan kaatopaikkatoiminnan aloittamista ennen ja kaatopaikan käytöstä poistamisen yhteydessä tulee laatia alueen pinta- ja pohjavesiä sekä käytössä olevan jätetäytön hajoamistilaa ja kaasunmuodostusta koskeva perustilaselvitys.⁸⁵ Lähimpänä uuden ympäristönsuojelulain määritelmää ollaan ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 14 kohdan määritelmässä, jonka mukaan perustila on luonnonvarojen ja palveluiden tila, joka olisi parhaan mahdollisen käytettävissä olevan tiedon perusteella arvioituna vallinnut vahinkohetkellä ellei ympäristövahinkoa olisi tapahtunut. Ympäristövastuudirektiivi on toimeenpantu pääosin ympäristövastuulaille, joka soveltuu YVL 1 §:n nojalla luontovahinkoihin, pohjaveden ja vesistöjen merkittävään pilaantumiseen sekä pohjaveden ja vesistön huomattaviin haitallisiin muutoksiin. YVL 5.1 §:n nojalla luonnonvarat ja luonnonvarapalvelut tulee palauttaa perustilaan ensisijaisesti niin, että vahingosta aiheutunut haitallinen muutos poistetaan. YVL 3.1 §:n 4 kohdassa perustilalla määritellään tarkoitettavan ”luonnonvarojen ja luonnonvarapalveluiden vahinkoa edeltänyttä tilaa”. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan perustila tulee arvioida parhaan käytettävissä olevan tiedon perusteella.⁸⁶ Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori käyttävät ja määrittelevät perustila-termiä ympäristövastuulain 5 §:n tavoitteita kuvaillessaan: ”korjaavien toimenpiteiden tavoitteeksi asetetaan palauttaa luonnonvarat ja luonnonvarapalvelut vahinkoa edeltäneeseen tilaan eli perustilaan”.⁸⁷ Ympäristövahinkolaissa sen sijaan ei puhuta perustilasta.

2.2.2.2 Pilaantunut ympäristö

Tällä hetkellä Suomessa on Suomen ympäristökeskuksen pilaantuneita maa-alueita koskevan katsauksen mukaan 23 850 pilaantuneeksi todettua tai epäiltyä maa-alueita, joista

⁸⁴ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 7.

⁸⁵ Ks. Esim. Ekroos ym. 2009, s. 26.

⁸⁶ HE 228/2008, s. 31.

⁸⁷ Ekroos ym. 2014, s. 643 [9.11.2014].

36 % oli vuonna 2013 edelleen käytössä. Nämä alueet on rekisteröity ympäristöhallinnon ylläpitämään maaperän tilan tietojärjestelmään.⁸⁸ Suomessa on 3800 vedenhankintaan soveltuvaa tai tärkeää pohjavesialuetta, joista 372 on vesienhoidon kannalta luokiteltu riskialueeksi. Riskialueiksi nimetyillä alueilla hyvän kemiallisen tai/ja määrällisen tilatavoitteen saavuttaminen on epävarmaa.⁸⁹ Näillä pohjavesialueilla esiintyy haitallisten aineiden pitoisuuksia ja veden tilan katsotaan voivan heikentyä ellei suojelutoimiin ryhdytä. Suurin osa riskialueiksi luokitelluista pohjavesialueista on hyvässä tilassa. Huonossa tilassa olevien alueiden määrä on kuitenkin viime vuosina kasvanut.⁹⁰ Niitä on tällä hetkellä 102.⁹¹

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sen haitallista muuttumista.⁹² Vaikka pilaantumisen aiheuttamia ongelmia on havaittu Suomessa jo 1800-luvulta asti, on haitallisten aineiden aiheuttamaan pilaantumiseen puututtu vasta 1980-luvulta alkaen.⁹³ Julkisella vallalla on velvollisuus ottaa alueiden kunto huomioon maankäytössä ja sen suunnittelussa⁹⁴, joten ympäristön tilaa ja pilaantumista on 90-luvulta alkaen katsottu tarpeelliseksi selvittää kaavoituksen tarpeisiin.⁹⁵ Olennaisimpana hankkeena voidaan pitää vuonna 1994 valmistunutta ympäristöministeriön saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostus (SAMASE) –projektia, jossa alueiden pilaantumislukitus on tehty pilaantuneen maaperän luonnolle, ympäristölle tai terveydelle aiheutuvan merkittävän suoran tai välillisen riskin perusteella.⁹⁶

⁸⁸ Pyy ym. 2013, s. 6, 8, 11.

⁸⁹ Oiva [28.11.2014]. Riskialueista vedenhankinnan kannalta tärkeitä on 337 pohjavesialuetta (I luokka) ja vedenhankintaan soveltuvia 35 (II luokka).

⁹⁰ Ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö & sosiaali- ja terveysministeriö 2013 [26.10.2014]. Oiva-tietopalvelusta saatujen tietojen mukaan riskialueista 102 on kemialliselta tilaltaan huonoja ja 270 hyviä. Määrälliseltä tilaltaan huonoja alueita on 3 ja hyviä 369 [28.11.2014].

⁹¹ Oiva [28.11.2014].

⁹² Rantala 1994, s. 75.

⁹³ Pyy ym. 2013, s. 5.

⁹⁴ Luntinen 2002, s. 1, 7.

⁹⁵ Hollo 2004a, s. 60. Myös siviilioikeudellisissa suhteissa kiinteistön kuntoa koskevilla tiedoilla on merkitystä kiinteistön käytön kannalta (ks. Jokela, Kartio & Ojanen 2010, s. 142). YSL 139 §:n nojalla kiinteistön luovutuksen ja vuokrauksen yhteydessä tulee antaa tiedot sillä harjoitetusta toiminnasta ja sillä olevista aineista, joiden vuoksi kiinteistön maaperä tai pohjavesi on tai saattaa muuttua pilaantuneeksi. Lisäksi luovutuksensaajalle tai vuokralaiselle on kerrottava alueella tehdyistä tutkimuksista tai puhdistustoimenpiteistä. Maakaaren (540/1995) mukaan luovuttajalla on velvollisuus antaa totuudenmukaiset tiedot kiinteistön kauppiaan mahdollisesti vaikuttavista seikoista. Velvollisuuden toteutumista tukee maakaaren laaturvirhettä koskeva 2 luvun 17.1 §, jonka nojalla luovuttaja voidaan saattaa vastuuseen esimerkiksi, jos hän on jättänyt kertomatta ostajalle tiedossaan olleesta kiinteistön käyttöön tai arvoon vaikuttavasta seikasta.

⁹⁶ SAMASE 1994, s. 37.

Euroopan ympäristökeskuksen (EYK) elokuussa 2002 julkaiseman teknisen raportin nro 76 mukaan pilaantuneiden alueiden määrittelyssä on syytä suosia laadullisia ja joustavia vaikutustasoihin perustuvia määritelmiä, koska kansallisten määritelmien moninaisuus vaikeuttaa yleisen määritelmän ja yhtenevän tulkinnan vakiintumista. Yleisesti pilaantuneet alueet aiheuttavat raportin mukaan ympäristöllisiä ja terveydellisiä haittavaikutuksia, jotka voivat olla tasoltaan vähäisiä tai merkityksellisiä. *Mahdollisesti pilaantuneen alueen* määritelmän raportti toteaa sen tulkinnallisuuden vuoksi tarpeettomaksi.⁹⁷ Pilaantuneelle tai mahdollisesti pilaantuneelle maaperälle on ehdotettu määritelmää Euroopan maaperäkeskuksen vuonna 1997 laatimassa Contaminated sites -selvityksessä. Selvityksen mukaan pilaantuneella alueella jäteaineiden ja vaarallisten aineiden pitoisuudet aiheuttavat riskinarvioinnin perusteella vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Mahdollisesti pilaantuneella alueella vaara ihmisten terveydelle tai ympäristölle on ainoastaan potentiaalinen.⁹⁸

Pilaantumiskäsitteen sisältö vaihtelee jäsenvaltioiden välillä, mutta myös kansallisen järjestelmän sisällä. Suomessa maaperän pilaantumisen tunnusmerkistöstä on säädetty ensimmäisen kerran vuoden 1978 jätehuoltolaissa (673/1978) ja pohjaveden pilaantumisesta vuoden 1962 vesilaissa (264/1961).⁹⁹ Tässä tutkielmassa käytetään uuden YSL 5.1 §:n 2 kohdan määritelmää, jonka mukaan ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan päästöä, josta yksin tai yhteisvaikutuksessa muiden päästöjen kanssa aiheutuu terveyshaittaa, haittaa luonnolle tai sen toiminnoille, luonnonvarojen käyttömahdollisuuden estyminen tai merkittävä vaikeutuminen, viihtyisyyden tai kulttuuriarvojen vähentyminen, haittaa virkistyskäytölle, vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tai sen käytölle tai jonkin muun edun loukkaus. Pilaantumisen määritelmä on vanhaan ympäristönsuojelulakiin nähden pysynyt seurausten osalta samana, mutta määritelmän alkuosassa on omaksuttu lyhyempi ilmaisu. Aikaisempi ilmaus ”*ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön*” on korvattu yksinkertaisesti termillä *päästö*. Määritelmä on

⁹⁷ EYK 2002, s. 59-60.

⁹⁸ EYK 1997, s. 197, 107.

⁹⁹ Hollo 2004a, s. 50.

kattavampi kuin aikaisempi yksityiskohtainen säännös, sillä sitä ei ole suoraan rajattu ihmistoiminnan aikaansaamiin päästöihin eikä tiettyihin päästölajeihin.¹⁰⁰

2.2.2.3 Ennallistaminen ja puhdistaminen

Ennallistamisen käsitteelle on olemassa useita merkityksiä eikä oikeudellisen määritelmän löytäminen ole yksiselitteistä.¹⁰¹ Ennallistamisella tarkoitetaan laajassa merkityksessä pilaantumisen ehkäisemiseen ja korjaamiseen liittyvää kokonaisuutta, joka ulottuu tilanteen tutkimiseksi tarpeellisista mittauksista aina puhdistamistoimenpiteisiin ja tarvittaessa alueen eristämiseen. Ennallistamistermistä voidaan käyttää myös ilmaisua jälkihoito.¹⁰² *Emil Waris* on käsitellyt ympäristölle haitallisten seurausten torjumista jatkumona, johon kuuluvat osina pilaamisvaaraa aiheuttavassa toiminnassa harjoitettava vahinkojen ennaltaehkäisy esimerkiksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan avulla ja vahingon tapahduttua tehtävät torjuntatoimet esimerkiksi öljyn leviämisen estävien puomien asettaminen, puhdistaminen eli esimerkiksi maaperään joutuneen vaarallisen aineen kerääminen sekä varsinainen ennallistaminen esimerkiksi uutta kasvillisuutta istuttamalla. Ennallistaminen on Wariksen mukaan ennen kaikkea korvauksenomaista toimintaa, jolla tähdätään ympäristön palauttamiseen vahinkoa edeltäneeseen tilaan.¹⁰³

Puhdistamisen yleiskielinen merkityssisältö on ennallistamista suppeampi, vaikka ympäristönsuojelulaissa puhdistamisella tarkoitetaan laajasti kaikkia ennallistamistoimia. Pilaantuneen ympäristön puhdistamisella tarkoitetaan muutosten aiheuttamien haittojen tai riskitekijöiden poistamista tai vähentämistä. Toisinaan puhdistaminen merkitsee ympäristön tilan palauttamista ja toisinaan ainoastaan pilaantumisen aiheuttamien riskien poistamista esimerkiksi siten, että alueen käyttöä rajoitetaan.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Tuomainen 2006, s. 115-116. Tuomaisen mukaan jo vanhan ympäristönsuojelulain määritelmä oli sisällöllisesti laaja-alaisempi kuin kansainvälisessä käytetty pilaantumisen määritelmä. Esimerkiksi ympäristönsuojelusta pilaantumisen ehkäisynä puhuttaessa käytetään suppeampaa määritelmää.

¹⁰¹ Waris 2008, s. 18.

¹⁰² Leppä 2011, s. 66-67.

¹⁰³ Waris 2008, s. 18-20.

¹⁰⁴ Tuomainen 2006, s. 31.

3. YMPÄRISTÖN PILAANTUMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY

3.1 Pilaamiskiellot suomalaisen ympäristösääntelyn ytimessä

3.1.1 Maaperän pilaamiskielto

Maaperä on määritelty YSL 5 §:n 10 kohdassa maankuoren ylimmäksi kallioperän ja maanpinnan väliseksi kerrokseksi, joka muodostuu irtomaalajeista, orgaanisesta aineksesta, huokosvedestä ja -ilmasta sekä eliöistä. Suoraa maaperän pilaantumisen määritelmää ympäristönsuojelulakiin ei sisälly. Maaperän pilaamiskielto on sijoitettu YSL 2 luvun 16 §:n, jonka mukaan ”*maahan ei saa jättää tai päästää jätettä tai muuta ainetta taikka eliöitä tai pieneliöitä siten, että seurauksena on sellainen maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muu niihin verrattava yleisen tai yksityisen edun loukkaus*”. Eliötä tai pieneliöitä –ilmaisulla on korvattu vanhan YSL organismit ja mikro-organismit –ilmaisu, mutta muutoin säännös on sanamuodoltaan identtinen. Pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttava toiminta voi olla aktiivista pilaantumista mahdollisesti tai varmasti aiheuttavan aineen päästämistä maaperään tai passiivista, esimerkiksi vaarallisen aineen säilyttämistä.¹⁰⁵ Maaperän pilaamiskiellon tunnusmerkistön täyttää alueen haltijan passiivisuus eli asiantilan jättäminen ennalleen, jos maaperän laatu passiivisuuden johdosta huonontuu.¹⁰⁶

Maaperän pilaamiskiellosta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1987, kun jätehuoltolain (673/1978, JHL) roskaamiskielto­säännöksen soveltamisalaa laajennettiin muutoksella koskemaan *käytöstä poistettujen esineiden ja aineiden jättämistä maa- tai vesialueelle*. Suppeampi roskaamiskielto­säännös on sisällynyt 1.4.1979 voimaan tulleeseen jätehuoltolakiin. Maaperän pilaantumista ehkäistiin lisäksi JHL:n kiinteistökohtaista jätehuoltosuunnitelmaa koskevilla sääntelyllä.¹⁰⁷

Hollon mukaan maaperän pilaantumisen määritelmässä on kolme tasoa: ensinnäkin inhimillinen toiminta, joka toisekseen aiheuttaa ympäristön laadun huonontumista eli muutoksen, jolla kolmantena elementtinä on tai voi olla haitallisia vaikutuksia.¹⁰⁸ *Casper*

¹⁰⁵ HE 84/1999, s. 45. Tässä on valittu lähteeksi vanhaa YSL koskeva hallituksen esitys, jonka ennallaan säilyneitä peruskäsitteitä ei ole uudessa hallituksen esityksessä uudelleen määritelty.

¹⁰⁶ Utter 2010, s. 92.

¹⁰⁷ Kirveskari 2008, s. 8.

¹⁰⁸ Hollo 2004a, s. 55.

Herlerin mukaan maaperän pilaantumisen määritelmän tulisi perustua aineen päästöstä johtuvaan tilanteeseen, joka haitallisten vaikutustensa ja mahdollisen maaperän laadun huonontumisen vuoksi yksin tai yhdessä muiden olosuhteiden kanssa saattaisi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.¹⁰⁹ Suomessa sääntely täyttää mielestäni pitkälti *Herlerin* edellyttämät elementit, mutta olosuhteiden ja päästöjen yhteisvaikutuksen merkitystä pilaamistilanteissa ei ole säännelty. Lisäksi pilaamiskielto sääntely perustuu haitalliseen päästämiseen eikä ympäristölle esimerkiksi fysikaalisten muutosten vuoksi aiheutuvaa haittaa tai vaaraa ole sisällytetty pilaamiskieltoon. Tuomainen toteaa ympäristönsuojelulain soveltuvan ainoastaan ihmisen toiminnasta tai toimintojen yhteisvaikutuksesta aiheutuvaan pilaantumiseen. Täten soveltamisalan ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa maaperässä esiintyvien haitallisten aineiden taustapitoisuudet ovat luontaisesti niin korkeita, että niistä voi aiheutua terveystahaittaa.¹¹⁰

Maaperän pilaamiskielto säännöksen sanamuodon valossa toiminnan ja maaperän laadun huononemisen välisen yhteyden on oltava varma, mutta laadun muutoksesta aiheutuvien seurausten osalta säännös on ehdollinen, sillä pelkkä mahdollisuus terveys- tai ympäristöhaitan syntymisestä täyttää tunnusmerkistön. Käytännössä maaperää pilaava toiminta on mahdollista, koska maaperän laadun huonontumista arvioidaan alueen käyttömuodon kannalta. Teollisuusalueilla sallittujen korkeampien haitta-ainepitoisuuksien katsotaan aiheuttavan puhdistamista edellyttävää pilaantumista lähinnä alueen käyttömuodon muuttuessa tai silloin, kun haitalliset aineet voivat levitä teollisuusalueen ympäristöön tai aiheuttaa muutoin vaaraa terveydelle tai ympäristölle.¹¹¹ Maaperän pilaantumisen ennaltaehkäisyssä ja arvioinnissa maaperä tulee huomioida kokonaisuutena, jonka kuntoon vaikuttavat muun muassa sen ominaisuudet, valumasuunnat sekä biologiset ja geologiset muutosprosessit.¹¹²

3.1.2 Pohjaveden pilaamiskielto

Pohjavesi määritellään YSL 5 §:n 11 kohdassa maa- tai kallioperässä olevaksi vedeksi. Pohjavesialueella tarkoitetaan YSL 5 §:n 12 kohdan mukaan geologisesti rajattavissa olevaa aluetta, jolla merkittävä pohjaveden virtaus ja vedenotto on mahdollista. Pohjaveden pilaamiskielto säännös on uuden YSL 17 §:ssä. Pilaamiskielton mukaan

¹⁰⁹ Herler 2008, s. 38.

¹¹⁰ Tuomainen 2006, s. 122.

¹¹¹ Tuomainen 2006, s. 124-125.

¹¹² Hollo 2012, s. 4.

”ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna, päästää tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella *pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua*; 2) toisen kiinteistöllä olevan *pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää*; tai 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua [...]”. Säännöksen johdanto-osa on muuttunut aikaisempaan säännökseen nähden pieneliöitä koskevan lisäyksen ja tekemuotoihin lisätyn *päästämisen* myötä. Pilaamiskielto­säännöksen 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säännöksen ulottuvuutta on muokattu tarkentamalla kiellettyjen terveysvaaraa, käyttömahdollisuuksia tai laatua koskevien vaikutusten kohdistuvan pohjaveden laatuun. Soveltamisalan piiristä on rajattu pois muut kuin ulkoisen päästön pohjaveden laadulle aiheuttamat muutokset. Säännöksessä ei esimerkiksi oteta kantaa pohjaveden määrällisestä muutoksesta aiheutuvaan pohjaveden hyödyntämisen estymiseen. Säännöksen 1 momentin kolmas kohta on säilytetty sanamuodollisesti ennallaan. Kielto­säännöksen 2 momentti on muuttunut kokonaan sisältäen ainoastaan ympäristölle ja terveydelle vaarallisia 1 momentissa tarkoitettuja aineita koskevan asetuksenantovaltuuden. Sisällöllisesti uuden YSL pohjaveden pilaamiskielto­säännös vastaa mainituista muutoksista huolimatta vanhan YSL 8 §:n säännöstä.

Pohjaveden pilaamiskielto on ehdoton, mistä johtuen haittavaikutusten mahdollinen aiheuttaminen pohjaveteen on lainvastaista olosuhteista riippumatta.¹¹³ Säännöksen ehdottomuus kattaa todellisen terveysvaaran tai terveys- tai ympäristöhaitan aiheuttamisen ohella kiellon kyseisten intressien vaarantamiselle. Kyseessä on paitsi pilaamis- myös vaarantamiskielto. Ympäristöluvan myöntämiselle muodostuu ehdoton este, jos luvan hakemisen yhteydessä käy ilmi, että toiminta vaarantaa tai voi vaarantaa pohjaveden laadun sen potentiaalista tai todellista käyttöä haittaavalla tavalla.¹¹⁴ Huolimatta tiukasta sääntelystä, ympäristön pilaantumisen riskiä aiheuttavia toimintoja on sijoitettu ja tultaneen taloudellisista syistä edelleen sijoittamaan pohjavesialueille, vaikka suojaustoimenpiteet eivät ole aukottomia.¹¹⁵ Käytännössä pohjavesialueella harjoitettavaan

¹¹³ Kääriäinen 2002, s. 15, 41.

¹¹⁴ Tuomainen 2006, s. 129-130.

¹¹⁵ Kääriäinen 2002, s. 57.

ympäristöluvanvaraiseen toimintaan myönnetään säännönmukaisesti lupa. *Jenny Rontu* tutki pro gradu -tutkielmassaan pohjavesialueluokitusten merkitystä pohjavesialueiden ympäristölupapäätöksissä. Tutkielman johtopäätöksissä nostetaan esille, että vuosina 2005-2006 ja 2010-2011 käsitellyistä pohjavesialueiden ympäristölupapäätöksistä 97 % oli myönteisiä: valtaosa pohjavesialueella sijoitettavia toimintoja koskevista lupahakemuksista hyväksyttiin lupaviranomaisissa. Hallinto-oikeuden käsiteltäviksi päätyneistä päätöksistä 80 %:a ja korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi edenneistä asioista 55 %:a muutettiin valituksen vuoksi vähintään lupamääräysten osalta.¹¹⁶

Pohjaveden ja maaperän pilaantuminen ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.¹¹⁷ Pohjaveden pilaamiskielto säännös kieltää haitallisten aineiden suoran tai epäsuoran eli maaperän kautta tapahtuvan päästämisen pohjaveteen. Epäsuorien päästöjen kiellon vuoksi pohjaveden pilaamiskielto ulottuu varsinaisen pohjaveden ja sen yläpuolisen orsiveden lisäksi läpäisykykyiseen maaperään.¹¹⁸

Pohjaveden pilaamiskieltoa täydentää vanhan YSL 8.2 §:n nojalla annettu valtioneuvoston vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista antaman asetuksen (2006:1022, jäljempänä ”VESPA-asetus”) 4a §:n päästökielto pohjaveteen. VESPA-asetukseen on sisällytetty valtioneuvoston päätös pohjavesien suojelemisesta eräiden ympäristölle tai terveydelle vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta (1994:364). Asetuksen 4a §:ssä kielletään asetuksen 1 E liitteessä tarkoitettujen vaarallisten aineiden tai muiden liitteessä mainittuihin aineryhmiin kuuluvien aineiden suora tai välillinen päästäminen pohjaveteen. Välillinen päästäminen tapahtuu maaperän kautta, mutta välittömällä päästämällä tarkoitetaan esimerkiksi jäteveden päästämistä kaivon tai pohjavesilammikon kautta suoraan pohjaveteen. Kielto säännökseen sisältyy merkittävyyskynnyksen ylittämisen edellytys, sillä liitteessä tarkoitettujen aineiden vähäinen päästäminen pohjaveteen ei asetuksen mukaan ole kiellettyä, jos päästön seurauksena ei voi aiheutua pohjaveden laadun heikkenemistä. Näyttövelvollisuus vähäisen päästämisen haitattomuudesta on päästön aiheuttajalla. VESPA-asetuksessa tarkoitettujen aineiden päästäminen pohjaveteen

¹¹⁶ Rontu 2013, s. 67-68.

¹¹⁷ Suomen Vesiyhdistys 2005, s. 12.

¹¹⁸ Kääriäinen 2002, s. 16-17, 50.

on pilaamiskiellon nojalla kiellettyä, vaikka päästämisestä ei aiheutuisikaan haitallisia vaikutuksia.¹¹⁹

Euroopan unionin tasolla pohjavesisääntely rakentuu pohjavesien laatua ja määrää koskevan pohjavesidirektiivin¹²⁰, vesipolitiikan puitedirektiivin¹²¹, päästöjä koskevan teollisuuspäästädirektiivin¹²² sekä hajakuormitusta sääntelevän nitraattidirektiivin¹²³ varaan. Merkittävä rooli on myös ympäristövastuudirektiivillä. Nitraattidirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot kartoittamaan jo pilaantuneet vesialueet sekä alueet, joiden pilaantuminen on todennäköistä. Lisäksi eri laatudirektiiveillä säädellään esimerkiksi talousveden laatua. Tyypillisesti vesioikeudellinen sääntely on toteutettu minimidirektiivein, joilla on pyritty harmonisoimaan jäsenmaiden sääntelyä erityisesti vesiensuojelun ja vesihuollon osalta. Kansallisesti säännökset on implementoitu ympäristönsuojelulailla, vesilaila (2011:587), lailla vesienhoidon järjestämisestä (2004:1299) sekä näiden nojalla annetuina asetuksina tai päätöksinä.¹²⁴

3.1.3 Pilaamiskieltojen merkityksestä

Robert Utter on analysoinut alueen haltijan toiminnan passiivisuutta ja aktiivisuutta pilaamiskieltojen soveltuvuuden kannalta. Utterin mukaan haltija on vastuussa havaitun pilaantumisvaaraa aiheuttavan aineen tai jätteen poistamisesta tai ainakin pilaantumisvaarasta ilmoittamisesta.¹²⁵ Maaperän ja pohjaveden pilaamiskielto ovat ehdottomia ja yksiselitteisiä.¹²⁶ Pilaamiskielto merkitsevät yleisiä maankäyttörajoituksia sillä alueella, jossa pohjaveden tai maaperän pilaantuminen saattaisi tapahtua.¹²⁷ Pilaantumisriskiä aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen myönnetty lupa ja lupamääräysten sekä lain noudattaminen eivät poista toiminnanharjoittajan oikeudellista vastuuta

¹¹⁹ Ympäristöministeriö 2014, s. 3.

