

# Ympäristöhaittoja aiheuttavat hylyt

## Taustoitus viranomaisyhteistyön kehittämiseksi

Jorma Rytönen<sup>1</sup>, Henrik Ringbom<sup>2</sup>, Saara Ilvessalo<sup>2</sup>,  
Kirsten Jørgensen<sup>1</sup>, Paula Kankaanpää<sup>1</sup>, Kari Lehtonen<sup>1</sup>,  
Lena Nordqvist<sup>1</sup>, Mika Raateoja<sup>1</sup>, Markku Suksi<sup>2</sup>, Peter  
Wetterstein<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Suomen ympäristökeskus SYKE, <sup>2</sup> Åbo Akademi

23.8.2021

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä .....	3
1. Johdanto.....	5
2. Hylyt .....	5
2.1 Hylkyjen määrä.....	6
3. Hylkyjen oikeudellinen asema .....	6
3.1 Toimivaltaiset viranomaiset .....	8
3.1.1 Akuutit torjuntatoimenpiteet .....	8
3.1.2 Ennaltaehkäisevä toiminta .....	10
3.1.3 Ahvenanmaan itsehallinto.....	11
3.2 Historialliset hylyt.....	12
3.3 Sotahylty.....	13
3.4 Päätelmät .....	14
3.4.1 Monitahoinen sääntely.....	14
3.4.2 Ehdotus säännösten muokkaamiseksi ja menettelytavaksi .....	15
3.4.3. Korvausvastuu hylkyistä .....	17
4. Hylkyjen ympäristövaikutusten minimointi .....	18
4.1. Hylkyjen tarkkailu .....	