¹²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta antaman direktiivin (2006/118/EY, jäljempänä ”pohjavesidirektiivi”).

¹²¹ Yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY, jäljempänä ”vesipolitiikan puitedirektiivi”).

¹²² Euroopan neuvosto on antanut jo 4.5.1976 tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamaa pilaantumista koskevan direktiivin (76/464/ETY, ”vesiensuojelun puitedirektiivi”), mutta sen merkitys on teollisuuspäästädirektiivin ja vesipolitiikan puitedirektiivin myötä kaventunut.

¹²³ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

¹²⁴ Ekroos ect. s. 82-83.

¹²⁵ Utter 2010, s. 92.

¹²⁶ Ympäristöministeriö 2014, s. 2.

¹²⁷ Hollo 2006, s. 4.

pilaantumisesta.¹²⁸ Pilaamiskiellon vuoksi muunkin kuin ympäristönsuojelulakiin perustuvan luvan esimerkiksi maa-aineslakiin (1981:555) perustuvan maa-ainesluvan tai maankäyttö- ja rakennuslakiin (1999:132) perustuvan rakennusluvan nojalla sallittu toiminta voi estyä.¹²⁹ Koska pilaamiskiellot soveltuvat myös luvalliseen toimintaan, voi viranomainen määrätä toiminnanharjoittajan puhdistamaan luvallisessa toiminnassa pilaantuneen alueen. Viranomainen voi lisäksi määrätä toiminnanharjoittajan välittömästi keskeyttämään tai lopettamaan pilaavan tai pilaamisvaaraa aiheuttavan toiminnan.¹³⁰ Pilaamiskieltoja rikkova voidaan hallintopakkoa käyttäen määrätä muuttamaan lupamääräyksiä rikkovaa toimintaansa.¹³¹

3.2 Ympäristölupamenettely

3.2.1 Ympäristölupa

Valtion ympäristönsuojelulliset tehtävät on eritelty *Lars Erikssonin* kehittämässä jaottelussa, jonka mukaan julkisen vallan vastuu ympäristöstä toteutuu kolmen velvollisuuden kautta. Valtion tulee ensinnäkin pidättäytyä ympäristöä pilaavasta toiminnasta, toiseksi varmistaa, etteivät luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt syyllisty ympäristön pilaamiseen ja kolmanneksi toimia pilaantuneen ympäristön parantamiseksi.¹³² Ympäristölupajärjestelmä todentaa julkisen vallan velvoitteita ja sen avulla toteutetaan myös Euroopan unionista peräisin olevia velvoitteita.¹³³

Ympäristön pilaaminen on Suomen lainsäädännössä kielletty. Ympäristölle annettava suoja on kuitenkin suhteellista, sillä ympäristön hyödyntäminen sitä muuttavalla tavalla voidaan ja on välttämätöntäkin sallia.¹³⁴ Ympäristölupaharkinnassa viranomaisen tehtävänä on punnita taloudellisia ja ympäristöllisiä intressejä.¹³⁵ Toiminnalle ei saa myöntää lupaa, jos toiminnasta ympäristölle aiheutuvat haitalliset vaikutukset kokonaisuudessaan ylittävät tietyt kynnsarvot, jotka liittyvät luonnollisille henkilöille aiheutuvaan terveyshaittaan tai

¹²⁸ Tuomainen 2006, s. 124.

¹²⁹ Hollo 2006, s. 4.

¹³⁰ HE 214/2013, s. 133, 161-162. Ks. myös Tuomainen 2006, s. 124 ja 129.

¹³¹ Nyholm 2013, s. 277.

¹³² Eriksson 1991, s. 106–113.

¹³³ Euroopan unionin sääntely edellyttää, että jäsenvaltiot ylläpitävät ympäristölupajärjestelmää. Teollisuuspäästödirektiivin 14 artiklassa vaaditaan, että laitoksille myönnettävät luvat ovat linjassa 11 artiklassa säädettyjen toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksien sekä 18 artiklan ympäristönlaitunormien vaatimusten kanssa.

¹³⁴ Pirjatanniemi 2005, s. 20.

¹³⁵ Kääriäinen 2002, s. 57.

luonnon kantokyvyn ylittymiseen.¹³⁶ Lupajärjestelmän piiriin kuuluvat teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvat laitokset ja muut kansallisesti valitut toiminnot. Ympäristön korkean suojelutason varmistamiseksi pilaavat tai pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot on alistettu toiminnan ympäristövaikutukset kokonaisuudessaan arvioivan lupajärjestelmän piiriin.¹³⁷ Käytännössä lupajärjestelmän ansiosta huomattavat ympäristövahingot pystytään ennaltaehkäisemään.¹³⁸

Ympäristölupamenettely edellyttää toiminnan ympäristövaikutusten arviointia ja intressitahojen kuulemista. Saatujen tietojen perusteella toiminnalle voidaan asettaa haittavaikutusten ehkäisemiseksi tarvittavat ehdot.¹³⁹ Lupamääräyksillä tarkoitetaan viranomaisen tarpeelliseksi katsomia yksilöityjä ja täsmällisiä toimintaa koskevia määräyksiä, joiden toteuttamisen keinot ovat toiminnanharjoittajan valittavissa. Lupamääräysten sisältö vaihtelee sen perusteella, millainen on toiminnan luonne, sijaintipaikka ja käyttökelpoiset tekniset edellytykset.¹⁴⁰ Ympäristöluvassa annetaan YSL 52 §:n nojalla määräykset toiminnassa noudatettavista tarkkailuvelvoitteista, toiminnan päättymisvaiheen toimenpiteistä ja teollisuuspäästödirektiivin edellyttämistä maaperän ja pohjaveden pilaantumista ehkäisevistä toimista. Ympäristöministeriön muistion mukaan lupamääräykset voivat koskea kemikaalien käytössä ja varastoinnissa noudatettavia toimenpiteitä, laitosalueen suojaustoimenpiteitä, ympäristön tilan tarkkailua sekä puhdistustarpeen selvittämistä.¹⁴¹ Vastaavat määräykset ovat voineet sisältyä jo vanhan ympäristönsuojelulain nojalla annettuun lupaan, joten oikeustila ei ole tältä osin muuttunut. Ympäristölupaan sisältyvät uutena asiana YSL 66 §:n mukaiset määräykset tarkkailla maaperän ja pohjaveden tilaa merkityksellisten vaarallisten aineiden mahdollisesti aiheuttaman pilaantumisen havaitsemiseksi. Määräykset annetaan vain mikäli toimintaan sisältyy pilaumisriski. Toiminnanharjoittaja arvioi lupahakemuksessaan, tuleeko

¹³⁶ Ekroos ect. 2014, s. 26.

¹³⁷ Ekroos ym. 2014 s. 81-82 [12.10.2014]. Vastaavasti myös YVA-direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot ylläpitämään lupajärjestelmää, jonka kautta laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia käsittävät hankkeet alistetaan vaikutusarvioinnille. Hanketta toteuttava toiminnanharjoittaja vastaa hankekuvauksen ja selvityksen laatimisesta sekä tästä aiheutuvista kustannuksista. Olennaisena sisältönä selvityksissä on hankkeen ja sen vaihtoehtojen sekä valintaprosessin kuvaus, kuvaus hankeympäristön tilasta ja hankkeen ympäristövaikutuksista sekä niiden vähentämiseen tähtäävistä toimenpiteistä (Ekroos ym. 2014, s. 80 [12.10.2014]). Ympäristövaikutusten arviointiselostus tulee YSL 35.3 §:n mukaan liittää lupahakemukseen, jos lupaa haetaan YVA-laissa tarkoitettuun toimintaan. Viranomaisen on YSL 52.3 §:n mukaan kirjattava lupapäätökseen, kuinka arviointi on vaikuttanut harkintaan ja päätökseen (HE 214/2013, s. 14).

¹³⁸ YmVal 3/2009.

¹³⁹ Kääriäinen 2002, s. 26.

¹⁴⁰ Ruuska 2000, s. 71-72.

¹⁴¹ Ympäristöministeriö 2014, s. 4.

toimintaan soveltaa YSL 66 §:n mukaisia maaperän ja pohjaveden pilaantumisriskin vuoksi tarpeellisia tarkkailumääräyksiä ja kuinka usein tarkkailu on tarpeen.¹⁴²

YSL 11 §:ssä säädetään toiminnan sijoituspaikan valinnassa huomioon otettavista kriteereistä. Toiminnan mahdolliset ympäristöä pilaavat vaikutukset ja vaikutukset ihmisten elinympäristölle ovat merkityksellisiä soveltuvuusarvioinnissa.¹⁴³ Lupaviranomaisen on lupaharkinnassa varmistuttava siitä, ettei toiminnasta lupamääräyksiä noudattaen ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen aiheudu ympäristönsuojelulaissa kiellettyjä seurauksia (YSL 49 §). Laitoksen sijaitseminen merkittävällä pohjavesialueella voisi merkitä tiukempia velvoitteita pilaantumisvaaran ehkäisemiseksi. Tilastoja direktiivilaitosten sijoittumisesta pohjavesialueille ei kuitenkaan ole Suomen ympäristökeskuksen antaman tiedon mukaan käytössä.¹⁴⁴

3.2.2 Lupa- ja valvontaviranomainen

Direktiivilaitosten ympäristölupa-asiat käsittelee valtion ympäristölupaviranomainen YSL 34.1 §:n mukaisissa tilanteissa esimerkiksi, kun toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai se muutoin on toiminnan laadun ja laajuuden johdosta perusteltua tai kun toiminnan ympäristövaikutukset kohdistuvat sijaintikuntaa huomattavasti laajemmalle alueelle. Valtion lupaviranomainen on paikallinen aluehallintovirasto, joka käsittelee myös lupahakemukseen liitettävät perustilaselvitykset.¹⁴⁵ Muut kuin 34 §:ssä nimenomaisesti valtion ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan säädettyt asiat käsittelee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valtion ympäristölupaviranomaisen toimivalta voidaan lisäksi 38 §:n nojalla alueellisissa asioissa siirtää kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Toimivallan siirtomahdollisuus ei kuitenkaan koske direktiivilaitosten ympäristölupaharkintaa eikä näin myöskään perustilaselvitysten käsittelyä.¹⁴⁶ Perustilan palauttamista koskevan 95.4 §:n nojalla ympäristöministeriö voi kunnan hakemuksesta valtion valvontaviranomaista kuultuaan päättää kunnan olevan toimivaltainen viranomainen. Säännös on ristiriidassa YSL 34.2 §:n kanssa, jonka nojalla kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle muutoin kuuluva lupatoimivalta siirtyy aina valtion lupaviranomaiselle, jos luvanvarainen toiminta sisältäisi 133 §:ssä tarkoitettua pilaantuneen maan tai pohjaveden puhdistamista. Lähtökohtaisesti perustilan

¹⁴² Ympäristöministeriö 2014, s. 4.

¹⁴³ HE 214/2013, s. 91-92.

¹⁴⁴ Tieto saatu Syken suunnittelija Mikko Attilalta 28.8.2014.

¹⁴⁵ Junnila 2014, s. 7 [4.8.2014].

¹⁴⁶ Junnila 2014, s. 7 [4.8.2014].

palauttaminen tai muu alueen puhdistaminen lienee yksinomaan aluehallintovirastossa käsiteltävä asia.

Perustilaselvityksen tarvetta koskeva arvio ja tarvittaessa perustilaselvitys tulee liittää lupahakemukseen sen osana. Lupaviranomaisen tehtävänä on tarkistaa selvitys ja pyytää siihen tarvittaessa lisätietoja. Viranomaisen antama ympäristölupapäätös kattaa perustilaselvityksen arvioinnin, eikä erillistä päätöstä selvityksen osalta anneta.¹⁴⁷ Teollisuus päästödirektiivin 22 artiklan 3 kohdassa puhutaan ennallistamista koskevan määräyksen yhteydessä *vahvistetusta* perustilasta. Direktiivin oletuksena on, että lupaviranomainen hyväksymällä perustilaselvityksen lupaharkinnan perusteeksi samalla vahvistaa perustilan riittävällä tavalla selvitetyn.

Ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset. Direktiivilaitosten toimintaan liittyy erityisiä ympäristövelvoitteita. Toiminnanharjoittajan tulee seurata laitoksen toiminnan vaikutuksia ja toimittaa tarkkailun tulokset valvontaviranomaisena toimivalle ELY-keskukselle (YSL 62.3 §). Lupa on YSL 93.1 §:n nojalla valvontaviranomaisen aloitteesta mahdollista peruuttaa, mikäli laitoksen toiminnassa ollessa käy ilmi, että lupa on annettu väärin tietoihin perustuen. Lisäksi lupa voidaan peruuttaa, jos lupamääräyksiä on toistuvista kielloista huolimatta rikottu siten, että siitä aiheutuu luvan myöntämisen edellytysten vastainen seuraus. Esimerkiksi ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttaminen lupamääräyksiä rikkomalla toistuvista kielloista huolimatta on peruste luvan peruuttamiselle.¹⁴⁸ Ympäristölle aiheutuneen vahingon vakavuutta tarkastellaan suhteessa ympäristön kykyyn palautua normaalitilaan.¹⁴⁹

3.2.3 Ympäristölupahakemus

Ympäristölupahakemuksesta säädetään YSL 39:ssä, joka vastaa vanhan YSL 35 §:ä.¹⁵⁰ Valvontaviranomainen käsittelee ainoastaan kirjalliset hakemukset. Jotta lupaharkinta voidaan tehdä, tulee hakemuksessa esittää ”*tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen*

¹⁴⁷ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 13-14.

¹⁴⁸ Ekroos 2005, s. 35.

¹⁴⁹ Pirjatanniemi 2005, s. 20.

¹⁵⁰ HE 214/2013, s. 107. Hallituksen esityksessä ei avata tai perustella säännöksen sisältöä, mikä on ollut tilanne myös vanhasta ympäristönsuojelulaista säädettyä. Vanhaa ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 84/1999) todetaan ainoastaan, että lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys on sisällöllisesti riippuvainen toiminnan luonteesta ja vaikutuksista (HE 84/1999, s. 61).

vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista”. Lupahakemuksen tarkoituksena on näyttää, että ympäristöluvan myöntämiselle ei ole estettä. Tästä johtuen lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys tarkoittaa selvitystä, jossa luvan myöntämisen aineellisten edellytysten näytetään kokonaisarvioinnissa toteutuvan.¹⁵¹ Lupahakemuksen sisältövaatimukset on esitetty valtioneuvoston ympäristönsuojelusta antaman asetuksen (2014:713, jäljempänä ”*ympäristönsuojeluasetus* tai *YSA*”) 3 §:ssä. Asetus on tullut voimaan 10. syyskuuta 2014. Asetuksessa säädetään sitä koskevan perustelumuistion mukaan lakia tarkemmin muun muassa lupahakemuksen sisällöstä, lupa-asian käsittelemisestä sekä lupien tarkistamisesta ja ajan tasalle saattamisesta.¹⁵²

Direktiivilaitoksilta edellytetään kattavan lupahakemuksen toimittamista, sillä hakemuksessa on 3.1 §:n yleisten tietojen lisäksi aina esitettävä 3.2 ja 3.3 §:ssä säädetty tiedot. Direktiivilaitoksen lupahakemuksessa on lisäksi esitettävä YSL 82 §:n perusteella perustilaselvitys, *jos direktiivilaitoksen toiminnassa käytetään, varastoidaan tai tuotetaan, taikka muutoin syntyy [YSL] 66 §:ssä tarkoitettuja merkityksellisiä vaarallisia aineita*.¹⁵³ Sama toistetaan YSA 3.3.4 §:ssä, jossa todetaan, että arvio perustilaselvityksen laatimistarpeesta ja selvitys merkityksellisten vaarallisten aineiden käytöstä tulee aina liittää hakemukseen. Asetuksen hakemuksen liitteitä koskevassa 4.2 §:ssä ainoastaan viitataan YSL 82 §:n perustilaselvitystä koskevaan sääntelyyn. Direktiivilaitosten lupaharkintaa koskien asetuksen 2 luvun 3.3 §:n 4 kohdassa säädetään, että direktiivilaitosten lupahakemuksissa tulee aina olla ”*selvitys merkityksellisten vaarallisten aineiden käytöstä ja syntymisestä toiminnassa sekä arvio perustilaselvityksen laatimistarpeesta*”. Direktiivilaitoksen lupahakemuksessa ympäristönsuojeluasetuksen perusteella esitettävät tiedot sekä vertailuna perustilaselvityksessä ympäristönsuojelulain sekä ympäristöministeriön ohjeeseen sisältyvän esimerkkiselvityksen perusteella esitettävät tiedot on esitetty rinnakkain seuraavassa taulukossa:

SISÄLTÖ	LUPA-HAKEMUS	PERUSTILASELVITYS
hakijan yksilöinti- ja yhteystiedot, laitoksen nimi,	YSA 3.1.1 §	Ohje s. 35

¹⁵¹ Kuusiniemi ym. 2001, s. 1199.

¹⁵² Perustelumuistio 2014, s. 7-8.

¹⁵³ Teollisuus päästödirektiivin 12 artiklan 1 e kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden huolehtivan siitä, että lupahakemukseen liitetään tarvittaessa 22 artiklassa tarkoitettu perustilaselvitys.

toimiala ja sijaintipaikka		
tieto kiinteistöstä, sillä sijaitsevista laitoksista, toiminnasta ja niiden haltijoista	YSA 3.1.2 §	Ohje s. 35
yleiskuvaus toiminnasta, yleisölle tarkoitettu tiivistelmä lupahakemuksessa esitetyistä tiedoista	YSA 3.1.3 §	Ohje s. 35
lupaharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot toiminnan tuotannosta, prosesseista, laitteistoista, rakenteista ja niiden sijainnista	YSA 3.1.4 §	Ohje s. 35 (osittain*)
tiedot toiminnan sijaintipaikasta ja sen ympäristöolosuhteista	YSA 3.1.5 §	Ohje s. 20.
tiedot toiminnan päästöjen laadusta ja määrästä veteen, ilmaan ja maaperään sekä toiminnan aiheuttamasta melusta ja värinästä	YSA 3.1.6 §	Ohje s. 35
tiedot syntyvistä jätteistä ja jätelain 5 §:ssä tarkoitetuista sivutuotteista sekä niiden ominaisuuksista ja määrästä	YSA 3.1.7 §	
arvio toiminnan vaikutuksista ympäristöön	YSA 3.1.8 §	
toiminnan suunniteltu aloitusajankohta	YSA 3.1.9 §	
selvitys toiminnan sijaintipaikan rajanaapureista sekä muista asianosaisista, joita toiminta ja sen vaikutukset erityisesti saattavat koskea	YSA 3.1.10 §	Ohje s. 35:
käytettävissä olevat tiedot ympäristön laadusta	YSA 3.2.1 §	Ohje s. 35
tiedot käytettävistä polttoaineista ja niiden varastoinnista, säilytyksestä ja kulutuksesta sekä käytettävästä tai tuotettavasta energiasta ja veden käytöstä	YSA 3.2.2 §	
tiedot käytettävistä raaka-aineista, kemikaaleista ja muista tuotantoon käytettävistä materiaaleista sekä niiden varastoinnista, säilytyksestä ja kulutuksesta	YSA 3.2.3 §	Ohje s. 35.
arvio energian ja materiaalien käytön tehokkuudesta	YSA 3.2.4 §	
arvio toimintaan liittyvistä riskeistä, onnettomuuksien estämiseksi suunnitelluista toimista sekä toimista häiriötilanteissa taikka arvion sisältävä	YSA 3.2.5 §	Ohje s. 35 (osittain*)

ympäristönsuojelulain 15 §:n mukainen varautumissuunnitelma		
yksilöidyt tiedot toiminnan päästölähteistä ja niiden päästöistä sekä melutasosta	YSA 3.2.6 §	Ohje s. 35
arvio parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta suunnitellussa toiminnassa	YSA 3.2.7 §	
selvitys päästöjen vähentämistä ja puhdistamista koskevista toimista	YSA 3.2.8 §	Ohje s. 35
selvitys maaperän ja pohjaveden suojelemista koskevista toimista ja pilaantumisriskin perusteella tehtävä arvio maaperän ja pohjaveden tarkkailutarpeesta ja mahdollisen määräajoin toteutettavan tarkkailun aikavälistä	YSA 3.2.9 §	Ohje s. 35 (osittain*)
tiedot veden hankinnasta ja viemäröinnistä	YSA 3.2.10 §	
tiedot liikenteestä ja liikennejärjestelyistä	YSA 3.2.11 §	
selvitys suunnitelluista toimista jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, jätteiden hyödyntämiseksi ja loppukäsittelyä jätelain 8 §:n mukaisesti, jätteiden keräyksestä ja kuljetuksesta sekä siitä, mihin jätteet on tarkoitus toimittaa hyödynnettäviksi tai loppukäsiteltäviksi	YSA 3.2.12 §	
selvitys mahdollisesta ympäristöasioiden hallintajärjestelmästä	YSA 3.2.13 §	
tiedot toiminnan seurannasta ja tarkkailusta, ympäristöön kohdistuvien päästöjen ja niiden vaikutusten tarkkailusta sekä käytettävistä mittausmenetelmistä ja -laitteista, laskentamenetelmistä ja niiden laadunvarmistuksesta	YSA 3.2.14 §	
tieto laitoksen pääasiallisesta toiminnasta, jos laitoksella harjoitetaan useita ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 mukaisia toimintoja	YSA 3.3.1 §	
kuvaus tekniikoista, joilla pyritään ehkäisemään laitoksen aiheuttamat päästöt tai vähentämään niitä	YSA 3.3.2 §	

tarvittaessa perusteltu esitys ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisten lievempien päästöraja-arvojen soveltamiseksi	YSA 3.3.3 §	
selvitys merkityksellisten vaarallisten aineiden käytöstä ja syntymisestä toiminnassa sekä arvio perustilaselvityksen laatimistarpeesta	YSA 3.3.4 §	Ohje s. 35
tieto siitä, miltä osin hakemuksen tiedot ovat salassa pidettäviä	YSA 3.4 §	
muut myönnettyt luvat ja mahdollinen sopimus yleiseen tai toisen viemäriin liittymisestä ja hakemuksessa tarkoitettujen jätevesien johtamisesta	YSA 4.1.1 § (tarvittaessa)	
ajan tasalla oleva mittakaavaltaan riittävän tarkka kartta, josta ilmenee toiminnan sijainti, mahdolliset päästöjä aiheuttavat kohteet sekä toiminnan haitallisten vaikutusten arvioimiseksi olennaiset kohteet ja asianosaisten kiinteistöt	YSA 4.1.2 § (tarvittaessa)	Ohje s. 35
asemapiirros, josta ilmenee rakenteiden ja ympäristön kannalta tärkeimpien prosessien ja päästökohtien sijainti	YSA 4.1.3 § (tarvittaessa)	Ohje s. 35
prosessikaavio, josta ilmenee olennaiset päästölähteet	YSA 4.1.4 § (tarvittaessa)	
vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005) tarkoitettu suuronnettomuuden vaaran arvioimiseksi laadittu selvitys tai ympäristönsuojelulain 115 §:ssä tarkoitettu sisäinen pelastussuunnitelma	YSA 4.1.5 § (tarvittaessa)	
ehdotus tarkkailun järjestämiseksi	YSA 4.1.6 § (tarvittaessa)	
tiedot päästöistä vesistöön	YSA 5 § (tarvittaessa**)	
tiedot toiminnassa aiheutuvista jätteistä ja jätehuollosta	YSA 6 § (tarvittaessa** *)	

hydrogeologinen yleiskuvaus pohjavesialueesta	YSA 7.1.1 § (tarvittaessa** **)	Ohje s. 35-36
selvitys pohjaveden tilasta ja maaperän laadusta	YSA 7.1.2 § (tarvittaessa** **)	Ohje s. 35-36
tiedot pohjaveden pinnankorkeuksista ja virtaussuunnista	YSA 7.1.3 § (tarvittaessa** **)	Ohje s. 35-36
selvitys toimenpiteistä, joilla estetään päästöt maaperään ja pohjaveteen sekä muista suunnitelluista pohjaveden suojaustoimenpiteistä	YSA 7.1.4 § (tarvittaessa** **)	Ohje s. 35
selvitys kaivoista ja vedenottamoista sekä hankkeen vaikutuksista niihin	YSA 7.1.5 § (tarvittaessa** **)	
selvitys vesilain (587/2011) 4 luvun 12 §:ssä tarkoitetuista suoja-alueista ja suoja-alueääräyksistä	YSA 7.1.6 § (tarvittaessa** **)	
tiedot toiminnan sijaintipaikan käytöstä selvityksen laatimishetkellä ja sitä aikaisemmin		YSL 82.2.1 §
riittävät tiedot mittauksista, jotka kuvastavat maaperän ja pohjaveden tilaa perustilaselvityksen laatimisen ajankohtana		YSL 82.2.2 §
Sijaintipaikan käytöstä saatujen tietojen ja maaperän ja pohjaveden tilasta kuvastavien mittaustietojen perusteella laadittu arvio maaperän ja pohjaveden tilasta alueella		YSL 82.2.3 §

* merkityksellisten vaarallisten aineiden osalta.

** jos laitos tai toiminta aiheuttaa päästöjä vesistöön.

*** jos toiminta koskee jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä.

**** jos toiminta sijoitetaan vedenhankintakäyttöön soveltuvalle pohjavesialueelle.

Lukuun ottamatta taulukon kolmea viimeistä ympäristönsuojelulain 82.2 §:n suoraan perustuvaa kohtaa, taulukossa esitetty perustilaselvityksen sisältövaatimuksia koskeva vertailuaineisto perustuu ympäristöministeriön ohjeessa esitettyyn esimerkkiselvitykseen, joka ei ole sitova. On kuitenkin todennäköistä, että toiminnanharjoittajat, tai heidän puolestaan toimivat konsultit, tulevat hyödyntämään ohjeen esimerkkiselvitystä perustilaselvityksiä valmistellessaan. Esimerkkiselvitys muodostuneen näin myös viranomaisharkinnan lähtökohdaksi. Osa ympäristöministeriön ohjeen esimerkissä perustilaselvitykseen sisällytetyistä tiedoista tulee esittää lupahakemuksessa muutenkin. Tällaisia tietoja ovat erityisesti laitosta, toiminnanharjoittajaa, laitosaluetta ja laitoksen toimintaa koskevat perustiedot, tiedot toiminnan päästöistä ja siinä käytettävistä aineista ja kemikaaleista sekä tiedot päästöjä ehkäisevistä ja rajaavista rakenteista ja käytännöistä. Perustilaselvityksen näkökulma ja tarkkuus eroaa kuitenkin lupahakemuksen vastaavasta, sillä selvityksen olennainen sisältö ja rooli on selvittää merkityksellisten vaarallisten aineiden mahdollinen esiintyminen laitosalueella ja laitoksen toiminnassa. Tältä osin edellytetään kattavamman tiedon hankkimista. Laitoksen historiatiedot ja maaperän ja pohjaveden tilaa kuvaavat mittaustulokset ovat uusia asioita. Lisäksi selvityksessä arvioidaan kattavasti esitettyjen tietojen ja selvityksen epävarmuustekijöitä.¹⁵⁴

Perustilaselvitykseen liitetään selvitys alueen maaperän ja pohjaveden tilasta. YSA 7 §:n nojalla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle sijoitettavalle toiminnalle lupaa haettaessa kaikkiin lupahakemuksiin tulee liittää selvitys pohjaveden tilasta ja maaperän laadusta.¹⁵⁵ Velvollisuus merkitsee perustilaselvitystä laajemman analyysin toimittamista, sillä perustilaselvitystä laadittaessa maaperän ja pohjaveden tilaa tarkastellaan ainoastaan merkityksellisten vaarallisten aineiden osalta. Myös direktiivilaitos voi joutua perustilaselvityksen ohella selvittämään YSA 7 §:n mukaiset tiedot, jos sen toiminta tapahtuu vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Tällöin perustilaselvityksen laatimisessa voidaan hyödyntää YSA 7 §:n nojalla tehtyä selvitystä.

Tarvittaessa ympäristölupahakemukseen tulee YSL 39 §:n nojalla liittää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (1994:468, jäljempänä ”*YVA-laki*”) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus, joka sisältää siitä annetun

¹⁵⁴ Ympäristöministeriö 2014, s. 35-36.

¹⁵⁵ Vanhan ympäristönsuojelusetuksen 13.1 §:n nojalla selvitysvelvollisuus on koskenut vain maaperää.

arviointilausunnon, ja luonnonsuojelulain (1996:1096) 65 §:n mukainen Natura-alueiden kannalta vaikutuksellisen hankkeen tai suunnitelman arviointi.

3.2.4 Luvan tarkistaminen ja muuttaminen

Luvan tarkistamista koskevaan hakemukseen sovelletaan YSL 81.3 §:n mukaan YSL 39 §:n säännöksiä ympäristöluvasta. Lain 81.4 §:n valtuutussäännöksen nojalla ympäristönsuojeluasetuksen 10 §:ssä tarkennetaan ympäristöluvan tarkistamistilanteita koskevaa sääntelyä. Asetuksen 10 §:n mukaan hakemuksessa on oltava luvan päivittämiseksi tarpeelliset tiedot. Tarkistamista koskevaan hakemukseen tulee merkitä muun muassa laitosalueella suoritetun päästötarkkailun tulokset, joiden perusteella parhaan käyttökelpoiseen tekniikkaan liittyvien päästötasoarviointien onnistumista voidaan arvioida. Olennaisessa osassa on toiminnanharjoittajan arvio toimintamuutosten vaikutuksista ympäristöön.

Perustilaselvityksen laatiminen tarkoittaa, että luvan muuttamista tai tarkistamista koskevaan hakemukseen tulee liittää enemmän tietoa. Selvityksen laatiminen edellyttää laitoksen historiatietojen ja ympäristön nykytilan arviointia. Luvan tarkistamishakemukseen kuuluvat päästötarkkailun tulokset lienevät tässä tarkoituksessa hyödyllisiä, mutta perustilaselvityksen laatiminen edellyttää maaperän ja pohjaveden muutosten selvittämistä, ei ainoastaan mahdollisesti vaikutuksellisten päästötapausten kartoitusta. Lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen on kuitenkin jo aikaisemmin voitu edellyttää sisällytettävän laitosalueella suoritetusta ympäristön tilan tarkkailusta saadut tulokset ja arvio toiminnan vaikutuksista maaperään ja pohjaveteen. Näiden tietojen liittäminen hakemukseen on perustilaselvityssääntelyn myötä systemaattinen velvollisuus. Vanhan ympäristönsuojeluasetuksen (2000:169) 15 §:ssä säädettiin, että tarkistamista tai uudistamista koskevassa hakemuksessa tulee esittää samat tiedot kuin ympäristölupahakemuksessa ja muut tarpeelliset selvitykset. Lupahakemuksen sisällöstä ja siihen liitettävistä selvityksistä säänneltiin vanhan asetuksen 9-10 §:ssä.

3.3 Pilaantuneen ympäristön puhdistaminen

3.3.1 Puhdistamisvastuu

Ihmisten toiminnasta johtuva maaperän ja pohjaveden pilaantuminen on otettu vastuusääntelyn kohteeksi Suomessa 1960-luvulta lähtien, kun tietämys pilaantumisesta ja

sen haitoista lisääntyi.¹⁵⁶ Haastavaksi ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja niihin varautumisen tekevät niiden vaikea ennakoitavuus ja ennallistettavuus.¹⁵⁷ Pilaantumistapausten selvittämisessä ongelmallista on ympäristövahinkojen piilevä luonne: ympäristön pilaantuminen saattaa tulla ilmi vasta vuosia toiminnan päättymisen jälkeen esimerkiksi maaperää myöhemmin muokattaessa. Lisäksi aikojen saatossa tapahtuneen pilaantumisen jälkeenpäin ilmenevät yhteisvaikutukset voivat olla arvaamattomia.¹⁵⁸

Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuutta koskeva sääntely on uudessa ympäristönsuojelulaissa säilytetty sisällöllisesti ennallaan. YSL 133 §:n nojalla *se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden (pilaantunut alue) siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle*. Puhdistamistoimiin voidaan säännöksen nojalla velvoittaa, jos pilaantuneesta alueesta aiheutuu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Pilaantumiselta ei edellytetä muilla kriteereillä mitattavaa merkittävyyttä. Herkällä tai esimerkiksi tärkeällä talousveden hankintaan soveltuvalla alueella puhdistamisvelvollisuus voi syntyä vähäisenkin pilaantumisen johdosta. Vastaavasti ihmisten ja ympäristön kannalta merkityksettömällä alueella puhdistamistoimiin ei välttämättä tarvitse ryhtyä lainkaan, vaikka pilaantuminen olisi laajuudeltaan suurempaakin.

Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus on 133 §:n nojalla ensisijaisesti pilaantumisen aiheuttajalla. Pohjaveden puhdistamisvelvollisuus on toissijaisesti sillä kiinteistön omistajalla, jonka alueella olevan maaperän pilaantumisesta pohjaveden pilaantuminen on saanut alkunsa. Maaperän pilaantumistapauksissa vastuu on toissijaisesti alueen haltijalla, jos pilaantumisen aiheuttajaa ei tavoiteta tai tätä ei saada täyttämään velvollisuuttaan. Haltijan vastuun soveltaminen edellyttää kuitenkin haltijan suostumusta

¹⁵⁶ Hollo 2004a, s. 49-52. Kansainvälisen ympäristön pilaantumista koskevan sääntelyn synnystä ks. esim. Macrory 1996, s. 4. Pilaantumista rajoittava sääntely on syntynyt osa-alueittain ja hyvinkin eri aikaan eri maissa – tosin viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana tapahtunut kehitys on kaikkialla merkittävässä roolissa. Aluksi sääntelyn taustalla on ollut ihmisten terveyden suojaaminen, mutta myöhemmin on yleistynyt myös laajempi käsitys ympäristön suojaamisesta sillä olevan itsenäisen arvon vuoksi. Hollon mukaan (Hollo 2004a, s.57) julkisen vallan roolina on perinteisesti ollut pilaantumisen tutkiminen, maaperän ja muun ympäristön tilan selvittäminen sekä yleisen edun nimissä tapahtuvien puhdistus- ja ennallistamistoimenpiteiden suorittaminen. Julkinen järjestelmä on lisäksi osassa tapauksia kantanut selvityksistä ja puhdistamisesta aiheutuvat kustannukset, mikäli pilaajaa ei ole löydetty eikä vastuuta ole voitu säilyttää alueen haltijan kannettavaksi.

¹⁵⁷ Hemmo 2005, s. 74.

¹⁵⁸ Hollo 2004a, s. 52.

tai tietoisuutta pilaavan toiminnan harjoittamisesta.¹⁵⁹ Kiinteistönhaltijalla on YSL 133.2 §:n ”*olisi pitänyt tietää*” muotoilun nojalla velvollisuus olla selvillä kiinteistöllään harjoitettavasta toiminnasta. Haltijan puhdistamisvastuu rajautuu hänen omalla kiinteistöllään sijaitsevaan maa-ainekseen.¹⁶⁰ Maaperän pilaantumistapauksissa viimesijainen puhdistamisvastuu on säädetty kunnalle. Maaperän osalta puhdistamisvastuu voidaan 3 momentin nojalla siirtää kunnalle, jos sen säilyttäminen alueen haltijan vastuulle on ilmeisen kohtuutonta. Käytännössä kohtuullistaminen aktualisoituu maksukyvyttömyystilanteissa.¹⁶¹ Kohtuuttomuusharkinnassa vaikutusta on taloudellisten seikkojen lisäksi osapuolten omalla toiminnalla.¹⁶² Kohtuusharkintaa ei ole Suomessa sovellettu pilaajan vastuuseen vaan niihin tilanteisiin, joissa vastuu on kiinteistön haltijalla.¹⁶³ Toisaalta haltijan vastuuta ei lähtökohtaisesti tulisi kohtuullistaa tilanteissa, joissa pilaantuminen on ollut hänen tiedossaan, koska puhdistamisessa on kyse julkisoikeudellisesta velvollisuudesta.¹⁶⁴ Kiinteistön haltijalla on mahdollisuus vaikuttaa pilaantumis- ja ennallistamisriskiin esimerkiksi vuokralaisen valinnalla ja sopimusehdoin.¹⁶⁵

Ympäristövastuulaki sääntelee luonnon, pohjaveden ja vesistöjen merkittäviä pilaantumisvahinkoja. Esimerkiksi pohjavedelle aiheutunut merkittävä haitallinen muutos tulee YVL 5.1 §:n nojalla korjata siten, että pohjavesi palautetaan perustilaan. Ensisijaisesti korjaaminen tulee tehdä niin, että vahingosta aiheutunut haitallinen muutos poistetaan. Jos ensisijainen korjaaminen ei ole mahdollista, tulee vahingon luonnonvaroille ja luonnonvarapalveluille aiheuttama huonontuminen korvata täydentävillä toimenpiteillä vahinkoalueella tai muualla (YVL 5.2 §). Palauttamiskeino tulee valita siten, että perustila palautuu tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.¹⁶⁶ Ympäristövaliokunta on mietinnössään todennut, että tehokkain keino saattaa toisinaan olla luonnollinen palautuminen.¹⁶⁷

¹⁵⁹ HE 214/2013, s. 140-141.

¹⁶⁰ Koivisto 2012 [6.8.2014].

¹⁶¹ Matikainen 2014, s. 72-73.

¹⁶² Luntinen 2002, s. 37.

¹⁶³ Lampi-Fagerholm & Forsbacka 2005, s. 1144.

¹⁶⁴ Matikainen 2014, s.72. Ennallistamisvastuun julkisoikeudellinen luonne perustuu julkisoikeudellisen pilaamiskieltosääntelyn rikkomiseen. Esimerkiksi Herler on kuitenkin katsonut, että ennallistamisvastuuta tulisi julkisoikeudellisen sijaan kuvata *ympäristöoikeudelliseksi* vastuuksi, jonka arvioinnissa luottamuksensuoja ja kohtuusnäkökohdat otetaan huomioon (Herler 2008, s. 346).

¹⁶⁵ Hemmo 2005, s. 64-65.

¹⁶⁶ HE 228/2008, s. 72.

¹⁶⁷ YmVal 3/2009.

Ympäristövahinkojen korvaamisesta pro gradu –tutkielmansa kirjoittaneen *Jaakko Knuutilan* mukaan ympäristövahinkolaki perustaa toiminnanharjoittajalle isännänvastuun. Päätoiminnanharjoittaja vastaa isännänvastuun perusteella oman toimintansa lisäksi myös tiedossaan olevasta alueella tapahtuvasta muusta toiminnasta. Vastuu ulottuu muiden toiminnassa aiheutuviin ympäristövahinkoihin.¹⁶⁸ Ympäristövahinkolain järjestelmä perustuu aiheuttajan ensisijaiseen korvausvastuuseen. Aiheuttajakeskeisen vastuun kannalta ympäristövahinkolain ankara vastuu on mielenkiintoinen vertailukohta. Ympäristövahingot tulee ankaran vastuun pohjalta korvata tuottamuksesta riippumatta. Vahingonkärsijä voi vaatia lain perusteella korvauksia aiheuttajalta ja vahvistuttaa vaatimuksensa tarvittaessa käräjäoikeudelle osoitetulla kanteella.¹⁶⁹ Myös perustilaselvityssäätelyyn sisältyvä perustilan palauttaminen perustuu ja toteuttaa aiheuttamisperiaatteen mukaista aiheuttajan vastuuta.

Pilaamiseen syyllistyneen tahon löytäminen on vaikeaa erityisesti historiallisen pilaantumisen tapauksissa, joissa alueiden käyttötarkoitus ja omistus ovat vaihtuneet.¹⁷⁰ Ympäristösääntely on huomattavasti kehittynyt ja tiukentunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Samanaikaisesti ympäristön kannalta parempia tekniikoita ja menettelyjä on kehitetty. Toisaalta toiminnan kapasiteetti on kasvanut. Yksittäisestä toiminnasta syntyvä pilaantumisen riski on vähentynyt ja suurin osa maaperän pilaantumistapauksista onkin tapahtunut ennen vastuusääntelyn kehittymistä.¹⁷¹ Suurimman ongelman muodostavat historiallisen pilaantumisen tapaukset, jotka ovat syntyneet ennen vastuusääntelyn voimaantuloa.¹⁷² Historiallisten vahinkojen kohdalla ongelmallista on ensinnäkin niiden piilevyys ja pitkäaikaisuus ja toiseksi oikeudellisen vastuutahon puuttuminen. Pysyvät historialliset pilaantumisvahingot aiheuttavat haittaa terveydelle ja ympäristölle, minkä vuoksi niiden ennallistaminen ja puhdistaminen olisi välttämätöntä.¹⁷³ Historiallisen pilaantumisen alueisiin ei Tuomaisen mukaan voida takautuvasti soveltaa uutta sääntelyä.¹⁷⁴ Maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoisääntelyn taannehtivaa soveltamista tutkinut Herler edustaa vastakkaista näkemystä. Hänen mukaan taannehtivuuskielto ei ole absoluuttinen vaan periaatteellinen. Ympäristöoikeudellisessa diskurssissa taannehtivuus

¹⁶⁸ Knuutila 2013, s. 31.

¹⁶⁹ Knuutila 2013, s. 9, 18.

¹⁷⁰ Hollo 2004a, s.49-52.

¹⁷¹ Esim. Herler 2008, s. 201.

¹⁷² Olennaisimpina vastuusäädöksinä mainittakoon vanha ympäristönsuojelulaki, joka on tullut voimaan 1.3.2000, 1.1.1994 voimaan tullut jätelaki tai vanhimmissa tapauksissa vuoden 1978 jätehuoltolaki.

¹⁷³ Hollo 2004a, s. 50.

¹⁷⁴ Tuomainen 2001, s. 398, 111.

voidaan Herlerin mukaan perustaa yleisiin oppeihin niissä tilanteissa, joissa sitä ei ole suoraan kielletty.¹⁷⁵ Esimerkiksi pohjaveden pilaantuminen on usein aiheutunut maaperän pilaantumisen johdosta. Koska pohjaveden pilaamiskiellosta on säädetty jo vuoden 1962 vesilaissa ennen maaperän pilaamiskiellosta säätämistä, voi pohjaveden pilaamiskielto *Eeva Kirveskarin* mukaan tukea mahdollisuutta maaperän pilaamiskiellon taannehtivaan tulkintaan.¹⁷⁶ Herler katsoo, että ympäristövastuukysymyksissä on usein tyydytty turhan tiukkaan soveltamisratkaisuun siten, että vastuun joko katsotaan syntyneen tai sitten ei. Käytännön syistä ympäristövastuu voisi epäselvissä tilanteissa rajautua esimerkiksi ainoastaan vastuuseen selvittää ympäristön tila ja rajata mahdolliset haitat.¹⁷⁷

Vaikka tässä opinnäytetyössä ei perehdytä vanhoihin pilaantumistapauksiin, joissa pilaantuminen on tapahtunut ennen vastuusääntelyn voimaantuloa¹⁷⁸, voidaan kuitenkin todeta, että taannehtivuussääntelyn osalta perustilaselvitys ei merkitse muutosta aikaisempaan oikeustilaan. Perustilaselvityssääntely soveltuu voimaantulonsa jälkeen vireille tuleviin direktiivilaitosten ympäristölupahakemuksiin, sekä luvan muuttamis- ja päivittämistilanteisiin. Perustilan palauttamiseen voidaan toiminnan päättymisvaiheessa velvoittaa ainoastaan perustilaselvityksen laatinut toiminnanharjoittaja. Puhdistamisvelvollisuus määräytyy pilaantumisajankohtana voimassa olleen lain mukaan ja puhdistamiseen sovelletaan puhdistamisajankohdan sääntelyä. Tällöin esimerkiksi vanhojen pilaantumistapausten selvittämisestä määrääminen on mahdollista ympäristönsuojelulain nojalla.¹⁷⁹ Historiallisen pilaantumisen tapaukset jäävät edelleen alueen haltijan tai viimesijaisesti kunnan selvitettäväksi ja puhdistettaviksi, jos aiheuttajaa ei tavata, jos aiheuttaja on toiminut silloisen lainsäädännön puitteissa, tai jos vastuuta ei kohtuus- tai muiden syiden johdosta voida langettaa kiinteistön haltijalle.

3.3.2 Hallinnollinen menettely

Ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan tulee olla ympäristölupa. Vastaava luvantarvetta koskeva säännös on ollut vanhan ympäristönsuojelulain 28 §:ssä, mistä johtuen ympäristön puhdistamiseen

¹⁷⁵ Herler 2008 s. 9, 152, 225-226.

¹⁷⁶ Kirveskari 2008, s.13.

¹⁷⁷ Herler 2008, s. 308-309.

¹⁷⁸ Olennaisimpina vastuusäädöksinä mainittakoon vanha ympäristönsuojelulaki, joka on tullut voimaan 1.3.2000, 1.1.1994 voimaan tullut jätelaki tai vanhimmissa tapauksissa vuoden 1978 jätehuoltolaki.

¹⁷⁹ Ruuska 2000, s. 43.

tähtäävät toimet ovat pääsääntöisesti vaatineet ympäristöluvan.¹⁸⁰ Puhdistamistoimien luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä on uudessa ympäristönsuojelulaissa yksinkertaistettu. Normisto on muutettu vastaamaan vakiintunutta käytäntöä: puhdistamistoimenpiteet edellyttävät ainoastaan valvontaviranomaiselle viimeistään 45 päivää ennen töiden aloittamista tehtävää ilmoitusta ellei ympäristölupaa muusta syystä edellytetä.¹⁸¹ Aikaisemmin vanhan YSL 78.2 §:n ilmoitusmenettelyn käyttömahdollisuudet ovat olleet rajatummalla. Viranomaisen on ilmoituksen saatuaan tarkastanut sen ja antanut puhdistamista koskevan päätöksen. Mikäli ilmoitusmenettelyn käyttämiselle ei ole ollut edellytyksiä, viranomaisen on määrännyt toiminnanharjoittajan hakemaan ympäristölupaa.¹⁸²

Pilaantuneen alueen kunnostaminen käynnistyy viranomaisen antamalla hallintopäätöksellä, joka velvoittaa tai antaa luvan maaperän tai pohjaveden puhdistamiseen sekä vapaaehtoisesti toteutettavan puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntämiseen. Puhdistamismenettely voi alkaa toiminnanharjoittajan omasta aloitteesta tai valvontaviranomaisen määräyksestä. Valvontaviranomainen voi YSL 135 §:n nojalla antaa määräyksen puhdistamistarpeen ja mahdollisen pilaantumisen selvittämisestä. Määräys voidaan antaa kun viranomaisella on perusteltu syy epäillä alueen pilaantuneen. Puhdistamisvastuu syntyy, jos selvityksessä ilmenee ympäristön pilaantumista.

YSL 136 §:n nojalla annettavalla päätöksellä valvontaviranomainen antaa tarvittavat määräykset koskien alueen puhdistamista, tavoitetasoa, maa-aineksen hyödyntämistä ja puhdistamistöiden tarkkailua. YSL 137 §:n mukaan viranomaisen voi määrätä puhdistustoimista, jos vastuussa oleva ei ryhdy maaperän ja pohjaveden puhdistustoimiin omatoimisesti ilmoittamalla menettelystä tai hakemalla sille ympäristölupaa. Näissä tilanteissa päätös voi sisältää muitakin ennallistamista ja haittojen ehkäisemistä koskevia määräyksiä.

Valtiovalta puuttuu pilaantumistapauksiin ennallistamisjärjestelmän kautta siten, että ympäristön pilaantumisen tai muun ympäristövahingon aiheuttaja voidaan velvoittaa

¹⁸⁰ Ruuska 2000, s. 63.

¹⁸¹ HE 214/2013, s. 142.

¹⁸² Ruuska 2000, s. 71.

korjaamaan vahinko eli saattamaan ympäristö vahinkoa edeltävään tilaan.¹⁸³ Hallintopakon eli julkisoikeudellisen toimintavelvollisuuden uhalla ympäristön tila tulee saattaa ennalleen.¹⁸⁴ Ensisijaisesti viranomaisvalvonnassa lainmukainen tilanne pyritään saavuttamaan kevyemmin menettelyin huomautuksin, neuvotteluin ja ohjein. Teettämis- ja keskeyttämisuhaista sekä uhkasakosta säädetään YSL 184 §:ssä. Mainitut pakkokeinot voidaan asettaa tehostamaan ympäristönsuojelulain nojalla annettua kieltoa tai määräystä.¹⁸⁵

3.3.3 Ympäristön tavoitetaso

Täysin muuttumattoman luonnontilan ylläpitäminen on mahdottomuus, sillä luonto muuttuu itsessäänkin myös ilman ihmisen vaikutusta. Oikeudellisen sääntelyn tavoite ei voi olla luonnon suojaaminen kaikilta ympäristövaikutuksilta.¹⁸⁶ Ympäristön tilan muuttuminen on hyväksyttävä, mutta haitallisten muutosten vaikutukset on lainsäädännöllä pyritty rajaamaan mahdollisimman vähäisiksi. Ympäristöä muuttavan toiminnan vaikutusten arvioinnin lisäksi ennallistamisen kannalta olennaista onkin tavoitetilan asettaminen ympäristön ennallistamiselle. Silti esimerkiksi Hollo on katsonut puhdistamisen tavoitetasosta päättämistä koskevan sääntelyn olevan riittämätöntä.¹⁸⁷ Uusi ympäristönsuojelulaki ei tarjoa asiaan ratkaisua, vaikka perustilaselvityksen laatiminen voi merkitä ympäristövaikutuksia koskevan tiedon lisääntymistä, kun teollisuuskiinteistöjen kunnosta saadaan mittauksen ja arvioinnin pohjalta tarkempaa tietoa.

Perinteisesti ympäristönsuojelulain mukaan pilaantumista aiheuttaneen tahon vastuulla on ollut alueen saattaminen tilaan, jossa siitä ei enää aiheudu haittaa. Vastaava ratkaisu on omaksuttu kemikaalilain 15 §:ssä sekä nyt jo kumotussa jätelaissa (1072:1993).¹⁸⁸ Uuden ympäristönsuojelulain nojalla puhdistamisen lähtökohtana ei ole muuttunut: pilaantunut maaperä ja pohjavesi tulee 133.1 §:n nojalla saattaa sellaiseen tilaan, jossa niistä ei aiheudu terveyshaittaa tai –vaaraa tai haittaa ympäristölle. Terveysriski määritellään ihmisen terveyteen kohdistuvaksi mahdolliseksi haitaksi, joka voi olla peräisin ympäristön haitallisille aineille altistumisesta. Ympäristöriskillä tarkoitetaan perinteisesti maaperässä

¹⁸³ Leppä 2011, s. 66-67.

¹⁸⁴ Hollo 2004a, s. 52-53.

¹⁸⁵ HE 214/2013, s. 58, 162.

¹⁸⁶ Hollo 2006, s. 4.

¹⁸⁷ Hollo 2004a, s. 89.

¹⁸⁸ Vanhan jätelain aikana saastuneen maaperän puhdistamisvelvollisuutta koski 23 §. Nykyisin jätelain (2006:646) 77 §:n sisältyy ainoastaan viittaus ympäristönsuojelulain pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevaan sääntelyyn.

esiintyvien haitta-aineiden mahdollisia haitallisia vaikutuksia alueen eliöstössä, mutta toisinaan ympäristöriski viittaa mahdollisuuteen ympäristön laadun yleisestä heikkenemisestä.¹⁸⁹

Ympäristön pilaantumisen haitallisuus eli pilaantumisesta aiheutuvien ympäristö- ja terveysriskien arviointi edellyttää tapauskohtaista arviointia.¹⁹⁰ YSL 135.3 §:n mukaan ”pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamistarpeen arvioinnissa on otettava huomioon pilaantuneen alueen, sen ympäristön ja pohjaveden nykyinen tai tuleva käyttö sekä pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle mahdollisesti aiheutuva vaara tai haitta”. Uutta ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ennallistamisen kattavuus määräytyy alueen nykyisen ja tulevan käyttötarkoituksen mukaan.¹⁹¹ Samanlaista toimintaa harjoittavilta ja vastaavaa pilaantumista aiheuttaneilta toimijoilta vaadittava puhdistamistaso vaihtelee kiinteistön sijainnin ja aluepoliittisen tilanteen perusteella. Asuinkiinteistöksi tai lasten leikkipuistoksi kaavailun alueen on täytettävä tiukemmat kriteerit kuin teollisuuskiinteistön tai kaatopaikan. Kuitenkaan aiheuttajalta ei voida edellyttää hänen vastuunsa ylittävää puhdistamistasoa: aiheuttajalla ei ole velvollisuutta ennallistaa alueen ympäristöä puhtaammaksi kuin se on ollut ennen pilaavan toiminnan aloittamista.¹⁹² Tästä lähtökohdasta perustilaselvityksessä selvitetty alueen perustila muodostaa eräänlaisen puhdistamisen enimmäistason.

Ympäristön tavoitetason määrittäminen on uuden ja vanhan ympäristönsuojelulain nojalla viranomaisen harkittavissa eikä puhdistamisen lopputuloksena edellytetä olevan objektiivisesti puhdas ympäristö.¹⁹³ Puhdistamiselta ei edellytetä ympäristön saattamista sen alkuperäiseen luonnonmukaiseen tilaan.¹⁹⁴ Toisaalta vastakkaisiakin näkemyksiä on esitetty.¹⁹⁵ Hollo toteaa perinteisen aiheuttajan vastuun sisältönä olevan tilanteen palauttamisen ”sille tasolle, joka vallitsi ennen pilaantumisen alkamista”. Hallintopakon osalta Hollo toteaa julkisoikeudellisen ennallistamisen tarkoittavan ”loukatun olotilan

¹⁸⁹ Reinikainen 2007, s. 7. Ks. myös SYKE 2014 [27.11.2014].

¹⁹⁰ Tuomainen 2006, s. 116.

¹⁹¹ HE 214/2013, s. 141.

¹⁹² Hollo 2004a, s. 89.

¹⁹³ Tuomainen 2006, s. 135.

¹⁹⁴ Luntinen 2002, s. 38.

¹⁹⁵ Ks. esimerkiksi Tuomainen 2006, s. 135-139. Tuomaisen mukaan esimerkiksi vanhaa jätehuoltolakia (673/1978) koskevan hallituksen esityksen (HE 142/1975, s. 8) roskaamiskielto­säännöstä koskevien perustelujen yhteydessä esitetty ennallistamisperiaate, jonka mukaan pilattu ympäristö tulee saattaa pilaantumista edeltävään tilaan, ei ole vakiintuneen ympäristöperiaatteen asemassa.

ennalleen saattamista”.¹⁹⁶ Ympäristövaliokunta on ympäristövastuulakia koskevassa mietinnössään nimenomaisesti todennut, ettei laatumormeja voida suoraan soveltaa pohjaveden ennallistamistason arvioinnissa, koska pohjavesidirektiivissä säädetään, että pohjavesi tulee palauttaa siihen perustilaan, jossa se olisi ellei vahinkoa olisi tapahtunut lainkaan.¹⁹⁷ Vaasan hallinto-oikeus on vuonna 2002 antamassaan hallintopakkoa koskeneessa päätöksessään todennut, että puhdistamisen tavoite on saavuttaa ennen pilaantumista vallinnut puhtaustaso. Pohjaveden luonnollisen puhtaustason määrittämisen osalta hallinto-oikeus on kuitenkin viitannut sosiaali- ja terveysministeriön talousveden laatuvaatimuksia ja valvontatutkimuksia koskevaan asetukseen (2000:461) ja maaperän luonnollisen tilanteen osalta SAMASE –projektiraportin ohjeistoihin.¹⁹⁸

Ympäristönsuojelulaissa omaksuttu lähtökohta pilaantuneen alueen saattamisesta ”*haitattomaan tilaan*” on velvoitteena suppeampi kuin ympäristönsuojelulain rikkomistapauksissa mahdollinen 175.1 §:n 2 kohdan mukainen ympäristön palauttaminen ennalleen. Valvontaviranomainen voi ympäristönsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomistapauksissa määrätä rikkojan palauttamaan ympäristön ennalleen eli lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomista edeltävään tilaan. Tuomaisen mukaan pykälässä tarkoitettu ennallistamisvastuu käsittää maaperän ja pohjaveden lisäksi myös elollisen luonnon ennallistamiseen liittyvät toimenpiteet, esimerkiksi uuden kasvillisuuden tai kalakannan istuttamisen.¹⁹⁹

Objektiivista tietoa maaperän ja pohjaveden ”*normaalista*” luonnonmukaisesta tilasta ei ole, koska luonnonolot sekä maaperän ja pohjaveden laatu vaihtelevat. Olennaista ennallistamistason määrittämisessä on kuitenkin yhteneväisten mittaus- ja arviointimenettelyjen määrittäminen. Euroopan ympäristökeskuksen vuonna 2002 julkaiseman pilaantuneita alueita koskevan teknisen raportin mukaan pilaantuneiden alueiden kartoituksessa on tarve laadullisten ja määrällisten vähimmäisvaatimusten selkiyttämiseksi, koska jäsenvaltioiden tuottama tieto on ollut puutteellista ja vastaavuudeltaan heikkoa. Mittaustulosten luotettavuus parani selkeästi niissä mittauskohteissa, joissa käytettiin vaikutustasoihin liittyviä kriteereitä ja tulokset

¹⁹⁶ Hollo 2004a, s. 51, 53.

¹⁹⁷ YmVM 3/2009, s. 7.

¹⁹⁸ Vaasan HAO 11.11.2002 02/0195/3, s. 11-12.

¹⁹⁹ Tuomainen 2006, s. 156. Tuomainen käsittelee teoksessa vanhan YSL 84 §:ä, joka on uudessa YSL säilytetty ennallaan.

luokiteltiin mittausalueiden koon mukaan.²⁰⁰ Euroopan standardisointikomitealla on maaperän laadun mittausta koskeva standardi CEN TC 345, joka pohjautuu kansainväliselle standardille ISO/TC 190. Veden laatua koskien käytössä on vastaava kansainvälinen standardi ISO/TC 147. Suomessa veden ja maan laatua koskevista standardeista vastaa Suomen ympäristökeskus.²⁰¹

Kansallisesti pilaantumisen kriteerien määrittelystä säädetään valtioneuvoston maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista antamassa asetuksessa (2007:214, jäljempänä ”*PIMA-asetus*”). Asetuksen 2 §:n mukaan pilaantumisen arvioinnissa tulee ottaa huomioon maaperässä olevien haitallisten aineiden määrällinen esiintyminen, maaperän ja pohjaveden olosuhteet ja erityisesti pilaantumista edistävät tekijät, alueen käyttötarkoitus sekä kyseisestä pilaantumisesta aiheutuva vaara terveydelle ja ympäristölle. Asetuksen liitteessä on asetettu yleisimmille maaperälle haitallisille aineille kynnsarvot, joiden ylittyessä puhdistustarve tulee arvioida. Jotta teollisuuskiinteistö katsottaisiin pilaantuneeksi, edellytetään asetuksen 4 §:ssä muita alueita korkeampien pilaantuneisuuden kynnsarvojen ylittymistä. Asetuksen 5 §:n mukaan pilaantuneisuuden mittauksilta edellytetään tutkittavaa aluetta ja sen pohjavettä ja maaperää hyvin edustavaa näytteenottoa.

Maaperän laadun arvioinnin kriteereitä on täsmennetty ympäristöministeriön julkaisemissa ympäristöhallinnon ohjeissa maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista (2/2007, jäljempänä ”*PIMA-ohje*”). Näytteenoton tulee tapahtua siten laajalla alueella, että näytteet edustavat riittävästi tutkittavaa aluetta. Tutkimukset on tehtävä virallisten standardien tai vastaavaksi katsottavien menettelyjen edellyttämällä tavalla.²⁰² Pohjaveteen päästyään pilaantuminen leviää helposti koko pohjavesialueelle ja sen maaperään.²⁰³ Yleisesti arvioiden maaperän laadun selvittäminen lienee vaikeampaa kuin pohjaveden laadun arvioiminen, sillä pohjavedessä pitoisuudet sekoittuvat tasaisemmin, kun taas maaperässä päästöt voivat esiintyä pisteittäin. Sekoittuminen riippuu kuitenkin aineen ominaisuuksista ja pohjaveden virtauksesta.

²⁰⁰ EYK 2002, s. 8, 60.

²⁰¹ SFS Ry: Standardien laadinta [15.7.2014].

²⁰² PIMA-ohje, s. 16.

²⁰³ Tuomainen 2006, s. 154-156.

4. PERUSTILASELVITYS UUTENA VELVOITTEENA

4.1 Perustilaselvityksen soveltamisala

4.1.1 Soveltamisalakriteerit ja lupavelvollisuus

Teollisuuspäästödirektiiviä sovelletaan I luvun 2 artiklan mukaan pilaantumisvaaraa aiheuttavaa teollista toimintaa harjoittaviin laitoksiin. Yleinen lupavelvollisuus koskee teollisuuspäästödirektiivin 4 artiklan nojalla direktiivin soveltamisalaan kuuluvia laitoksia, polttolaitoksia, jätteenpolttolaitoksia tai jätettä käyttäviä rinnakkaispolttolaitoksia. Teollisuuspäästödirektiivin 12 artiklan 1 e kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden huolehtivan siitä, että lupahakemukseen liitetään tarvittaessa 22 artiklassa tarkoitettu perustilaselvitys. Perustilaselvityksen laatimiseen velvoittava YSL 82 § on sijoitettu direktiivilaitoksen lupaharkintaa koskevaan YSL 7 lukuun, joka täydentää lupaharkinnasta ja lupamääräyksistä annettua 6 lukua. Perustilaselvitys on 82.1 §:n nojalla liitettävä lupahakemukseen. Selvityksen soveltamisalasta säädetään YSL 82.1 §:ssä, jonka mukaan direktiivilaitostoimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan tulee laatia maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys, jos sen toiminnassa ”käytetään, varastoidaan tai tuotetaan, taikka muutoin syntyy 66 §:ssä tarkoitettuja merkityksellisiä vaarallisia aineita”. Perustilaselvityksen soveltamisala määritty kahden kriteerin perusteella. Ensimmäinen velvollisuus kohdistuu ainoastaan direktiivilaitoksiksi luokiteltuihin toimijoihin. Toiseksi perustilaselvityksen laatimiseen ovat velvollisia ainoastaan ne toiminnanharjoittajat, joiden toimintaan liittyvät merkitykselliset vaaralliset aineet. Näitä kahta soveltamisalakriteeriä käsitellään seuraavassa.

4.1.2 Direktiivilaitokset

Perustilaselvitysvelvollisuus koskee YSL 82.1 §:n mukaan niitä direktiivilaitostoimijoita, joiden toiminnassa käytetään, varastoidaan, tuotetaan tai muuten syntyy merkityksellisiä vaarallisia aineita. Kaikkien direktiivilaitoksiksi luokiteltavien laitosten ei tarvitse laatia selvitystä, mutta niillä on lupamenettelyssä näyttövelvollisuus selvityksen laatimisen tarpeettomuudesta. Tarvearviointi lupamenettelyn osana on välttämätön, jotta viranomaisella voi arvioida, onko toiminnanharjoittaja toimittanut luvan myöntämisen edellyttämät selvitykset.²⁰⁴ Pykälä velvoittaa direktiivilaitostoimijat toimittamaan

²⁰⁴ Esimerkiksi YVA-lain 6 §:n mukaan päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta hankkeeseen tekee ELY-keskus (useampien ELY-keskusten toimialueelle sijoittuvissa hankkeissa ympäristöministeriö). Hankkeesta vastaavalla on oikeus tulla asiassa kuulluksi ja päätös annetaan hallintolaissa edellytetyllä tavalla tiedoksi.

viranomaiselle lupaharkintaa varten perustilaselvityksen osana laitoksen käyttämien merkityksellisten vaarallisten aineiden pilaamisvaikutusta koskevat tiedot ennen toiminnan aloittamista taikka toimintaa koskevan luvan olennaisen muuttamisen tai tarkistamisen yhteydessä.²⁰⁵

Kansallisesti yleinen ympäristöluvan tarve koskee ympäristönsuojelulain 4 luvun 27 §:n nojalla teollisuuspäästödirektiivissä tarkoitettuja laitoksia, jotka on kansallisesti nimetty direktiivilaitoksiksi, ja YSL 1 liitteen 2 taulukon pienempiä kansallisesti lupavelvollisiksi valittuja laitoksia. Direktiivilaitokset on määritelty YSL 1 liitteen 1 taulukossa.²⁰⁶ Ensimmäisessä liitteessä luetellut laitokset ylittävät tuotantokapasiteetiltaan tietyt raja-arvot ja niihin katsotaan tästä syystä välttämättömäksi soveltaa tiukempaa sääntelyä. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan kaikista Suomen ympäristöluvanvaraisista toimijoista noin 900 on direktiivilaitoksia.²⁰⁷ Arvio perustuu Suomen ympäristökeskuksen raportissa 19/2012 julkaistuun taulukkoon, jossa on vertailtu IPPC- ja teollisuuspäästödirektiivien kriteerien mukaisten laitosten määriä Suomessa vuonna 2011. Teollisuuspäästödirektiivin mukaisia teollisuuslaitoksia on hieman IPPC-direktiivissä tarkoitettuja laitoksia enemmän, mutta pääsääntöisesti direktiivien soveltamisalan piiriin kuuluvat laitokset ovat samoja.²⁰⁸ Seuraavassa taulukossa direktiivilaitostoimijat on jaoteltu pää- ja sivutoimista direktiivilaitostoimintaa harjoittaviin toimijoihin ja eritelty toimialaluokkien mukaan.²⁰⁹

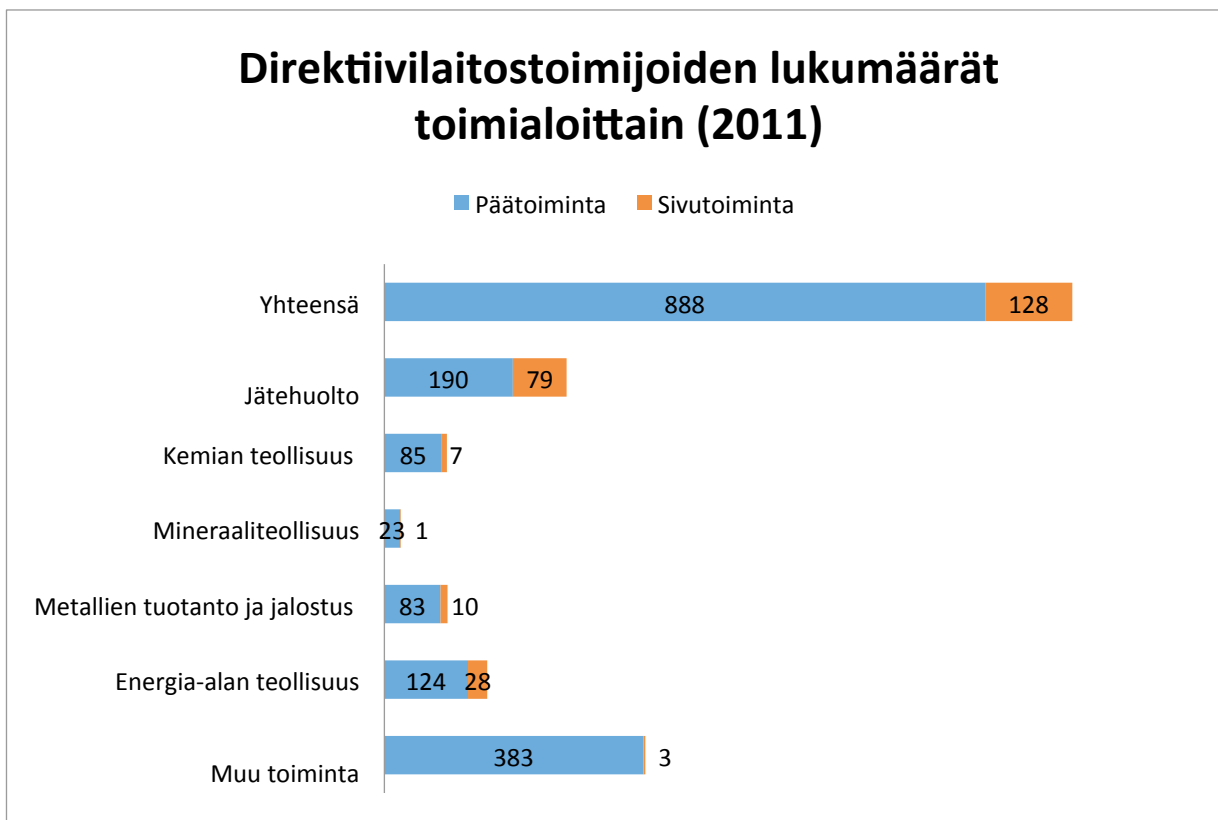
²⁰⁵ HE 214/2014, s. 126.

²⁰⁶ HE 214/2013, s. 101.

²⁰⁷ HE 214/2013, s. 67, 126.

²⁰⁸ Attila ym. 2012, s. 18-19.

²⁰⁹ Taulukon tiedot perustuvat: Attila ym. 2012, s. 18-19.



Eniten merkittäviä ympäristövahinkoja tapahtuu teollisuusaloista kemian- ja puunjalostusteollisuudessa.²¹⁰ Maaperän ja pohjaveden perustilaselvityksen laatimista edellytetään 82 §:n nojalla ympäristöluvanvaraista toimintaa harjoittavilta direktiivilaitoksilta, mikäli niiden toimintaan liittyy merkityksellisiä vaarallisia aineita. Jokaisen direktiivilaitokseksi luokiteltavaa toimintaa harjoittavan tai toiminnan aloittamista suunnittelevan toiminnanharjoittajan on lupahakemuksessa tai luvan päivittämistä, tarkistamista tai muuttamista koskevan hakemuksen yhteydessä arvioitava, onko direktiivilaitoksen toiminnasta tarpeen laatia perustilaselvitystä. Mikäli tarvetta ei laitoksen tekemän arvioinnin perusteella ole, tulee ratkaisu perustella lupahakemuksessa. Tilastojen direktiivilaitoksilla on jo ympäristölupa, joten perustilaselvityksen laatiminen tulee niiden osalta ajankohtaiseksi siirtymävaihetta koskevissa kriteereissä edellytetyllä tavalla, lähinnä luvan tarkistamisen ja muuttamisen yhteydessä.²¹¹

Uuden ympäristönsuojelulain 73 §:ssä on direktiivilaitosten lupaharkintaa koskevan 7 luvun soveltamisalasäännös. Säännöksen mukaan 7 luvun säännökset täydentävät

²¹⁰ Ympäristöministeriö 2012a, s. 10.

²¹¹ HE 214/2013, s. 179-180.

direktiivilaitosten kohdalla lupaharkinnasta annettua 6 lukua, jota ei poikkeuksena sovelleta tutkimukseen, kehittämistoimintaan tai uusien prosessien ja tekniikoiden testaamiseen.²¹² Perustilaselvityksen laatimista ei täten edellytetäisi esimerkiksi pelkästään tutkimustoimintaa harjoittavalta laitokselta.

Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpano myöhästyi Suomessa merkittävästi, koska se tehtiin osana ympäristönsuojelulain kokonaisuudistusta. Direktiivin 22 artiklan 2 kohtaan sisältyneen määräajan johdosta perustilaselvityssääntely olisi pitänyt implementoida ja tulla pääosin sovellettavaksi 7.1.2013 alkaen. Suurten polttolaitosten ja jätteen rinnakkaispolttolaitosten osalta siirtymäaika oli pidempi: velvoite koskee hakemuksia, jotka ovat tulleet vireille 1 marraskuuta 2014 alkaen. EU-tuomioistuimen aikaisemman käytännön valossa olisi mielenkiintoista tarkastella, voisiko perustilaselvitysvelvollisuudella katsoa olevan välitön vaikutus siten, että yksityinen kansalainen voisi vedota direktiivin vaatimukseen yksityistä toiminnanharjoittajaa vastaan sillä perusteella, ettei perustilaselvitystä kansallisen lain myöhästymisen vuoksi ole sovellettu ajallaan. EU-tuomioistuimen käytännössä vastaava välitön vaikutus kolmikantasuhteissa on tunnustettu YVA-direktiivin²¹³ vaatimusten osalta, kun jäsenvaltio ei ollut pannut direktiivin vaatimuksia täytäntöön.²¹⁴

4.1.3 Merkitykselliset vaaralliset aineet

Perustilaselvitysvelvollisuus koskee YSL 82 §:n nojalla ainoastaan sellaisten direktiivilaitosten lupaharkintaa, joiden toiminnassa käytetään, varastoidaan tai tuotetaan,

²¹² Teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaa koskevassa I luvun 2 artiklassa on vastaava tutkimus-, kehitys- ja testaustoiminnan poissulkeva rajaus.

²¹³ Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) juontaa neuvoston tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista antamaan direktiiviin (85/337/ETY, jäljempänä ”YVA-direktiivi”), joka on kansallisesti implementoitu YVA-laille sekä menettelyn soveltamisalaan kuuluvat hankkeet luetteloivassa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetulla asetuksella (2006:713, jäljempänä ”YVA-asetus”).

²¹⁴ Ekroos ym. 2014, s. 79 [12.10.2014]. Perustilaselvityssääntely ja YVA-sääntely rakentuvat samanlaisen velvoittavuusjärjestelmän varaan: molempia velvoitteita koskevissa direktiiveissä automaattisesti menettelyn piiriin kuuluvat hankkeet on luetteloitu omassa liitteessään. Lisäksi jäsenvaltioiden harkinnan mukaan menettely soveltuu myös muiden muihin hankkeisiin direktiivin liitteessä asetettujen kriteerien perusteella suoritetun arvioinnin perusteella. YVA-menettelyn piiriin automaattisesti kuuluvat hankkeet on luetteloitu YVA-direktiivin I liitteessä. Toisessa liitteessä luetteltujen hankkeiden osalta jäsenvaltioilla on harkintavalta III liitteen kriteerien perusteella tehdyn arvioinnin pohjalta päättää, sovelletaanko niihin velvollisuutta. EU-tuomioistuimien on kuitenkin asiassa C-72/95 Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV ym. vastaan Gedeputeerde Staten van Zuid -Holland rajannut jäsenvaltioiden harkintavaltaa liitteen II osalta siten, ettei jäsenvaltio voi rajata kaikkia hankkeita menettelyn ulkopuolelle. Vastaava rajaus soveltuu myös perustilaselvityksen soveltamisalaan. Kansallisesti hankkeet on luetteloitu YVA-asetuksessa.

tai siinä muutoin syntyy, merkityksellisiä vaarallisia aineita. Tästä johtuen *merkityksellisen vaarallisen aineen* käsite on olennainen velvoitettujen piiriä määritettäessä. Maaperän ja pohjaveden perustilaselvityksestä säätävässä YSL 82 ja 95 §:ssä merkityksellisten vaarallisten aineiden osalta viitataan maaperän ja pohjaveden suojelua koskevista määräyksistä annettuun YSL 66 §:n. Merkitykselliset vaaralliset aineet määritellään 66 §:ssä *laitosalueella oleviksi vaarallisiksi aineiksi, joista voi aiheutua maaperän tai pohjaveden pilaantumista*. Pykälän nojalla lupaviranomaisen tulee antaa pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeelliset määräykset ja toiminnanharjoittajan paitsi huolehtia säännöllisten tarkastusten ja huollon avulla päästöjen ehkäisemiseksi välttämättömistä toimista ja rakenteista myös tarkkailla lupamääräysten riittävyttä luvassa edellytetyin aikavälein suoritettavan maaperän ja pohjaveden tarkkailun avulla. Tarkkailussa on otettava huomioon merkityksellisten vaarallisten aineiden aiheuttama pilaantumisriski.²¹⁵

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitteen sisältöä on avattu vielä selkeämmin edellyttämällä tarkkailun kohdistuvan laitosalueella oleviin vaarallisiin aineisiin, jotka ovat *maaperän ja pohjaveden pilaantumisriskin kannalta merkityksellisiä*. Uuden ympäristönsuojelulain ratkaisu perustuu hallituksen esityksen mukaan teollisuuspäästödirektiivin lupaehtoja koskevaan 14 artiklaan, jossa merkityksellisyys on sidottu kahteen kriteeriin: aineiden todennäköiseen esiintymiseen alueella sekä niistä aiheutuvaan maaperän ja pohjaveden pilaantumismahdollisuuteen. Kuten käy ilmi artiklan 1 e kohdan muotoilusta, ”*sellaisten merkityksellisten vaarallisten aineiden [...], joita on todennäköisesti laitoksen alueella, ottaen huomioon maaperän ja pohjaveden pilaantumismahdollisuuden laitoksen alueella*”, merkityksellisen vaarallisen aineen määritelmä on sidoksissa paitsi aineiden esiintymiseen tarkasteltavalla tuotantoalueella myös vaarallisen aineen määritelmään.

Teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 18 kohdan mukaan vaaralliseksi aineeksi tulee katsoa sellaiset aineet ja seokset, jotka on määritelty aineiden ja seosten luokitukselta, merkinnöistä ja pakkaamisesta 16 päivänä joulukuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY:2008:1272, jäljempänä ”*seosluokitusasetus*”) 3 artiklan 1 momentissa. Kyseisessä artiklassa on viittaus asetuksen I liitteessä säädettyihin

²¹⁵ HE 214/2013 s. 115-116.

kriteereihin, jotka perustuvat aineiden fysikaaliseen vaarallisuuteen ja terveydelle sekä ympäristölle aiheutuviin vaaroihin.

Euroopan komission perustilaselvityksistä toukokuussa 2014 antaman ohjeen (2014/C 136/06) 4.2 kohdassa on luetteloitu sellaisia vaarallisten aineiden ominaisuuksia, jotka edesauttavat ympäristön pilaantumisvaikutusten syntymistä. Ohjeen mukaan merkityksellisillä vaarallisilla aineilla tarkoitetaan seosluokitusasetuksen 3 artiklassa tarkoitettuja aineita ja seoksia, jotka ”niiden vaarallisuuden, liikkuvuuden, pysyvyyden ja biologisen hajoavuutensa (ja muiden ominaisuuksiensa) johdosta kykenevät pilaamaan maaperää tai pohjavettä ja joita käytetään laitoksessa, tuotetaan siellä ja/tai päästetään sieltä ympäristöön”. Komission ohjeen mukaan pelkkä vaarallisten aineiden esiintyminen toiminnassa ei suoraan synnytä jäsenvaltioille velvollisuutta edellyttää perustilaselvityksen laatimista. Vaarallisten aineiden käytön, säilyttämisen, tuottamisen tai muun käsittelyn on oltava tietyssä mittasuhteessa olennaista. Komission ohjeen mukaan määrältään hyvin vähäinen vaarallisten aineiden käsittely ei vielä synnyttäisi velvollisuutta.²¹⁶

Seosluokitusasetuksen on hallituksen esityksessä katsottu sisältävän ainoastaan alustavan listauksen tunnetuista vaarallisista aineista, mistä johtuen uudessa ympäristönsuojelulaissa on päädytty direktiivin 3 artiklan 18 kohdan edellyttämää avoimempaan vaarallisten aineiden määrittelyyn.²¹⁷ Perustilaselvityksen laatimiseen velvoitettuja laitoksia ovat YSL:n 82 §:n nojalla kaikki sellaiset laitokset, joissa käsitellään maaperän tai pohjaveden pilaantumisen vaaraa mahdollisesti aiheuttavia aineita. Hallituksen esityksessä omaksuttu ratkaisu on perusteltu, koska vaarallisten aineiden tutkimus edistyy jatkuvasti. Varovaista suhtautumista puoltaa myös EU-oikeuden ehdoton ensisijaisuus suhteessa kansalliseen oikeusjärjestykseen.²¹⁸ Direktiivin velvoitteita ei ole kansallisesti mahdollista rajoittaa, mutta tiukempi sääntely on ympäristönsuojelun alalla mahdollista, mikäli sisämarkkinasääntelyn ehtoja noudatetaan.²¹⁹

Vuonna 2006 komissio hyväksyi Euroopan yhteisön kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman, "Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta", edellytysten mukaisesti maaperän suojelua koskevan teemakohtaisen strategian (KOM/2006/0231), joka sisälsi

²¹⁶ Komission ohje 2014, 4.2 kohta.

²¹⁷ HE 214/2013, s. 115.

²¹⁸ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa 6/64 Costa v. E.N.E.L. [1964] ECR 585.

²¹⁹ Hollo 2009, s. 83.

ehdotuksen maaperän puitedirektiiviksi. Strategian tavoitteena oli merkityksellisten vaarallisten aineiden pilaamia alueita koskevien selvitysten laatiminen jäsenvaltioissa. Selvitysten valmistumisen myötä jäsenvaltioiden olisi tullut varmistaa pilaantuneiden alueiden ennallistaminen. Merkityksellisiin vaarallisiin aineisiin kuuluvat komission tiedonannon (KOM/2010/562) mukaan muun muassa dioksiinit, furaanit ja polyklooratut bifenyylit.²²⁰ Pintavesille merkittäviä riskejä aiheuttavista aineista on yhteisön lainsäädännössä käytetty nimitystä ”*priority hazardous substances*”, vaaralliset prioriteettiaineet.²²¹

Vaarallisten aineiden piiristä on olemassa kotimaista viranomaisaineistoa. Merkityksellisen vaarallisen aineen käsite on uusi, mutta vaarallisia aineita on Suomessa säännelty vuoden 1946 myrkkymääräasetuksesta alkaen. VESPA-asetuksen 3 §:n 3 kohdan mukaan pohjavedelle vaarallisella aineella tarkoitetaan ”*vesipuitedirektiivin liitteessä VIII 1—6 tarkoitettua vaarallista ainetta ja ainetta, joka tällä asetuksella vahvistetaan pohjavedelle tai ihmisen terveydelle vaaralliseksi aineeksi sekä ainetta, joka joutuessaan pohjaveteen tekee vedestä ihmisen käyttöön soveltumatonta*”. PIMA-ohjeen mukaan vaarallisilla aineilla tarkoitetaan sellaisia aineita, joilla on sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen kemikaalien luokitusperusteista ja merkintöjen tekemisestä (2001:807) tai jäteasetuksen (1993:1390) liitteessä mainittuja *vaaraominaisuuksia*. Kemikaalien luokitusperusteista ja merkintöjen tekemisestä annetun asetuksen ensimmäisessä liitteessä kemikaalit on luokiteltu kolmeen luokkaan: palo- ja räjähdysvaarallisiin, terveydelle vaarallisiin sekä ympäristölle vaarallisiin. Viittauksella jäteasetukseen tarkoitettaneen liitteen 4 ongelmajätteiksi luokiteltavien jätteiden ominaisuuksia. PIMA-ohjeen mukaan ongelmajätteet luokitellaan raja-arvojen mukaan kriteerein ärsyttävä, haitallinen, myrkyllinen, syöpää aiheuttava, syövyttävä, lisääntymiselle vaarallinen sekä perimää vaurioittava.²²² Muun muassa edellä mainittujen ominaisuuksien johdosta vaaralliset aineet merkitsevät poikkeuksellista vahinkoriskiä. Vaarallisten aineiden käsittelyn on esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1995:108 katsottu kuuluvan ankaran, eli tuottamuksesta riippumattoman, ympäristövastuun perustaviin toimintoihin.

²²⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee on the implementation of the Community Strategy for dioxins, furans, and polychlorinated biphenyls (COM(2001)593) - Third progress report.

²²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/105/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, ympäristölaatuunormeista vesipolitiikan alalla, neuvoston direktiivien 82/176/ETY, 83/513/ETY, 84/156/ETY, 84/491/ETY ja 86/280/ETY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta.

²²² PIMA-ohje, s. 99.

SEU sopimuksen 55 artiklassa todetaan kaikkien EU:n virallisilla kielillä julkaistujen sopimuksen kieliversioiden olevan yhtä todistusvoimaisia. Artiklaan perustuu EU-oikeudessa omaksuttu monikielisyyden periaate, jonka mukaan kaikki virallisilla kielillä julkaistut säädökset katsotaan todistusvoimaltaan samanveroisiksi. Tulkintatilanteissa kieliversioita tulee verrata toisiinsa ja mahdolliset tulkintaerimielisyydet ratkaista EU-oikeuden periaatteiden ja tapauksen erityispiirteiden mukaisesti.²²³ Merkityksellisen vaarallisen aineen käsitteen sisällöstä voikin saada kuvan direktiivin eri kieliversioita vertaamalla.

Englanninkielisessä direktiiviversiossa käytetään termiä *relevant hazardous substances* ja saksankieliseen versioon on valittu termi *der relevanten gefährlichen Stoffe*. Ruotsinkielinen käännös vastaa suoraan englannin- ja saksankielisiä versiota, sillä merkityksellisistä vaarallisista aineista käytetään nimitystä *relevanta farliga ämnen*. Relevant ja relevanten-sanat kääntyvät suomeksi termeillä merkityksellinen, asiaankuuluva, oleellinen ja relevantti. Ranskan kieliseen direktiiviversioon ja myös kansalliseen lakiin valittu termi on *des substances dangereuses pertinentes*. Pertinent -sanalle vaihtoehtoisia käännöksiä on useampia, joista olennaisimpina ovat asiaankuuluva, relevantti, olennainen ja osuva.²²⁴ Ranskan ympäristölain R515-59 artiklan I osan 3^o kohdassa viitataan vaarallisten aineiden ja seosten osalta seosluokitusasetuksen määritelmään. Merkitykselliseksi vaaralliset aineet luokitellaan perustilaselvityksen laatimista koskevan ohjeen mukaan, jos ne täyttävät kaksi kriteeriä: 1) niitä käytetään, tuotetaan tai päästetään teollisuuspäästädirektiivissä tarkoitetun laitoksen nykyisessä toiminnassa tai 2) lupahakemuksessa käy ilmi niiden tuleva käyttö-, tuottamis- tai päästämistarkoitus teollisuuspäästädirektiivissä tarkoitetussa laitoksessa.²²⁵

Ruotsissa lainsäätäjä on päätenyt kielellisesti toisenlaiseen ratkaisuun kuin komissio ruotsinkielisessä direktiiviversiossa, koska Ruotsissa direktiivissä käytetty vaarallisen aineen -käsite on korvattu miljöbalkenissa (MB) aikaisemminkin käytetyllä termillä *förorening*. Naturvårdsverketin julkaisemissa perustilaselvitystä koskevassa ohjeluonnoksessa förorening on määritelty ihmistoiminnasta peräisin oleviksi maa- ja

²²³ Oikeusministeriö [11.9.2014].

²²⁴ NETMOT [28.11.2014]

²²⁵ MEDDE. 2014, s. 10-11.

kallioperässä, sedimenteissä ja rakennusmateriaaleissa esiintyviksi aineiksi, joiden pitoisuus ylittää luonnollisen taustapitoisuuden.²²⁶ MB:n muuttamista koskevan lain (2012:907) esitöissä viitataan selvitykseen, jonka mukaan direktiivin rajanveto merkityksellisiä vaarallisia aineita käyttäviin, tuottaviin tai päästäviin laitoksiin on käytännössä ongelmallinen.²²⁷ Hallituksen esityksen mukaan sääntelyn soveltamisalan rajoittaminen merkityksellisiin vaarallisiin aineisiin liittyvään toimintaan johtaa tulkintaepäselvyyksiin, koska yritysten on vaikea tarkasti arvioida toimintaan liittyvien aineiden kemiallista koostumusta. Toiminnanharjoittavat suosivat aineryhmittäistä jaottelua, mistä johtuen perustilaselvityksessä maaperästä ja pohjavedestä tutkittavien aineiden määrittäminen toiminnan kannalta olennaisiksi on vaikeaa. Esityksen mukaan ”*det är mycket svårt att i en statusrapport veta vilka ämnen som ska undersökas i mark och grundvatten, dvs. vilka ämnen som är relevanta*”.²²⁸ Tästä johtuen lainsäätäjä on katsonut selkeämmäksi käyttäen MB:n terminologiaa. Ruotsissa perustilaselvitys laaditaan koskien kaikkia toiminnassa käytettäviä vaarallisia aineita eikä niiden merkityksellisyyttä edellytetä erikseen selvittävän.

Tarkastelluissa kielivaihtoehdoissa ensisijainen käännösvaihtoehto on ollut asiaankuuluva, olennainen tai relevantti, mutta myös suomenkieliseen direktiiviversioon valittu merkityksellinen esiintyi vaihtoehdoissa. Merkityksellinen –sanan ensisijainen käännökset englanniksi ovat meaningful, significant, important ja necessary. Ranskaksi merkityksellinen kääntyy termiksi significatif ja saksaksi sinnvoll, bedeutend tai signifikant. Ruotsiksi merkityksellinen on betydelsefull, betydande tai avsevärd.²²⁹ Kaikki tarkastellut merkityksellinen -termin käänös- ja kieliversiot viittaavat vahvemmin erityiseen tärkeyteen ja merkitykseen, eivätkä pelkkään asiaankuuluvuuteen ja olennaisuuteen. Kielitoimiston sanakirjan mukaan merkityksellinen tarkoittaa asiaa, jolla on merkitystä tai joka on merkittävä tai tärkeä. Relevantti taas tarkoittaa asiaan vaikuttavaa, tähdellistä tai merkityksellistä.²³⁰ Direktiivissä ja ympäristönsuojelulaissa on valittu käyttäen suomenkielen merkityksellinen -sanaa vierasperäisen relevantti -termin sijaan. Mielestäni valintaan liittyy kuitenkin tarkasteltuihin kieliversioihin verrattuna erilainen painotus kuin ruotsin-, englannin-, saksan- tai ranskankielisen teksteihin valitun

²²⁶ Naturvårdsverket 2013, s. 9. Regeringens proposition 2012/13:35, s. 39.

²²⁷ Regeringens proposition 2012/13:35, s. 39.

²²⁸ Regeringens proposition 2012/13:35, s. 39.

²²⁹ NETMOT [28.11.2014].

²³⁰ NETMOT [28.11.2014] / Kielitoimiston sanakirja.

terminologian perusteella, mistä johtuen laintulkitsija voi saada erilaisen kuvan sääntelyssä tarkoitetuista vaarallisista aineista. Suomenkielinen käsite antaa vaikutelman tarkoitettujen vaarallisten aineiden erityisestä vaarallisuudesta, esimerkiksi siitä, että merkityksellisillä vaarallisilla aineilla tarkoitettaisiin vaarallisten aineiden erityisen vaarallista ryhmää. Direktiivin kieliversioiden ja määritelmien tarkastelun perusteella merkityksellisiä vaarallisista aineista tekee niiden asiankuuluvuus ja olennaisuus. Mikä tahansa vaarallinen aine saattaa siis olla laitosalueen maaperän tai pohjaveden pilaantumisen kannalta merkityksellinen ja perustaa näin velvollisuuden laatia perustilaselvitys.

4.2 Perustilaselvityksen laatiminen

4.2.1 Perustilaselvityksen sisältö

Perustilaselvityksen sisällöstä säädetään YSL 82.2 §:ssä. Selvitykseen tulee liittää tiedot merkityksellisten vaarallisten aineiden aiheuttamasta maaperän ja pohjaveden pilaantumisesta. Pykälän mukaan tietojen perusteella tulee voida määritellä maaperän ja pohjaveden tila siten, että vertailun tekeminen niiden tilasta toiminnan päättyessä on mahdollista. Selvityksessä on tässä tarkoituksessa esitettävä ainakin seuraavat tiedot:

- 1) tiedot toiminnan sijaintipaikan käytöstä selvityksen laatimishetkellä ja sitä aikaisemmin;*
- 2) riittävät tiedot mittauksista, jotka kuvastavat maaperän ja pohjaveden tilaa perustilaselvityksen laatimisen ajankohtana;*
- 3) 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tietojen perusteella laadittu arvio maaperän ja pohjaveden tilasta alueella.*

Selvitys koskee maaperän ja pohjaveden tilaa selvityshetkellä. Tilan määrittämiseksi edellytetään selvitettävän alueen aikaisemmat käyttötiedot, joiden tarkastelu voi pitkään teollisuuskäytössä olleilla alueilla muodostua merkittäväksi selvityksen osaksi. Kerättyjen tietojen avulla arvioidaan merkityksellisiä vaarallisia aineita käsittävän toiminnan aloittamista edeltävä tila toiminnan lopettamisvaiheessa toteuttavaa vertailua varten. Käytännössä perustilaselvitystä laadittaessa voi paljastua myös puhdistamista edellyttävä pilaantuminen.²³¹ Perustilaselvitystä koskevan ympäristöministeriön ohjeen mukaan selvitykseen tulee liittää esimerkiksi tiedot laitosalueella tapahtuneista onnettomuuksista,

²³¹ HE 214/2013, s. 125-126.

laitosalueella ja myös sen lähialueella tapahtuneista toiminnoista, joista merkityksellisiä vaarallisia aineita on voinut alueelle kulkeutua sekä laitosalueen aikaisempia suojausrakenteita koskevat tiedot.²³² Historiallisten tietojen lisäksi selvityksen pääosassa on olemassa olevien pilaantumisriskiä, laitosaluetta, sen maaperän ja pohjaveden kuntoa ja olosuhteita ja laitoksessa käytettävien vaarallisten aineiden vaikutuksia koskevien tietojen esittäminen ja analysointi. Tietojen perusteella mahdollinen pilaantumisriski saadaan teoreettisella tasolla selville. Lisäksi teoriaosuudessa arvioidaan, tarvitaanko laitosta koskevia uusia mittauksia ja miten tällaiset mittaukset on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Olennaista on selvittää, miltä osin olemassa olevat tiedot voivat olla puutteellisia tai virheellisiä sekä se, miltä osin ne eivät tarjoa riittävää kuvaa laitosalueen nykytilasta.²³³

Teoriaosuuden pohjalta arvioidaan, tarvitseeko laitosalueella toteuttaa uusia mittauksia. Perustilaselvitykseen liitettävien mittaustulosten avulla todennetaan alueen aikaisempien käyttötietojen perusteella arvioitavaa alueen ympäristön kuntoa. Mittaustiedot voivat perustua alueella tehtyihin aikaisempiin tutkimuksiin tai ne voidaan tehdä erityisesti lupaharkintaa varten. Selvitysvelvollisuuden toteuttaminen ei kuitenkaan hallituksen esityksen mukaan edellytä uusien tietojen hankkimista tai laadullisten tutkimusten teettämistä.²³⁴ Mikäli mittaukset kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, soveltuu niihin YSL 209 §:n mittausten ja tutkimusten laadunvarmistusta koskeva pykälä. YSL 209 §:n nojalla mittaukset ja tutkimukset tulee toteuttaa pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin. Maaperän tilan mittaukset ehdotetaan tehtäväksi PIMA-asetuksen kynnys- ja ohjearvoja soveltaen.²³⁵ Asetuksen 2 §:n mukaan maaperän pilaantumista arvioidaan alueen käyttötarkoitus huomioiden. Arviointi laaditaan niiden tietojen pohjalta, jotka on saatu alueen fysiologisista olosuhteista ja alueella mitatuista haitallisten aineiden pitoisuuksista. Pohjaveden tilan arvioinnissa ehdotetaan noudatettavan vesienhoidon suunnitteluun kuuluvia pohjaveden tilan arviointikriteereitä.²³⁶ Hallituksen esityksessä viitataan vesipolitiikan puitedirektiivin pohjaveden kemiallisen tilan määrittelyyn. Arvioinnissa tulisi direktiivin mukaan ottaa huomioon ainakin veden lämpötila, ravinnetilanne, suolaisuus sekä havaittavissa oleva kemiallisten aineiden aiheuttama

²³² Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 19.

²³³ AMEC 2012, s. 11-12.

²³⁴ HE 214/2013, s. 143.

²³⁵ HE 214/2015, s. 126.

²³⁶ HE 214/2013, s. 126.

pilaantuminen.²³⁷ Vaatimuksia täsmennetään mittausten osalta viittaamalla käytössä oleviin ympäristön tilan arviointikriteereihin.²³⁸ Selvitys koskisi ainoastaan pohjaveden ja maaperän kemiallista, ei määrällistä tilannetta, vaikka ympäristöministeriön omissa esittelymateriaaleissa on kritisoitu sitä, ettei pohjaveden määrällisiä muutoksia oteta huomioon.²³⁹ Jotta mittaukset ovat laitoksen toiminnan päättymisvaiheessa toistettavissa, tulee selvityksessä antaa lainkohdan nimenomaisen maininnan nojalla riittävät tehtyjä mittauksia koskevat tiedot.

Mittauksiin erikoistuneen *AMEC Environment & Infrastructure UK Ltd:n* Euroopan komissiolle laatimassa perustilaselvitystä koskevassa raportissa mittausten toteutusta arvioidaan vaihtoehtoisesti kohdistetun ja sattumanvaraisen näytteenoton pohjalta. Sattumanvaraisen näytteenoton hyvänä puolena on, että alueen kokonaistilasta saadaan kattavampi kuva. Samalla riskinä on, että näytteet eivät anna luotettavaa kuvaa alueen tilasta esimerkiksi osuessaan pilaantumiskeskittymään tai vastaavasti alueille, joille pilaantuminen ei ulotu. Sattumanvaraisessa näytteenotossa luotettavuus edellyttää mittausten tekemistä laajalla alueella ja tiheällä mittausvälillä, mikä on kallista. Tästä syystä pilaantuneiksi epäiltyihin tai tunnettuihin laitosalueen osiin kohdistetun mittausmenetelmän on raportissa katsottu muodostuvan kustannustehokkaammaksi. Joka tapauksessa mittaukseen tulisi sisällyttää laitosalueen sisällä erilaisessa käytössä olevia alueita.²⁴⁰

Kolmanneksi selvitykseen tulee liittää arvio laitosalueen maaperän ja pohjaveden perustilasta. Arvio laaditaan laitoksen historiatietojen, toimintaa koskevien tietojen ja nykytilaa todentavien mittaustulosten perusteella. Perustilaselvitykseltä edellytetään hallituksen esityksen mukaan riittävää tarkkuutta. Lopullisesti selvitykseltä edellytetty riittävä tarkkuus jäänee lupaviranomaisen harkittavaksi.

Perustilaselvitykseen sisältyvät tiedot eivät ole lupahakemukselle täysin uusia. Lupahakemuksessa on YSA:n perusteella aina esitettävä laitoksen ja laitosalueen

²³⁷ Euroopan komissio 2010 [4.1.2014]). Puitedirektiivin mukaan vesien ekologisen ja kemiallisen tilan määrittelyssä arvioidaan kasvillisuutta, kalastoa, ravinnepitoisuutta, suolaisuutta, lämpötilaa, kemiallisten aineiden aiheuttamaa pilaantumista, morfologisia tekijöitä, veden määrää, virtaamaa, syvyyttä ja pohjarakennetta.

²³⁸ HE 214/2013, s. 126.

²³⁹ Pajukallio 2013, s. 14 [4.1.2014].

²⁴⁰ AMEC 2012, s. 12.

perustiedot, tiedot toiminnasta, siitä aiheutuvista päästöistä ja toiminnassa käytettävistä aineista. Ympäristölupahakemukseen tulee lisäksi aina liittää selvitys toiminnan päästöistä ja siinä syntyvistä jätteistä. Laajenuksena perustilaselvitys sisältää selvityksen laitosalueen historiasta, siellä tapahtuneista pilaantumisvahingoista ja mahdollisesta pilaantumisesta sekä uutena asiana mittaustulokset ja mittauksia koskevat tiedot. Perustilaselvitystä laadittaessa voidaan hyödyntää toiminnasta muutoin laadittavia selvityksiä, esimerkiksi mahdollisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn johdosta laadittua selvitystä tai kaatopaikoilta kaatopaikka-asetuksen nojalla vaadittavaa selvitystä.²⁴¹ Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja perustilaselvityksen kautta pyritään ehkäisemään merkittävää pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien hankkeiden tai toimintojen haitallisia ympäristövaikutuksia.²⁴²

4.2.2 Tyypitilanteet

Perustilaselvityksen laatimiselle on ympäristöministeriön ohjeen mukaan kolme mahdollista tyypitilannetta. Ensinnäkin selvitys voidaan laatia luonnontilassa olevalla alueella, joka ei ole aikaisemmin ollut teollisuus- tai muussakaan käytössä. Toiseksi selvitys voidaan laatia teollisuuskäytössä olevalla alueella, jossa siirrytään harjoittamaan direktiivilaitostoimintaa. Kolmanneksi perustilaselvitys voidaan laatia toiminnassa olevan direktiivilaitoksen laitosalueella luvan päivittämisen yhteydessä.²⁴³

Ympäristöministeriön ohjeen mukaan luonnontilaisilla alueilla perustila vastannee alueen taustapitoisuuksia, jolloin tutkimukset voidaan toteuttaa vähimmäismuodossa, kuitenkin siten, että mahdollinen merkityksellisten vaarallisten aineiden kulkeutuminen alueella otetaan huomioon. Silloin kun selvitys laaditaan aikaisemmin teollisuuskäytössä olleesta alueesta uudelle toiminnalle ympäristölupaa haettaessa, on kyseessä toinen ympäristöministeriön hahmottelemista tyypitilanteista. Selvityksessä ohjeistetaan tällöin keskittymään erityisesti uuden toiminnan kannalta merkityksellisten vaarallisten aineiden aikaisemmasta toiminnasta aiheutuneiden pitoisuuksien selvittämiseen.²⁴⁴

²⁴¹ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 12 ja HE 214/2013, s. 13.

²⁴² YVA-laki soveltuu laajasti ympäristövaikutuksiin niin luonnonympäristössä kuin ihmisen muovaamassa ympäristössäkin. Menettelyn keskeisenä sisältönä on HE 319/1993 mukaan hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia esittelevän arviointiselostuksen laatiminen. YVA-menettelyn tarkoituksena on ympäristövaikutusten kartoittamisen lisäksi turvata osallistumismahdollisuus niille, joiden oloihin tai etuuksiin hankkeen toteuttaminen voisi vaikuttaa.

²⁴³ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 13.

²⁴⁴ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 13.

Uuden ympäristönsuojelulain voimaan tullessa toiminnassa on hallituksen esityksen arvion mukaan noin 900 direktiivilaitosta, joista arviolta puoleen 82 §:n mukainen velvollisuus soveltuu. Perustilaselvityksen laatimisen velvoitettuja toiminnassaan merkityksellisiä vaarallisia aineita käyttäviä laitoksia on täten Suomessa noin 450.²⁴⁵ Ennen uuden ympäristönsuojelulain voimaantuloa toimintansa aloittaneita direktiivilaitoksiksi katsottavia laitoksia koskee YSL 21 luvun siirtymäsäännöksenä 232 §:n 2 momentti, jonka mukaan perustilaselvitys on viimeistään laadittava silloin, kun: *1) toiminnan olennaiseen muuttamiseen haetaan lupaa 29 §:n perusteella; 2) lupaa tai lupamääräyksiä tarkistetaan 71 tai 81 §:n perusteella; tai 3) lupaa muutetaan 89 §:n perusteella.*

Käytännössä siirtymäsäännös tarkoittaa, että pienet muutokset eivät synnytä selvityksenlaatimisvelvoitetta. Perustilaselvitys toiminnassa olevalle direktiivilaitokselle on laadittava ensinnäkin silloin, kun laitoksen ympäristölupaa muutetaan ympäristöön kohdistuvien riskien tai vaikutusten lisääntymisen vuoksi kuten 29 §:ssä säädetään. Luvan muuttamista koskevassa hakemuksessa tulee YSA 8 §:n mukaan esittää selvitys siitä, miten muutos vaikuttaa toimintaan ja sen ympäristövaikutuksiin sekä ne YSA 3-7 §:n nojalla edellytetyt tiedot, jotka ovat olennaisia muutoksen ja ympäristövaikutusten kannalta. Toinen perustilaselvityksen laatimisvelvollisuuden aktivoiva olosuhde on luvan tarkistaminen tarkistamista koskevan lupamääräyksen johdosta (YSL 71 §) tai toiminnanharjoittajan omasta pyynnöstä, kun direktiivilaitoksen toiminnassa on tehty luvantarkistamista edellyttäviä päätöksiä (YSL 81 §). Tarkistamista koskeva yleissäännös on YSA 9 §:ssä, jonka mukaan tarkistamista koskevassa hakemuksessa tulee esittää tarkistamista koskevassa lupamääräyksessä määrätyt ja muut tarpeelliset tiedot. Direktiivilaitosten luvan tarkistamista uusien päätelmien johdosta koskee lisäksi YSA 10 §. Kolmas olosuhde on luvan olennainen muuttaminen 89 §:n nojalla olosuhteiden muutoksen, kehittyneen tekniikan tai ympäristönsuojelulain velvoitteiden rikkomisen vuoksi. Luvanvaraisen toiminnan olennaista muuttamista koskee YSL 29 §, jonka mukaan luvanvaraista toimintaa harjoittavan laitoksen muuttuminen direktiivilaitokseksi synnyttää velvollisuuden hakea uudelleen ympäristölupaa: tällöin uuden direktiivilaitoksen ensimmäiseen lupahakemukseen tulisi liittää perustilaselvitys – tai ainakin arvio siitä,

²⁴⁵ HE 214/2013, s. 67, 126.

miksi selvitystä ei ole tarvittu. Perustilaselvityksen laatimistilanne liittyy käytännössä useimmiten luvan tarkistamiseen tai olennaiseen muuttamiseen.²⁴⁶

Ennen ympäristönsuojelulain ja muiden vastuusäännösten voimaantuloa toimintansa aloittaneiden laitosten päästöt ovat voineet vaikuttaa laitosalueen ja sen ympäristön maaperän ja pohjaveden tilaan. Näiden laitosten perustilaselvityksissä laitoksen toiminnassa kerätyt historiatiedot saavat erityisen suuren painoarvon. Uusien mittausten tekeminen toiminta-alueella saattaa laitosrakennusten ja rakennelmien vuoksi olla käytännössä vaikeaa.²⁴⁷

Ympäristöministeriön ohjeessa ei ole otettu kantaa omistajatahojen vaihtumiseen tai siitä johtuvaan puhdistamisvastuun kohdentumiseen. Aikaisemmin mainituissa toisessa ja kolmannessa tyyppitilanteessa perustilaselvitys laadittaisiin ympäristöluvan hakemisen, muuttamisen tai tarkistamisen yhteydessä tai toiminnan muuttuessa direktiivilaitostoiminnaksi.²⁴⁸ Perustilaselvitys voitaisiin tällöin laatia paitsi käyttöönotostaan asti saman omistajan hallinnassa olleella alueella myös alueella, jossa on ennen alueen siirtymistä selvityksen laatimiseen velvoitetun toiminnanharjoittajan hallintaan historiallisesti toiminut yksi tai useampi ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttanut toimija. Pilaantumisesta vastuullinen taho ei siten aina ole tavoitettavissa. Molemmissa jälkimmäisissä tilanteissa historiallinen pilaantuminen on mahdollista ja sen tarkastelu tuo asiaan omat haasteensa.

4.3 Perustilan palauttaminen ja puhdistamisvelvollisuus

Perustilaselvityksessä selvitetään ympäristön perustilaa eli ympäristön muutosta edeltävää tilaa. Selvityksen pohjalta määritettäisiin ympäristöluvassa tarkoitetun toiminnan päättyessä mahdollisilta ennallistamis- ja puhdistamistöiltä vaadittava taso. Selvityksen tarkoituksena on tarjota riittävät mitattavissa olevat tiedot, jotta voidaan arvioida ympäristössä perustilaan nähden tapahtunut muutos.²⁴⁹ Ympäristövaliokunta on

²⁴⁶ Ympäristöministeriö 2014, s. 4.

²⁴⁷ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 13.

²⁴⁸ Ympäristöhallinnon ohjeen mukaan (s. 6) toiminnassa oleva laitos voi joutua tarkistamaan lupamääräyksiä, kun sen toiminnot muuttuvat olennaisesti esimerkiksi vaarallisten aineiden käsittelytapojen muuttuessa tai uusien vaarallisten aineiden käyttöönoton vuoksi. Direktiivilaitokseksi laitoksen katsotaan muuttuvan sen täyttäessä ympäristönsuojelulain 1 liitteen kriteerit.

²⁴⁹ AMEC 2012, s. 6.

ympäristövastuulakia koskevassa mietinnössään katsonut, että perustilaan palauttamista koskevalla sääntelyllä on ennalta ehkäisevä ja suojelua välillisesti vahvistava merkitys.²⁵⁰

Perustilan palauttamista koskee direktiivilaitosten toiminnan lopettamista koskeva YSL 9 luvun 95 §, jossa säännellään direktiivilaitoksen toiminnan päättymistilanteessa maaperää ja pohjavettä koskevista toimista. Pykälä soveltuu niihin direktiivilaitoksiin, joiden on toimintaansa liittyen tullut laatia perustilaselvitys. Sellaisiin direktiivilaitoksiin, joiden toiminta on alkanut ennen uuden ympäristönsuojelulain voimaantuloa ja joiden toiminta myös päättyy siten, että niiden ei ole lupamääräysten tarkistamisen tai muuttamisen johdosta tarvinnut laatia perustilaselvitystä, ei sovelleta 95 §:n arviointivelvollisuutta. Tällöin sovelletaan suoraan YSL 14 luvun pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamista koskevaa sääntelyä. Uusi 14 luku vastaa sisällöllisesti vanhan YSL 12 luvun säännöksiä.

Hallituksen esityksen mukaan 95 §:ssä säädettäisiin ”*toiminnanharjoittajan velvollisuudesta pilaantuneen alueen puhdistamiseen direktiivilaitoksen toiminnan lopettamisen yhteydessä*”. Käytännössä pykälä merkitsee velvollisuutta laatia vertaileva nykytila-arvio. Arviossa toiminnanharjoittaja antaisi arvionsa merkityksellisten vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta, vertailisi laitosalueen nykytilaa perustilaan ja antaisi arvion ennallistamisen kannalta tarpeellisista toimenpiteistä. Arvion ydinsisältö on selvittää toimintaan liittyvien merkityksellisten vaarallisten aineiden tosiasialliset vaikutukset ympäristöön: 95.1 §:n mukaan arviossa tulee erityisesti ottaa huomioon merkityksellisten vaarallisten aineiden esiintymisessä tapahtunut muutos. Vastaavat pilaantumista todentavat mittaukset lienevät lisäksi perusteltuja.

Toiminnanharjoittajan tulee sisällyttää arvioon selvitys perustilan palauttamiseksi mahdollisesti tarvittavista toimista. Tarkemmin toiminnan päättymisvaiheessa laadittavan arvion sisällöstä ei ole säädetty. Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa 82 §:n mukaisen perustilaselvityksen ja 95 §:n nojalla laaditun toteutuneita vaikutuksia mittaavan arvion väliseen suhteeseen. Jotta toteutuneet vaikutukset voidaan arvioida, lienee perusteltua laatia perustilaselvityksen sisältöä vastaava selvitys direktiivilaitoksen toiminta-aikana tapahtuneista maaperän ja pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttaneista tapahtumista ja

²⁵⁰ YmVal 3/2009.

toiminnan mahdollisista pilaantumisvaikutuksista. Tarvittaessa arviota tulisi vastaavasti täydentää mittaustuloksilla.

Arvio toimitetaan valtion valvontaviranomaiselle eli ELY-keskukselle tai 4 momentin mukaisissa toimivallan siirtotilanteissa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jolla on valtuus antaa päätös mahdollisesti tarvittavista puhdistustoimista toiminnanharjoittajan ehdotuksen pohjalta.²⁵¹ Toimenpiteiden tekninen toteutettavuus voitaisiin määräyksiä annettaessa ottaa huomioon, mikä esimerkiksi vaikeasti toteutettavissa pohjaveden puhdistamistilanteissa voi rajata puhdistamisvelvollisuutta. Perustilan palauttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä valitessaan viranomaisen tulee ottaa huomioon paitsi ennallistamisvelvollisen omat korjausehdotukset myös YVL 6 §:n korjaavien toimenpiteiden valintaa koskeva sääntely. Ympäristövastuulain nojalla korjaamistoimia harkittaessa tulee punnita esimerkiksi vahingon laajuutta, ennallistamistoimien kustannuksia sekä pilaantuneen luonnon mahdollisuutta toipua itsestään.

Teollisuuspäästödirektiivin 24 artiklan 3 a kohdassa säädetään 22 artiklan nojalla tehdyn loppuselvityksen pohjalta tehtävistä toimenpiteistä tiedottamisesta. Viranomaisen tulee tiedottaa sähköisesti internetsivuillaan kaikista direktiivilaitoksen maaperään ja pohjaveteen toimintansa päätyttyä kohdistamista toimenpiteistä (YSL 95.3 §). Direktiivissä ei säädetä tiedottamiselle sisältövaatimuksia. Asian vireilläolo ja viranomaispäättös tulisi julkistaa hallituksen esityksen mukaan 84 ja 85 §:ssä säädetyllä tavalla.²⁵²

YSL 95.1 §:ssä viranomaisen velvollisuus määrätä arvion johdosta perustilan palauttamisesta on kytketty maaperän tai pohjaveden tilan huomattavaan muutokseen. Perustilan palauttamiseksi tarvittavista toimista on annettava päätös, ”jos maaperän tai pohjaveden tila toiminnan seurauksena eroaa huomattavasti perustilasta”. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan selvennetty, mitä sanavalinnalla ”eroaa huomattavasti” tarkoitetaan. Pohjavesien osalta voidaan hakea johdantoa vesilaista (2011:587), jonka 14 luvun 6 §:n mukaan muutoksen huomattavuutta arvioitaessa on otettava huomioon aluetta koskeva vesienhoitosuunnitelma. Vastaava vesistöjä koskeva säännös on myös ympäristönsuojelulain 177 §:ssä. Tarkemmat kriteerit muun muassa pohjavesivahinkojen

²⁵¹ Uuden ympäristönsuojelulain 95 §:n 4 momentti ja 138 § mahdollistavat toimivallan siirron kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle myös pohjaveden pilaantumistilanteissa, mikä merkitsee laajennusta vanhan lain aikana voimassa olleisiin siirtosäännöksiin.

²⁵² HE 214/2013, s. 129.

merkittävyyden arvioinnille on säädetty valtioneuvoston asetuksella eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (2009:713). Viranomaisen harkintavaltaan jää säännöksiä tulkinta käytännön tilanteissa. Jos viranomaisen arvion perusteella käy ilmi, että alue on pilaantunut siten, että pilaantumisesta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, sovelletaan 95.2 §:n nojalla 14 luvun pilaantumisen selvittämistä ja puhdistamista koskevia säännöksiä.

Maaperä ja pohjavesi, joista perustilaselvitys tehdään, ovat voineet pilaantua jo ennen direktiivilaitoksen toiminnan aloittamista tai jo ennen lain voimaantuloa toimintansa aloittaneen direktiivilaitoksen toiminnassa. Perustilaselvitystä tehtäessä voidaankin havaita puhdistamista edellyttävää pilaantumista. Hallituksen esityksen 82 §:n perusteluissa on lyhyesti todettu, että jos perustilaselvityksen laatimisen yhteydessä paljastuu välitöntä puuttumista edellyttävä maaperän tai pohjaveden pilaantumistilanne tai pilaantumisriski, voidaan alueeseen soveltaa YSL 14 luvun pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamista koskevia säännöksiä.²⁵³ Käytännössä toiminnanharjoittajalla olisi velvollisuus ilmoittaa puuttumista edellyttävästä pilaantumisesta tai sen riskistä valvontaviranomaiselle, joka määräisi tarvittavista puhdistustoimista. Ympäristöministeriön ohjeen mukaan tieto välittömästä puhdistustarpeesta voidaan toimittaa joko ELY-keskukselle tai kunnalle, jolle asiassa on siirretty toimivalta.²⁵⁴

Viranomaisen voi soveltaa 133 §:ssä tarkoitettu puhdistamisvelvollisuutta myös silloin, kun maaperän tai pohjaveden pilaantuneisuus paljastuu perustilaselvitystä tehtäessä luvan päivittämisen yhteydessä tai toiminnan päättyessä. Vastaava velvollisuus koskee ympäristönsuojelulain nojalla kaikkia toiminnanharjoittajia. Perustilaselvityksen laatimiseen velvoitetut toimijat eivät ole lain nojalla erityisessä asemassa, mutta käytännössä perustilaselvityksen laatiminen merkitsee, että laitosalueen ympäristön pilaantuminen selviää suuremmalla todennäköisyydellä jo ennen laitoksen toiminnan alkamista tai laitoksen toiminta-aikana. Maaperän ja pohjaveden tilan selvittäminen ennen uuden toiminnan aloittamista on järkevää toiminnanharjoittajan oikeusturvan kannalta. YSL vastuusäännösten mukainen ensisijainen puhdistamisvelvollisuus ulottuu toiminnanharjoittajan aiheuttamaan pilaantumiseen ja tästä syystä huolellinen ympäristön

²⁵³ HE 214/2013, s. 126.

²⁵⁴ Ympäristöministeriön ohje 2014, s. 17.

tilan selvittäminen ennen toiminnan aloittamista voi rajata vastuuta. Kiinteistön haltijan toissijainen puhdistamisvastuu voi kuitenkin tulla sovellettavaksi.

Perustilaan palauttamista koskevien velvoitteiden rikkominen katsotaan YSL 225 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella ympäristönsuojelulain rikkomiseksi. Mikäli toiminnanharjoittaja ei noudata lupaehtoihin sisältyviä määräyksiä toiminnan päättymisen jälkeen tehtävistä perustilaan palauttamiseksi tarvittavista 95 §:n 1 momentin nojalla tarpeellisiksi katsotuista toimista, voidaan hänet tuomita sakkorangaistukseen.

5. KANSAINVÄLISOIKEUDELLISTA VERTAILUA

5.1 Alankomaat

Alankomaat on korkeasti teollistunut valtio, jonka maaperä ja vesistöt ovat teollisuuden ja maatalouden päästöjen vuoksi rehevöityneet. Ympäristösääntelyä on 1990-luvulta alkaen kehitetty järjestelmällisesti, ja maa on pyrkinyt luomaan tasapainon taloudellisten ja ympäristöllisten intressien välille.²⁵⁵ Kansainvälisissä yhteyksissä Alankomaat on pyrkinyt edistämään erityisen vaarallisten aineiden tuottamisen, käytön ja päästämisen kansainvälistä kieltoa sekä vaarallisia aineita koskevan puitesopimuksen laatimista.²⁵⁶ Alankomaissa on voimassa 23.1.2014 päivitetty ympäristönsuojelulaki Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ja viimeksi 14.12.2014 päivitetty ympäristöjärjestelmälaki Wet milieubeheer (jäljempänä ”WM”). Alankomaissa kaikki ympäristöön liitännäiset luvat on vuoden 2009 jälkeen integroitu yhteen sähköiseen lupajärjestelmään.²⁵⁷

Perustilaselvityksen laatiminen on ollut Alankomaissa yleinen käytäntö useiden vuosikymmenten ajan.²⁵⁸ Velvollisuus on perustunut IPPC-direktiivin toimeenpanoon ja tulkintaan.²⁵⁹ Ennaltaehkäisyn periaatetta on sovellettu esimerkiksi Suomen käytännöstä poiketen siten, että muutokset suhteutetaan ympäristön lähtötilaan. OECD:n vuoden 1999 selvityksessä on kuvattu Alankomaissa IPPC-direktiivin toimeenpanon jälkeen käytössä ollut lupajärjestelmä. WM 5.1:n mukaan ympäristön laadusta kertovat raja-arvot määrittivät tuolloin tason, joka ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa tuli säilyttää. Ympäristön laatutason määrittelyssä käytettiin myös vakioarvoja. Jos laatukriteerien soveltamisalueella ympäristön laatu osoittautui paremmaksi kuin kriteerit edellyttivät, piti toiminnanharjoittajan säilyttää alue WM 5:2 mukaan sen lähtötilanteen mukaisessa kunnossa.²⁶⁰ Mainittua WM 5 luvun 5 kohtaa on muutettu teollisuuspäästädirektiivin johdosta, mutta ympäristön laatua koskeva yleinen sääntely on säilytetty siinä. Lupapäätös tulee perustaa saatavilla oleviin tieteellisiin ja teknisiin tietoihin, tietoon ympäristön nykytilasta, kehittyvään ympäristönsuojeluun ja riskeistä ja seurauksista olevaan tietoon, joka on kohtuudella ja taloudellisesti järkevällä tavalla käytettävissä (WM 5.2).

²⁵⁵ OECD 2003, s. 19.

²⁵⁶ UN [15.11.2014].

²⁵⁷ Verschuuren 2009, s. 58.

²⁵⁸ Grobber 2014 [15.11.2014].

²⁵⁹ AMEC 2012, Appendix A: Member State Questionnaire and Summary of Selected Responses.

²⁶⁰ OECD 1999, s. 124-125.

Selvityksen laatimisesta saatujen kokemusten perusteella perustilaselvityksen laatiminen näytteenottoon perustuen soveltuu hyvin ympäristön tilan arviointiin sellaisilla pienillä ja keskisuurilla laitosalueilla, joiden pinta-ala on noin muutaman hehtaarin suuruinen ja joilla harjoitetaan enimmillään muutamaa kymmentä toimintoa. Suuremmilla laitosalueilla, joiden pinta-ala on kymmeniä hehtaareja ja alueella harjoitettavia toimintoja on satoja, selvityksen tuloksena saatu tietomäärä on osoittautunut liian suureksi. Tällöin selvitys ei anna hyvää yleiskuvaa laitosalueen ympäristön tilasta. Lisäksi selvityksen kustannusten on katsottu suurilla laitosalueilla muodostuvan liian suuriksi.²⁶¹

5.2 Iso-Britannia

Myös Iso-Britanniassa on ollut ennen teollisuuspäästädirektiivin implementointia käytössä suppea perustilaselvitys, jota kutsuttiin nimellä *site report*. IPPC-direktiivi implementoitiin Iso-Britanniassa aikoinaan Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000 – säännöksellä (jäljempänä ”PPCR”). IPPC-direktiivissä edellytetyn lupahakemuksen myöntämistä seuraavien kahden kuukauden aikana luvanvaraista toimintaa harjoittavan laitoksen tuli PPCR:n nojalla valmistella alueen suojelua ja seurantaan koskeva ohjelma (site protection and monitoring programme), jonka tarkoituksena oli mitata laitoksen ympäristövaikutuksia perustilaselvitystä muistuttavalla tavalla.²⁶² PPCR 4 liitteen (*Grant of Permits*) 1 osion 1 kohdassa säädettiin lupahakemukseen liitettävistä selvityksistä. Lupahakemukseen tuli 1 d kohdan mukaan liittää aluetta koskeva selvitys, jonka sisällöstä säädettiin 1 osion 2 kohdassa: selvityksessä tuli kuvata alueen kunto ja erityisesti yksilöidä sellaiset maaperässä olevat aineet, joista saattoi muodostua pilaantumisriski.²⁶³ Selvitys tuli sisällyttää luvan muuttamista koskevaan hakemukseen niitä alueita koskien, joille luvanvarainen toiminta laajentuu (7 liitteen (*Variation of Conditions*) 1 osan 1 kohta). PPCR II kohdan (*Permits*) 19 artiklan 3 c kohdan mukaan toiminnan päättymisvaiheessa luvasta luopumista koskevaan hakemukseen tuli liittää aluetta koskeva selvitys, jossa kuvataan alueen tai sen osan kunto ja yksilöidään erityisesti kaikki selvitysalueen kunnan muutokset suhteessa

²⁶¹ Grobben 2014 [15.11.2014].

²⁶² Davies 2014 [27.11.2014].

²⁶³ (2) “The site report required by paragraph 1(1)(d) shall describe the condition of the site of the installation or Part A mobile plant and shall, in particular, identify any substance in, on or under the land which may constitute a pollution risk.”

lupahakemukseen liitettyyn selvitykseen.²⁶⁴ Selvityksestä säädettäessä tarkoituksena oli, että lupaviranomainen edellyttäisi ympäristön kuntoa todentavien intrusiivisten tutkimusten tekemistä eli saatavilla olevien maaperä-, vesi- ja kaasunäytteiden keräämistä ja analysointia. Käytännössä selvitykset hyväksyttiin kuitenkin teollisuuden intressien vuoksi suppeampina ns. desktop-tutkimuksina. Selvityksen sisältönä oli laitoksen toimintaa ja päästöjä koskevien tietojen esittäminen. Esitettyjä tietoja todentavia laadullisia mittauksia ei vaadittu.²⁶⁵

Teollisuuspäästädirektiivi on pantu toimeen Environmental Permitting (England and Wales) (Amendment) Regulations 2013 –säännöksellä (jäljempänä ”EPR 2013”), joka on pääosin tullut voimaan helmikuussa 2013. Muutossäännöksillä on muutettu Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 –säännöstä (jäljempänä ”EPR 2010”). Käytännössä molemmat säännökset on toimeenpantu viittaussäännöksillä: EPR 2010:n osalta on viitattu IPPC-direktiiviin ja EPR 2013:n osalta teollisuuspäästädirektiiviin. Perustilaselvityksen laatimista koskeva viittaussäännös sisältyy 7a liitteen (*Part A installations: Industrial Emissions Directive*) 5 kohtaan, jonka mukaan lainsäätäjän tulee toteuttaa olennaiset tehtävänsä siten, että direktiivin velvoitteita noudatetaan. Säännöskohtaan sisältyvän nimenomaisen viittaussäännöksen mukaan lainsäätäjän tulee toimia yhdenmukaisesti direktiivin 22 artiklassa säädetyin kanssa.²⁶⁶ Perustilaselvityksen laatimista koskeva velvollisuus astui voimaan uusien lupahakemusten osalta helmikuusta 2013 alkaen, mutta toiminnassa olevien laitosten osalta selvitysvelvollisuutta on sovellettu tammikuusta 2014, mistä alkaen selvitys on tullut laatia ensimmäisen määräajoin suoritettavan lupa-arvioinnin yhteydessä.²⁶⁷ Teollisuuspäästädirektiiviin perustuvan selvityksen sisältövaatimusten oletetaan Iso-Britanniassa muodostuvan tulkintatilanteissa tiukemmiksi kuin IPPC-direktiiviin perustuvan selvityksen. Lupaviranomaiset tulevat todennäköisesti vaatimaan toiminnanharjoittajilta laatumittausten tekemistä olemassa oleviin tietoihin perustuvan arvioinnin ohella.²⁶⁸

²⁶⁴ 19.2 c) ”a site report describing the condition of the site, or the identified part of the site, as the case may be (“the report site”), identifying, in particular, any changes in the condition of the site as described in the site report contained in the application for the permit”.

²⁶⁵ Davies 2014 [27.11.2014].

²⁶⁶ EPR 2013, s. 17-18.

²⁶⁷ Davies 2014 [27.11.2014].

²⁶⁸ Davies 2014 [27.11.2014].

5.3 Saksa

Saksalainen sääntely on Jouko Tuomaisen mukaan verrattain edistyksellistä.²⁶⁹ Saksan maaperänsuojelulakia Bundes-Bodenschutzgesetzia (1998:502, jäljempänä ”B-B”) sovelletaan suomalaista ympäristönsuojelulakia laajemmin pilaantumisen ehkäisemiseen ja kunnostamiseen.²⁷⁰ Pilaantuneen alueen [*Altlasten*] määritelmä Bundes-Bodenschutzgesetzin 3 §:ssä on laaja: pilaantuneella alueella tarkoitetaan laissa sellaisia alueita, jotka aiheuttavat haitallisia muutoksia maaperässä tai vahinkoa yleiselle tai yksityiselle edulle ja joiden käyttö teolliseen toimintaan tai kaatopaikkana on lopetettu.²⁷¹ Sääntelyllä tähdätään yleisen turvallisuuden ja järjestyksen turvaamiseen mahdollisilta häiriötekijöiltä.²⁷² Pilaantunut maaperä ja maaperän pilaantumisen johdosta pilaantunut vesi tulee yleissäännöksen nojalla saneerata siten, ettei niistä aiheudu vaaraa, huomattavaa haittaa tai huomattavaa kuormitusta yksilölle tai yhteiskunnalle. Saneerausvastuu koskee tuottamuksesta riippumatta pilaantumisen aiheuttajaa, tämän yleisseuraaaja, kiinteistön omistajaa ja kiinteistöä koskevan päätäntävällän tosiallista haltijaa (B-B 4 §:n 3 momentti). Viimekädessä saneerauksen toteuttaa viranomaisjohtoisesti julkisyhteisö (B-B 10 §).²⁷³ Kiinteistön luovuttajalla on vastuu pilaantumisvahingosta, jos tämä luovutushetkellä tiesi tai jos tämän olisi pitänyt tietää maaperän haitallisesta muutoksesta, kiinteistöllä tapahtuneesta jätteenkäsittelystä tai ympäristölle vaarallisten aineiden käsittelystä (B-B 4 §:n 6 momentti). Velvollisuus rajautuu siten, ettei luovuttaja ole velvoitettu kunnostamaan pilaantunutta aluetta, jos hän kiinteistön siirtyessä haltuunsa perustellusti luotti siihen, ettei alue ole pilaantunut.²⁷⁴ Casper Herler viittaa ostajan ympäristövahinkovastuuta yrityskauppojen yhteydessä käsittelevän tutkielmansa saksalaista ympäristösääntelyä esittelevässä osiossa *Christian Bickeliin*, joka on todennut selvitysvelvollisuuden rajautuvan pilaantumisen olemassaolon selvittämiseen: pilaantumisen luonteesta ja ulottuvuudesta ei tarvitse etsiä tietoa. Herler viittaa myös *Stefan Scheneckiin*, jonka mukaan luovuttaja ei selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi voi luottaa ainoastaan omiin

²⁶⁹ Tuomainen 2006, s. 112.

²⁷⁰ Tuomainen 2006, s. 112.

²⁷¹ Ks. Esim. Tuomainen 2006, s. 112; Ruuska 2000, s. 57.

²⁷² Herler 2000, s. 53.

²⁷³ Ks. Esim. Hollo 2004a, s. 58; Ruuska 2000, s. 58.

²⁷⁴ Ruuska 2000, s. 57. Mainitut pykälät soveltuvat ainoastaan 31.03.1999 jälkeen syntyneisiin pilaantumistilanteisiin (B-B 4 § 6 absatz).

havaintoihinsa tai asiasta saamiinsa tietoihin. Luovuttajalta edellytetään tietojen tutkimista pilaantuneita alueita koskevista rekistereistä.²⁷⁵

Bundes-Bodenschutzgesetzin rinnalla teolliseen toimintaan sovelletaan Bundes-Immissionsschutzgesetzia (1974, jäljempänä B-I). Perustilaselvityksen [*Bericht über den Ausgangszustand*] laatimisvelvollisuudesta säädetään B-I 10 §:n 1a momentissa.²⁷⁶ Perustilan palauttamista koskeva säännös on B-I 5 §:n 4 momentissa.²⁷⁷ Saksassa ei ole ollut käytössä perustilaselvitystä, mutta B-I:n nojalla on jo aikaisemmin edellytetty teollisuuskiinteistöjen palauttamista *asianmukaiseen kuntoon* toiminnan päätyttyä. Velvollisuus on säilytetty teollisuuspäästödirektiivin vuoksi tehdyistä muutoksista huolimatta B-I 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa.²⁷⁸ Vesilain eli Wasserrechtsgesetz:n 134a.1 §:n mukaan liitteissä tarkoitettua toimintaa harjoittavan toimijan tulee luvan hakemisen tai uusimisen yhteydessä laatia laitosalueesta perustilaselvitys, jotta mahdollinen pohjaveden pilaantuminen voidaan ehkäistä.²⁷⁹ Viranomaisella on valtuus velvoittaa toiminnanharjoittaja selvittämään kunnostustarve ja laatimaan kunnostussuunnitelma. Toiminnanharjoittaja voi myös oma-aloitteisesti hyväksyttää viranomaisella laatimansa kunnostussuunnitelman. Kohtuusharkinnassa voidaan katsoa, ettei alueen kunnostaminen

²⁷⁵ Herler 2000, s. 54-55. Herler on käyttänyt lähteinään teoksia *Sanden, Joachim & Schoeneck, Stefan: Bundes-Bodenschutzgesetz – Kurzkomentar. Heidelberg 1998, s. 141 st. 48.* sekä *Bickel Christian: Bundes-Bodenschutzgesetz – Kommentar. Köln 1999, s. 81 st. 51.*

²⁷⁶ ”*Der Antragsteller, der beabsichtigt, eine Anlage nach der Industrieemissions-Richtlinie zu betreiben, in der relevante gefährliche Stoffe verwendet, erzeugt oder freigesetzt werden, hat mit den Unterlagen nach Absatz 1 einen Bericht über den Ausgangszustand vorzulegen, wenn und soweit eine Verschmutzung des Bodens oder des Grundwassers auf dem Anlagengrundstück durch die relevanten gefährlichen Stoffe möglich ist. Die Möglichkeit einer Verschmutzung des Bodens oder des Grundwassers besteht nicht, wenn auf Grund der tatsächlichen Umstände ein Eintrag ausgeschlossen werden kann.*”

²⁷⁷ ”*Wurden nach dem 7. Januar 2013 auf Grund des Betriebs einer Anlage nach der Industrieemissions-Richtlinie erhebliche Bodenverschmutzungen oder erhebliche Grundwasserverschmutzungen durch relevante gefährliche Stoffe im Vergleich zu dem im Bericht über den Ausgangszustand angegebenen Zustand verursacht, so ist der Betreiber nach Einstellung des Betriebs der Anlage verpflichtet, soweit dies verhältnismäßig ist, Maßnahmen zur Beseitigung dieser Verschmutzung zu ergreifen, um das Anlagengrundstück in jenen Ausgangszustand zurückzuführen. Die zuständige Behörde hat der Öffentlichkeit relevante Informationen zu diesen vom Betreiber getroffenen Maßnahmen zugänglich zu machen, und zwar auch über das Internet. Soweit Informationen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, gilt § 10 Absatz 2 entsprechend.*”

²⁷⁸ ”*Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach einer Betriebseinstellung [...] 3. die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes des Anlagengrundstücks gewährleistet ist.*”

²⁷⁹ ”*Gemäß § 134a Abs. 1 WRG 1959 ist jeder Betreiber, in der eine oder mehrere der in Anhang I der IE-RL genannten Tätigkeiten durchgeführt werden, verpflichtet, bevor eine Anlage neu in Betrieb genommen oder der bestehende Konsens einer Anlage erneuert bzw. aktualisiert wird, einen Bericht über den Ausgangszustand des Anlagengeländes im Hinblick auf eine mögliche Verschmutzung des Grundwassers zu erstellen.*”

ole tarkoituksenmukaista. Tällöin viranomainen voi edellyttää erilaisia toimenpiteitä, joilla haittoja rajataan.²⁸⁰

5.4 Ranska

Perustilaselvitys on uusi velvollisuus myös Ranskan oikeusjärjestyksessä. Aikaisemmin Ranskassa on noudatettu IPPC-direktiivin 2 artiklassa edellytettyä velvoitetta saattaa laitosalue *tyydyttävään* kuntoon.²⁸¹ Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalan piirissä olevia laitoksia koskevat säännökset ovat Ranskan ympäristölain (code de l'environnement, 2 elokuuta päivitetty versio) artikloissa L.515-28 – L.515-31 ja R.515-58 – R.515-84. Artiklassa L. 515-30 säädetään velvollisuudesta kuvata laitosalueen tila perustilaselvityksellä ennen laitoksen käyttöönottoa, tai olemassa olevien laitosten osalta ensimmäisen luvantarkistuksen yhteydessä 7.1.2013 jälkeen.²⁸² Direktiivilaitoksia koskevat tarkemmat arviointikriteerit ja perustilaselvityksen sisältövaatimukset ovat artiklassa R515-59 (I kohdan 3°), jonka mukaan velvollisuus koskee niitä laitoksia, joissa käytetään, tuotetaan tai päästetään merkityksellisiä vaarallisia aineita ja joiden toiminnasta laitoksen toiminta-alueella aiheutuu pohjaveden tai maaperän pilaantumisriski. Sisällöllisesti selvityksen edellytetään käsittävän pilaantumisen arvioimiseksi välttämättömät tiedot. Toiminnan päättymisvaihetta koskee artikla R. 515-75.²⁸³ Ranskassa perustilaselvitysvelvollisuus on pantu toimeen miltei sananmukaisesti teollisuuspäästödirektiiviä mukaillen.

Ranskan ekologian, kestävän kehityksen ja energian ministeriö Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ("MEDDE") julkaisi toukokuussa 2014

²⁸⁰ Ruuska 2000, s. 76-77.

²⁸¹ Borrel & Deharbe 2014, s. 190-191.

²⁸² "Sans préjudice des dispositions de l'article L. 512-6-1, les arrêtés prévus à l'article L. 512-3 précisent lors de la mise à l'arrêt définitif de l'installation les conditions de remise du site dans l'état constaté dans ce rapport." Artikloissa R.515-81-R.515.82 säädetään erityisistä määräajoista.

²⁸³ I. — "Lors de la mise à l'arrêt définitif de l'installation et en vue de la remise du site dans son état initial, l'exploitant inclut dans le mémoire prévu à l'article R. 512-39-3 une évaluation de l'état de pollution du sol et des eaux souterraines par les substances ou mélanges dangereux mentionnés au 3° du I de l'article R. 515-59. Ce mémoire est fourni par l'exploitant même si cet arrêt ne libère pas du terrain susceptible d'être affecté à un nouvel usage. II. — Si l'installation a été, par rapport à l'état constaté dans le rapport de base mentionné au 3° du I de l'article R. 515-59, à l'origine d'une pollution significative du sol et des eaux souterraines par des substances ou mélanges mentionnés au I, l'exploitant propose également dans ce mémoire les mesures permettant la remise du site dans l'état prévu au deuxième alinéa du présent II.

En tenant compte de la faisabilité technique des mesures envisagées, l'exploitant remet le site dans un état au moins similaire à celui décrit dans le rapport de base. Cette remise en état doit également permettre un usage futur du site déterminé conformément aux articles R. 512-30 et R. 512-39-2. Le préfet fixe par arrêté les travaux et les mesures de surveillance nécessaires à cette remise en état."

perustilaselvitysten laatimista koskevan menettelyllisen ohjeen, jossa kriteereitä selvennetään. Ohjeen rooli on virallisesti tukea laissa säädettyjen velvoitteiden toteutumista. *Yann Borrelin ja David Deharben* mukaan ohjeen oikeudellinen sitovuus on tällä hetkellä epäselvä.²⁸⁴ Ohjeen mukaan toiminnanharjoittaja arvioi, tarvitseeko sen toimittaa perustilaselvitystä. Jos direktiivilaitostoimija katsoo, ettei selvitysvelvollisuus sovellu siihen, tulee ratkaisuun johtaneet syyt selittää perustelumuistiossa. Perustelumuistiossa laitoksen tulee kuvailla laitoksen toiminta, siellä käytettyjen, tuotettujen tai päästettyjen vaarallisten aineiden vuosittaiset määrät, jos ne ovat saatavilla, ja kuvaus aineiden vaarallisuudesta sekä esittää laitosalueen kartalla mahdolliset päästölähteet. Toiminnanharjoittajan tulee riittävällä tavalla perustella, miksi laitoksen toiminnasta ei missään tilanteessa voi aiheutua maaperän tai pohjaveden pilaantumisriskiä.²⁸⁵ Perustilaselvityksen sisältökriteerit on ohjeessa kuvailtu täsmällisesti. Selvitykseen kuuluu kolme pakollista lukua, joista ensimmäisessä kuvaillaan laitosaluetta, sen ympäristöä, historiaa ja sillä harjoitettavaa toimintaa, toisessa tutkitaan ja arvioidaan alueen kunnosta saatavilla olevia tietoja sekä viimeisessä tulkitaan ja arvioidaan tuloksia ja mahdollisia epävarmuustekijöitä. Jos saatavilla olevat tiedot ovat maaperän ja pohjaveden nykytilan arvioimiseksi riittämättömät, tulee selvitykseen sisällyttää tutkimussuunnitelmaa, -tekniikkaa ja tutkimustulosten analysointia koskevat tiedot.²⁸⁶

Käytännössä perustelumuistio ja perustilaselvitys ovat sisällöllisesti lähellä toisiaan: Ranskassa on omaksuttu ratkaisu, jossa käytännössä kaikilta direktiivilaitoksilta, joiden toimintaan liittyy vaarallisia aineita, edellytetään perustilaselvityksen tai miltei vastaavan sisältöisen perustelumuistion laatimista. Perustelumuistion laatiminen voi ohjeen mukaan ankarasta perusteluelvöllisyydestä johtuen muodostua jopa perustilaselvityksen laatimista vaativammaksi tehtäväksi.²⁸⁷ Menettelyllinen ohje on paikoittain tiukempi kuin direktiivi ja komission ohje edellyttäisivät, sillä pilaantumisriskin arvioinnissa tulee sen mukaan ottaa huomioon merkityksellisten vaarallisten aineiden merkittävyys, esimerkiksi niiden vaarallisuusaste ja luokittelu. Lisäksi arvioidaan pilaantumisriskin todennäköisyyttä, esimerkiksi merkityksellisten vaarallisten aineiden fyysisen käsittely- ja säilytyspaikan sijaintia.²⁸⁸ Ohjeen mukaan alueella ennen perustilaselvityksen laatimista käytettyjä,

²⁸⁴ Borrel & Deharbe 2014, s. 192.

²⁸⁵ MEDDE. 2014, s. 10, 13.

²⁸⁶ MEDDE. 2014, s. 15-22.

²⁸⁷ MEDDE. 2014, s. 13.

²⁸⁸ Borrel & Deharbe 2014, s. 193.

tuotettuja tai päästettyjä aineita ei tarvitse ottaa selvitystä laadittaessa huomioon. Tältä osin selvityksen sisältö eroaa suomalaisesta sääntelystä, jossa erityisesti laitosalueella esiintyviksi tunnetut vaaralliset aineet ovat selvityksen kohteena.²⁸⁹

5.5 Ruotsi

Ruotsissa perustilaselvityssääntely on sisällytetty Ruotsin ympäristöoikeudelliseen yleissäännökseen miljöbalkeniin (1998:808, jäljempänä ”MB”) lailla MB:n muutoksesta (2012:907). Sääntelyä on sovellettu 7.1.2014 alkaen.²⁹⁰ Vastaavaa velvoitetta ei ole ollut aikaisemmin käytössä. Toiminnan päättymisvaiheessa tapahtuvasta ympäristön tilan palauttamisesta säädetään ympäristövahinkoja aiheuttavaa toimintaa koskevan 10 luvun 5a §:n 1 momentissa, jonka mukaan perustilaselvityksen laatimiseen velvoitettua toimintaa viimeiseksi harjoittavan tahon tulee toiminnan päätyttyä palauttaa alue siihen kuntoon, jossa alue perustilaselvityksen mukaan oli, jos toiminta on aiheuttanut alueen maaperän tai pohjaveden huomattavaa pilaantumista ja palauttamistoimenpiteet ovat teknisesti toteuttamiskelpoisia.²⁹¹ Säännöksen toisessa momentissa todetaan, ettei 1 momentti merkitse rajoitusta 10 luvusta muutoin seuraaviin velvollisuuksiin.²⁹² Tämä merkitsee, että pilaantumisvahingon (MB 10:4 §) tai vakavan ympäristövahingon (MB 10:5 §) aiheuttaja voidaan perustilaselvityssääntelyn rajoittamatta velvoittaa ihmisille ja ympäristölle aiheutuvan vahingon välttämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Vakavien ympäristövahinkojen osalta korjaamisvastuu on laaja ja kattaa edellytysten täytyessä muun muassa velvollisuuden ympäristön ennallistamiseksi siihen tilaan, jossa se ennen vahinkoa oli, sekä taloudellisiin korvauksiin. Ruotsissa merkityksen vaarallisen aineen-käsite on korvattu *förorening* eli saaste-termillä. Lain 10 luvun 21 §:n 1 momentin 5 kohtaan sisältyy valtuutussäännös, jonka nojalla hallitus tai sen päättämä viranomainen saa antaa ohjeita velvollisuudesta laatia perustilaselvitys toiminta-alueen maaperässä ja pohjavedessä esiintyvistä saasteista.²⁹³

²⁸⁹ MEDDE. 2014, s. 10.

²⁹⁰ Naturvårdsverket 2013.

²⁹¹ ”Den som senast har bedrivit en verksamhet som omfattas av en statusrapport enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 § första stycket 5 ska, när verksamheten har upphört, återställa området där verksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten, om
1. verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten i området, och
2. åtgärder för återställande är tekniskt genomförbara.”

²⁹² Ympäristökaaren 10 luvussa säädetään mm. ympäristövahinkojen korjausvastuusta, toiminnanharjoittajien ympäristövahinkoja koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta sekä ympäristöriskialueeksi julistettavaan alueeseen kohdistuvista käyttökielloista.

²⁹³ Naturvårdsverket 2013, s. 9 [13.8.2014].

MB:n 10 luvun 21 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ohjeita saman pykälän 3 kohdassa tarkoitetuista poikkeuksista vakavia ympäristövahinkoja koskeviin 10 luvun 5 ja 12-14 §:n voi antaa ensinnäkin vain sellaisia toimintaa ja toimia koskien, joka luonteensa ja laajuutensa vuoksi tyypillisesti ei voi aiheuttaa vakavaa ympäristövahinkoa tai joka pyrkii hyväksyttävään ympäristövaikutukseen lukuun ottamatta virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuvia vahinkoja. Toisekseen ohjeiden on oltava tarpeellisia erilaisten tärkeiden yleisten intressien välisen tasapainoharkinnan tekemiseksi.²⁹⁴ Maa- ja ympäristötuomioistuimissa käsiteltäviä hakemusasioita koskevaan MB:n 22 lukuun on lisätty vaatimus siitä, että hakemukseen tulee liittää perustilaselvitys, jos sitä edellytetään 10 luvun 21 §:n 1 momentin nojalla annetuissa ohjeissa.

Ruotsin teollisuuden päästöjä koskevassa asetuksessa (Industriutsläppsförordning (2013:250)) perustilaselvitystä koskevat 1 luvun 23-26 pykälät, joista viimeinen antaa Naturvårdsverketille valtuudet antaa tarkempia ohjeita selvityksen sisällöstä. Asetuksen nojalla teollisuuspäästötoimintaa harjoittavan tulee toimintaan liittyvien maaperän ja pohjaveden saasteiden valvomiseksi laatia kirjallinen perustilaselvitys toiminta-alueen maaperässä ja pohjavedessä esiintyvissä saasteista, alueen nykyisestä ja selvitettävissä olevasta aikaisemmasta käytöstä ja alueen tilaa kuvaavista mittauksista (23.1 §). Pykälän toisessa momentissa selvennetään, ettei selvitystä vaadita, jos toiminnasta aiheutuva pilaantumisriski toiminta-alueella on pieni.²⁹⁵ Selvitys tulee 24 §:n mukaan toimittaa haettaessa toiminnalle lupaa tai viimeistään neljän vuoden kuluessa siitä, kun luvanvaraisen toiminnan katsotaan ensimmäisen kerran kuuluvan laissa tarkoitettujen loppupäätelmien piiriin eikä sitä koskevaa perustilaselvitystä ole laadittu.²⁹⁶ Asetuksen 25

²⁹⁴ 21 § ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om[...]

3. undantag från 5 och 12–14 §§ om allvarliga miljöskador,[...]

5. skyldighet att upprätta en statusrapport som redovisar föreningar som förekommer i mark och grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivas. Föreskrifter om undantag enligt första stycket 3 får meddelas endast 1. i fråga om verksamheter eller åtgärder som med hänsyn till sin art eller omfattning typiskt sett a) inte anses kunna orsaka en allvarlig miljöskada, eller b) syftar till en godtagbar påverkan på miljön, om undantaget inte omfattar skador som orsakas av fel eller försummelse, eller 2. i den mån som behövs för att kunna göra avvägningar mellan olika väsentliga allmänna intressen.”

²⁹⁵ 23 § ”Den som bedriver eller avser att bedriva en industriutsläppsverksamhet ska för kontrollen av sådana föreningar i mark och grundvatten som har samband med verksamheten se till att det finns en skriftlig rapport (statusrapport) som redovisar 1. de föreningar som förekommer i mark och grundvatten inom det område där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivas, 2. hur området används när statusrapporten upprättas, 3. tillgänglig information om tidigare användning av området, och 4. mark- och grundvattenmätningar som avspeglar förhållandena i området. En statusrapport krävs dock inte om risken är liten för att verksamheten medför föroreningsskada inom det område där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivas.”

²⁹⁶ ”Om det krävs en statusrapport enligt 23 §, ska den upprättas senast i samband med att 1. den som bedriver eller avser att bedriva verksamheten ansöker om tillstånd för den, eller

§:n mukaan lupaviranomaisen tulee määrätä toiminnanharjoittaja korjaamaan selvityksessä havaittavat puutteet.²⁹⁷

Suomen ja Ruotsin pilaantumisen puhdistamista koskevassa sääntelyssä on paljon yhteneväisyyksiä. Molempien maiden järjestelmä esimerkiksi perustuu ankaraan vastuuseen. Suomessa on ylläpidetty julkisen vallan viimesijaiseen vastuuseen perustuva järjestelmä ja sovellettu laajempaa toiminnanharjoittajan käsitettä, kun taas Ruotsin sääntely perustuu ainoastaan pilaavaa toimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan puhdistamisvelvollisuuteen. Puhdistamisvelvollisuus kohdistuu Ruotsissa maaperän, pohjaveden ja muiden vesistöjen lisäksi myös rakennuksiin. Ennallistamisvelvoitteen osalta MB:n sisältyy käännettyä todistustaakkaa koskeva säännös, jonka perusteella toiminnanharjoittajan on osoitettava toimineensa lainmukaisesti vapautuakseen ennallistamisvastuusta.²⁹⁸ Ruotsissa pilaantuneiden alueiden kunnostuksesta määrätään joko ympäristökaaren ympäristölupapäätöksissä tai erillisissä kunnostuspäätöksissä. Kunnostuksen laajuus määrittyy viranomaisharkinnassa, usein MB:n 5 luvun ympäristön laatonormien perusteella. Vastuuta voidaan rajata kohtuusharkinnassa.²⁹⁹ Hallituksen esityksessä on todettu, etteivät teollisuuspäästödirektiivin pilaantumisen ennallistamista perustilaselvityksessä määritettyyn perustilaan koskevat säännökset merkitse rajoitusta ympäristökaaren ennallistamista koskeviin säännöksiin. Puhdistamisvastuu ei näin rajaudu ainoastaan tilanteisiin, joissa toiminnasta on aiheutunut merkityksellistä pilaantumista. Kaikkia toiminnanharjoittajia, myös muita kuin direktiivilaitostoimijoita, koskevat samat ennallistamisen tasoja ja puhdistamisvelvollisuutta koskevat säännökset. Puhdistamisvastuu saattaa tulla kyseeseen, vaikka alueella harjoitettava toiminta ei olisikaan loppunut.³⁰⁰

2. huvudverksamheten för första gången omfattas av huvudslutsatser, om verksamheten omfattas av ett tillstånd och det inte finns någon upprättad statusrapport.

Om en statusrapport upprättas enligt första stycket 2, ska den ges in till tillsynsmyndigheten senast fyra år efter slutsatsernas offentliggörande.

En bestämmelse om att en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla en statusrapport finns i 22 kap. 1 § första stycket 7 miljöbalken.”

²⁹⁷ 25 § ”Om tillsynsmyndigheten finner att en statusrapport som har upprättats enligt 24 § första stycket 2 inte uppfyller kraven i 23 §, ska tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen.”

²⁹⁸ Lampi-Fagerholm & Forsbacka 2005, s. 1141-1144.

²⁹⁹ Ruuska 2000, s. 73-74.

³⁰⁰ Regeringens proposition 2012/13:35, s. 38.

6. ANALYYSI

6.1 Ongelmia ja kehittämisajatuksia

Perustilaselvityssääntelyn implementoinnissa on kaksi ongelmakohtaa, joista ensimmäinen liittyy kansallisiin pilaamiskieltoihin. Ympäristönsuojelulain pilaamiskielto säännösten valossa teollisuus päästödirektiivin 22 artiklan 2 kohta, jossa säädetään merkityksellisten vaarallisten aineiden *päästämisestä* ympäristöön ei suoraan ole sovellettavissa suomalaiseseen järjestelmään. Laitos, joka toiminnassaan päästäisi vaarallisia aineita ympäristöön ei voisi ensinnäkään saada toiminnalleen lupaa eikä myöskään säilyttää lupaansa, sillä pilaamiskielto muodostavat ehdottoman luvanmyöntämiseen.³⁰¹ Tästä johtuen perustilaselvityksen soveltamisalasääntelyssä ei ympäristönsuojelulaissa lainkaan mainita toiminnassaan ympäristöön merkityksellisiä vaarallisia aineita päästäviä toiminnanharjoittajia. Soveltamisalan piirissä ovat ainoastaan merkityksellisiä vaarallisia aineita käyttävät, valmistavat ja varastoivat direktiivilaitokset. Päästämistä koskevan maininnan puuttumisen johdosta Euroopan komissio saattaa kuitenkin arvioida täytäntöönpanon olevan puutteellista. Esimerkiksi Ranskassa ja Iso-Britanniassa vastaavia yhteensopivuusongelmia ei ole todettu. Teollisuus päästödirektiivin sanamuodot on implementoitu sellaisenaan Ranskan ympäristölakiin. Iso-Britanniassa implementointi on toteutettu viittaussäännöksellä teollisuus päästödirektiiviin.

Toinen ongelma liittyy perustilan palauttamista koskevaan sääntelyyn, joka on mielestäni harhaanjohtavaa, koska Suomessa puhdistamisvastuu syntyy teollisuus päästödirektiivissä edellytettyä vähäisempien kriteerien nojalla. Toimintansa päättävä direktiivilaitos velvoitetaan direktiivin 22 artiklan 3 kohdan nojalla palauttamaan perustila vain, jos toimintaan liittyneistä merkityksellisistä vaarallisista aineista on aiheutunut huomattavaa maaperän ja pohjaveden pilaantumista. Ainoastaan merkittävyyskynnyksen ylittyessä perustilaselvityksessä selvitetty maaperän ja pohjaveden puhtaustaso otettaisiin ennallistamistoimien tavoitteeksi. Suomessa ympäristön puhdistamis- ja selvitystarve voi käydä ilmi ja johtaa toimenpiteisiin kesken laitoksen toiminnan tai jo ennen toiminnan alkamista. Puhdistamisvelvollisuuden syntyminen ei edellytä, että alueen tila toiminnan päättymisvaiheessa poikkeaisi sen perustilasta. Käytännössä perustilan palauttamista koskeva sääntely ei mielestäni voi tulla sovellettavaksi, koska toiminnanharjoittajalla on velvollisuus selvittää alueen pilaantuneisuus ja puhdistamistarve YSL 135 §:n nojalla

³⁰¹ HE 214/2013, s. 96-97.

pelkästään sillä perusteella, pilaantumisesta on syntynyt perusteltu epäily. Valvontaviranomainen voi tässä tilanteessa tarvittaessa velvoittaa toiminnanharjoittajan laatimaan selvityksen. Viranomaisen voi lisäksi YSL 137 §:n nojalla määrätä alueen puhdistettavaksi YSL 133 §:n mukaisissa tilanteissa. Erityisesti on otettava huomioon, että puhdistamisvelvollisuuden syntyminen ei edellytä, että maaperän tai pohjaveden tila toiminnan seurauksena eroaisi huomattavasti perustilasta. Perustila ei myöskään voi olla ennallistamistoimien tavoitteena, jos ympäristöstä perustilassa aiheutuu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Perustilaselvityssääntelyn voidaan katsoa merkitsevän muutosta ennallistamistasoon vain niissä tilanteissa, joissa ympäristön perustila on puhtaampi kuin ennallistamisen tavoitetila YSL 133 §:n nojalla. Tällöin perustilan palauttamista koskeva sääntely voi poikkeuksellisesti merkitä ankarampaa puhdistamisvelvollisuutta. Ankarampi puhdistamisvelvollisuus syntyisi vain niissä tilanteissa, joissa maaperän ja pohjaveden tilassa on tapahtunut huomattava muutos, joka on syy-yhteydessä laitoksen toiminnassa käytettyihin, tuotettuihin tai varastoituihin merkityksellisiin vaarallisiin aineisiin. Näyttövelvollisuus vahingon vähäisyydestä tai siitä, että syy-yhteyttä ei ole, on toiminnanharjoittajalla.

Kokonaisuudessaan toiminnan päättymisvaiheessa YSL 95 §:n nojalla laadittavaa arviota koskeva sääntely ja ohjeistus on puutteellista. Toiminnan päättymisvaiheessa suoritettavaa arviointia koskien ei ole laadittu ohjetta, vaikka sääntelyn ja ohjeistuksen selventämiselle on tarve. Perustilaselvityksestä ja toiminnan päättymisvaiheessa laadittavasta selvityksestä voidaan YSL 82.3 § otetun valtuutuksen nojalla säätää myöhemmin asetuksella. Mielestäni toiminnan päättymisvaiheessa laadittavan arvion tulisi vastata sisällöltään perustilaselvitystä. Arvio rajautuisi ajallisesti perustilaselvityksen laatimisen jälkeiseen aikaan. Arvioon tulisi lisäksi liittää mahdollisesti muuttunutta ympäristön tilaa todentavat mittaustulokset. Mainittujen tietojen pohjalta laadittaisiin perustilan muutosta koskeva arvio ja esitettäisiin, mitä puhdistamistoimia perustilan palauttaminen edellyttää.

Perustilaselvityssääntelyä koskeviin pykäliin ja selvityksen laatimista koskevaan ohjeeseen valittujen tulkinnanvaraisten ilmaisujen johdosta sääntely voi olla hankalasti tulkittavissa.³⁰² Suomessa valittu kielellinen ratkaisu käyttää termiä *merkityksellinen* ei ole

³⁰² Esimerkiksi tapauksessa KHO 2002:86 (18.12.2002/3339, ”Vuotos”) korkein hallinto-oikeus otti kantaa vesiluvan myöntämisestä koskevan säännöksen epäselviin ilmauksiin. Pykälässä käytettiin ilmaisuja ”vahingollinen muutos”, ”laajalle ulottuva” ja ”huomattava”, joiden sisältöä lupaviranomaiset ja luvanhakija

täysin linjassa muissa EU-maissa valitun terminologian kanssa. Lakitekstiin on valittu muitakin tulkinnallisia ilmaisuja. YSL 95 §:ssä säädetään perustilan palauttamisesta ainoastaan tilanteessa, jossa maaperän ja pohjaveden tila *eroaa huomattavasti* perustilasta. Huomattavan muutoksen määrittämistä koskevia kriteereitä ei ole lainvalmisteluaineistossa selvennetty, mutta olennaisempaa on huomata säännöksen mainittu ristiriitaisuus YSL 14 luvun säännösten kanssa. Perustilaselvityksen laatimiselta edellytettävä *riittävä tarkkuus* on myös epämääräinen käsite, vaikka hallituksen esityksen viittaukset ympäristönsuojeluasetukseen ja selvityksen laatimista koskeviin ohjeisiin antavatkin suuntaviivat selvitysten laatimiselle. Perustilaselvitykseen laatimista koskevaan ohjeeseen ei sisälly mittausalueita, mittausten tiheyttä tai näytteiden määriä koskevia määräyksiä.³⁰³ Ohjeen laatimisessa on jopa liiankin tunnollisesti seurattu ympäristönsuojelulain sanamuotoja ja Euroopan komission perustilaselvityksistä antaman ohjeen ratkaisuja puuttumatta tulkinnallisiin seikkoihin, joita ohjeen tulisi selventää. Joustavien säännösten tulkintatilanteissa varovaisuusperiaatteella ja muilla ympäristöperiaatteilla saattaa olla painoarvoa.³⁰⁴ Yleisten viitearvojen puuttuessa valvontaviranomaisen omaksumat käytännöt voivat alueellisesti erota toisistaan, mikä voi vaarantaa yhdenmukaisen kohtelun periaatteen. Joustavan sääntelyn riskinä on myös perustilaselvityksen tulosten vääristyminen toimijoiden tietoisten valintojen myötä ennallistamiskulujen välttämiseksi. Toisaalta ympäristönsuojelulain ensisijainen selvitys- ja ennallistamisvastuu perustuu pilaamisvahingon aiheuttamiseen. Hollo on todennut, ettei aiheuttajalta voida edellyttää alueen ennallistamista paremmaksi kuin mitä se on ollut ennen pilaavan toiminnan aloittamista.³⁰⁵ Alueen maksimaalisen ennallistamistason määrittävän perustilan selvittäminen palvelee toiminnanharjoittajan etua, koska lähtötilanne todennetaan objektiivisesti. Selvityksen laatiminen mahdollisimman kattavalla tavalla on toiminnanharjoittajan oikeusturvan mukaista, kun aikaisemmat vahingot saadaan suljettua pois vastuun piiristä. Ohjeistusta tulisi mielestäni tarkentaa siten, että siinä annettaisiin mittauksia ja mittaustiheyttä koskien tarkemmat ohjeet. Tämä olisi perusteltua toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden ja selvitysten yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

tulkitsivat eri tavoin. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus päätyi epäämään tekoallasta koskeneen lupahakemuksen.

³⁰³ Vastaava määrällisten ja tarkkojen mittausten vaatimusten puute esiintyy laajemminkin ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä. Esimerkiksi PIMA-asetuksessa ja ohjeessa ei ole annettu maaperän laadun mittaamista ja tarkkailua koskevia määrällisiä tai mittausten laajuutta koskevia ohjeita. Jotta oikea ja kansallisesti yhteneväinen kuva maaperän tilasta voitaisiin saada, tulisi maaperänäytteenotolle asettaa tarkemmat kriteerit.

³⁰⁴ Ranta 2001, s. 256.

³⁰⁵ Hollo 2004a, s. 89.

Yksi perustilaselvityksen vaikeimmista elementeistä on vaarallisten aineiden merkityksellisyuden arvioiminen. Merkityksellisyuden perustelemine on vaativa tehtävä ja perustelujen riittävyyden arvioiminen edellyttää myös lupaviranomaiselta perehtymistä. Merkityksellisen vaarallisen aineen käsitteen vakiintuminen vaatii sekä kansallisen että EU-oikeudellisen tulkintakäytännön muodostumista. Vaarallisia aineita koskeva tutkimustieto kehittyy jatkuvasti ja tästä syystä riskinä on ympäristön pilaantuminen tilanteissa, joissa vaarallisten aineiden ei vielä tiedetä olevan merkityksellisiä maaperän ja pohjaveden pilaantumisen kannalta. Ruotsissa perustilaselvitys koskee kaikkia direktiivilaitoksia, jotka käyttävät vaarallisia aineita toiminnassaan. Malli on hallinnollisesti kevyempi, sillä rajanvetoa merkityksellisyuden osalta ei tarvitse selvityksissä tehdä eikä laitosten tarvitse perustella sovelletaanko velvoitetta niihin. Selvityksen laajuus muodostuu tällöin suppeammaksi, mikä kompensoi selvitysten mahdollisesti suurempaa määrää. Ratkaisu voisi olla toimiva myös Suomessa.

Sisällöllisesti perustilaselvitys on rajattu tiukasti aine- ja kemikaaliperusteiseen pilaantumiseen. Tarkastelu on rajattu alueen ja sillä harjoitettavan toiminnan kannalta merkityksellisten vaarallisten aineiden aiheuttamaan pilaantumiseen, jolloin vaille huomiota jäävät muut kuin merkityksellisistä vaarallisista aineista aiheutuneet pilaantumisriskit ja ympäristön kannalta haitalliset muut muutokset. Selvityksessä ei tarkastella maaperää ja pohjavettä toiminnallisena kokonaisuutena, jossa esimerkiksi pohjaveden määrällisillä muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia ekosysteemille. Tulevaisuudessa perustilaselvityksen sisällöllisiä edellytyksiä tulisi mielestäni muuttaa siten, että selvityksessä tarkasteltaisiin ainakin pohjaveden osalta myös määrällisiä muutoksia, joilla voi olla suuri merkitys ekosysteemin ja vedenhankinnan kannalta. Muutos olisi perusteltu teollisuuspäästädirektiivin ja ympäristönsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseksi.

Perustilaselvitysvelvollisuus on liitetty vain direktiivilaitosten toimintaan, vaikka maaperän ja pohjaveden tilan arvioinnille voisi olla tarvetta laajemminkin ympäristölupaharkinnan yhteydessä. Alankomaissa, jossa on jo ennen teollisuuspäästädirektiiviä ollut käytössä perustilaselvityksen kaltainen mekanismi, selvityksen on todettu olevan hyödyllinen erityisesti pienten laitosalueiden yleistilan arvioinnissa. Sen sijaan suurilla laitosalueilla, eli teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten kohdalla, kokonaiskuvan

muodostaminen ympäristön tilasta on haasteellista. Pienemmän luokan toiminnassa investoinnit ympäristön kannalta parhaaseen tekniikkaan eivät ole yhtä kannattavia kuin laajassa toiminnassa, jolloin vanhasta tekniikasta johtuen pilaantumisriski voi olla jopa korkeampi. Selvitysvelvollisuuden ulottaminen myös muihin luvanvaraista toimintaa harjoittaviin toimijoihin voisi olla perusteltua. Mikäli perustilaselvitys osoittautuu ympäristön ja laitosten kannalta hyödylliseksi lupahakemuksen osaksi, sääntelyn soveltaminen laajemmin luvanvaraiseen toimintaan voisi helpottaa pilaantumistilanteiden selvittämistä ja ennallistamistason arviointia.³⁰⁶

6.2 Oikeustilan muutos

Ympäristönsuojelulaissa tarkoitettujen direktiivilaitosten ympäristölupaharkintaan on perustilaselvityssääntelyn myötä lisätty uusi elementti. Toiminnanharjoittajien tulee selvityksessä arvioida ympäristön tila laitosalueen koskevia aikaisempia tietoja hyödyntäen ja tarvittaessa todentaa tila mittausten avulla. Selvitykseen sisältyy sekä uusia, että muutenkin ympäristöluvassa vaadittavia tietoja. Velvoite merkitsee laajennusta direktiivilaitosten ympäristöluvan hakemisessa, muuttamisessa ja tarkistamisessa noudatettavaan menettelyyn. Velvollisuus koskee ainoastaan niitä direktiivilaitoksia, joiden toiminnassa käytetään, tuotetaan tai varastoidaan merkityksellisiä vaarallisia aineita, mutta kaikkien direktiivilaitosten on lupahakemuksessaan perusteltava, sovelletaanko velvoitetta niihin. Se, kuinka laajaksi arvio perustilaselvityksen tarpeettomuudesta muodostuu, ei ole vielä selvillä. Ranskassa on arvioitu perustilaselvityksen laatimisen ja sen soveltumattomuutta koskevien perusteluiden merkitsevän työmäärällisesti miltei yhtä laajaa selvitystä.

Suomessa ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on, että ympäristövahingot ennaltaehkäistään riittävällä tavalla. Käytännössä tässä on onnistuttu hyvin: huomattavia ympäristövahinkoja syntyy luvanmukaisessa toiminnassa harvoin.³⁰⁷ Direktiivilaitokset harjoittavat toimintaa, jossa pilaantumisriski toiminnan kapasiteetin johdosta on arviolta suurempi kuin pienemmillä toimijoilla. Tiukemmat vaatimukset ovat tästä syystä perusteltuja. Direktiivilaitoksiksi luokiteltavilta laitoksilta on jo IPPC-direktiivin nojalla edellytetty muita laitoksia tiukempien kriteerien täyttämistä esimerkiksi parhaan

³⁰⁶ Ks. esim. Hollo 2012, s. 3. Vastaavasti esimerkiksi lupaharkintaa edeltävän YVA-menettelyn on katsottu olevan niin kiinteässä yhteydessä ympäristölupamenettelyyn, että ympäristöministeriössä on selvitetty mahdollisuutta sisällyttää ympäristövaikutusten arviointi kaikkeen lupamenettelyyn (ks. HE 214/2013, s. 14).

³⁰⁷ YmVal 3/2009. Toisaalta vahinkojen syntyessä ne voivat olla hyvin laajamittaisia (esim. Talvivaara).

käyttökelpoisen tekniikan osalta. Koska direktiivilaitoksia koskivat jo aikaisemmin muita laitoksia tiukemmat velvoitteet, teollisuuspäästädirektiivin toimeenpano ei merkitse muutosta niiden ja muiden toiminnanharjoittajien väliseen kohteluun.³⁰⁸ Perustilaselvityksen laatimisen ja sen laatimisesta aiheutuvien kustannusten kohdistaminen pilaavaa toimintaa harjoittavalle taholle on aiheuttamisperiaatteen mukaista. Myös muut toimijat kuin direktiivilaitokset vastaavat aiheuttamiensa ympäristövahinkojen laatua ja laajuutta koskevien selvitysten laatimisesta.³⁰⁹ Perustilaselvityksen laatiminen voi muodostua merkittäväksi direktiivilaitoksen lupamenettelyn vaiheeksi erityisesti, jos laitosalueen tilaa todentavia mittauksia tarvitaan. Suhteessa lupamenettelyn muihin kustannuksiin ja laitoksen elinkaareen perustilaselvityksen laatimisesta aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin vähäiset. Euroopan komissio on arvioinut selvityksen laatimiskustannukseksi 5.000 – 10.000 euroa riippuen laitosalueen koosta ja selvityksen kannalta tarpeellisten tutkimusten laajuudesta.³¹⁰

Vuonna 2009 voimaan tulleen ympäristövastuulain nojalla aiheuttajalla on ollut velvollisuus palauttaa pohjavesi perustilaan, jos pohjavesi on toiminnan vuoksi merkittävästi pilaantunut tai siihen on aiheutunut huomattava haitallinen muutos. Pohjaveden osalta oikeustila säilyy näin samana: minkä tahansa vahingon aiheuttama merkittävä haitallinen muutos tulee edelleen poistaa siten, että pohjavesi palautetaan perustilaan. Oikeustilan muutos kohdistuu maaperän merkittävien ympäristövahinkojen ennallistamiseen. Perustilan määrittäminen on ollut aikaisemman sääntelyn suurin käytännön ongelma, koska ohjearvoja ei ole voitu suoraan soveltaa ennallistamisen tavoitetasoa määritettäessä. Perustilaselvityksen avulla direktiivilaitostoiminnassa olevilla laitosalueilla tilastoidaan kattavasti ympäristön tila, jolloin myös ennallistamiselle on luonteva tavoitetila. Perustilaselvitysten laatiminen lisää tietoisuutta ympäristön luonnollisesta puhtaustasosta ja toiminnan loppuvaiheessa laadittava selvitys kertoo haitallisten aineiden vaikutuksista ympäristön tilaan. Ennallistamistason määrittämisessä havaitut ongelmat voivat helpottua ja ennaltaehkäisy menetelmät kehittyä.³¹¹

³⁰⁸ HE 214/2013 s. 126.

³⁰⁹ Luntinen 2002, s. 12.

³¹⁰ Euroopan komissio 2007, s. 94.

³¹¹ Esimerkiksi Salo & Snellman (1994, s. 109) ovat todenneet ennallistamisen olevan joskus mahdotonta, koska ympäristön alkuperäisestä tilasta ei ole tietoa.

Kuten alaluvussa 6.1 on tuotu esille, teollisuuspäästödirektiivin perustilaselvityssääntely ei ole täysin yhteensopiva suomalaisen ympäristön pilaantumista koskevan sääntelymekanismin kanssa. Sääntelyn ongelmista ja tulkinnallisista ilmaisuista huolimatta perustilaselvityssääntely on mielestäni implementoitu Suomessa melko onnistuneesti. Teollisuuspäästödirektiivin sisällölliset vaatimukset on saatettu voimaan ja suurin ongelma komission toimeenpanotarkastelussa lienee sääntelyn voimaantulon myöhästyminen puoleltoista vuodella. Lisäksi ongelmia on sääntelyn tarkkuudessa, vaikka implementointi onkin tehty teollisuuspäästödirektiivin sanamuotoja yksityiskohtaisemmin. Sääntely on toimeenpantu Suomen muun pilaantumissääntelyn kanssa yhtenevällä tavalla, joten kansallinen sääntely on direktiivissä edellytettyä tiukempi. Implementointiratkaisusta johtuen perustilaselvityssääntely ei merkitse suurta muutosta pilaantuneen ympäristön ennallistamista koskevaan sääntelyyn tai ennallistamisen tasoa koskeviin vaatimuksiin. Missä tahansa yhteydessä ilmi tulevaan pilaantumiseen sovelletaan YSL 14 luvun ennallistamista koskevia säännöksiä, jotka vastaavat vanhan YSL 12 luvun säännöksiä.

Euroopan unionin tasolla sääntelyllä saattaa olla maaperän ja pohjaveden suojelun kannalta suotuisa vaikutus, jos pilaantumistilanteet tulevat aikaisempaa todennäköisemmin ilmi ja perustilan palauttamista koskevaa sääntelyä sovelletaan merkittäviin pilaantumistilanteisiin. Suomessa sääntelyn avulla saavutettava lisähyöty on kyseenalainen, koska ympäristöluvanvaraisen toiminnan edellytykset ovat jo ennestään tiukat. Erityisesti direktiivilaitostoimijoiden toiminnassa parhaan käyttökelpoisen tekniikan menetelmät ovat laajasti käytössä ja valvonta toteutuu melko hyvin. Toisaalta perustilaselvityssääntelyllä voi Suomessakin olla positiivisia vaikutuksia. Perustilaselvitys ja toiminnan päättymisvaiheessa laadittava arvio voivat mielestäni olla ennallistamistoimien määrittämisen kannalta hyödyllisiä työkaluja. Selvityksen ja arvion avulla laitosalueen tilasta voidaan saada melko kattava kuva, jolloin ennallistamistoimet voidaan valita alueen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Viranomaisen perusteltu epäily alueen pilaantumisesta syntyy käytännössä perustilaselvityksen tai toiminnan päättymisvaiheessa laadittavan arvion perusteella, jolloin pilaantumistapaukset voivat ilmetä aikaisempaa useammin. Perustilaselvityssääntely toteuttaa ympäristönsuojelulain tarkoitusta, koska se tehostaa luvanvaraisen toiminnan vaikutusten arvioimista. Tämä mahdollistaa vaikutusten paremman huomioimisen, ennaltaehkäisyn ja hallinnoimisen toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa.

Perinteisesti ympäristön tilan muutosten valvominen on ollut julkisen vallan tehtävä.³¹² Ympäristön tilan ja sen muutoksien valvontavastuun siirtyminen toiminnanharjoittajille on kuitenkin ollut suuntauksena jo pidempään valtion pyrkiessä karsimaan kulujaan. Viranomaisen tärkeimmäksi tehtäväksi on muodostunut toiminnanharjoittajan valikoiman tiedon arvioiminen ja satunnaisvalvonnan toteuttaminen. Tässä tilanteessa toiminnanharjoittajan aktiivinen selvilläolovelvollisuus ja ennaltaehkäisy merkitys korostuvat. Perustilaselvityksen laatiminen ohjaa toiminnanharjoittajia kattavasti dokumentoimaan ja ehkäisemään toiminnan haitallisia vaikutuksia. Ympäristövastuun toteuttaminen on selvityksen myötä mahdollista, koska ympäristövahingon ja toiminnan välinen todennäköinen syy-yhteys voidaan mittaustuloksien osoittaa.³¹³ Jos merkityksellisistä vaarallisista aineista on aiheutunut maaperän tai pohjaveden huomattava haitallinen muutos, perustilan palauttamista koskeva sääntely voi merkitä ankarampaa ennallistamistasoa kuin ympäristönsuojelulain nojalla muutoin syntyisi. Toiminnanharjoittajalla onkin konkreettinen intressi ehkäistä merkityksellisten päästöjen syntymistä. Selvityksen roolina on tukea toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuutta, jolloin sillä lienee pilaantumista ehkäisevä vaikutus. Samalla direktiivilaitosten toiminnasta saadut pilaantumista ja sen ehkäisyä koskevat tiedot voivat auttaa kehittämään ympäristön kannalta parempaa tekniikkaa ja käytäntöjä.

³¹² Leppä 2011, s. 67.

³¹³ Ekroos ym. 2014, s. 635 [9.11.2014].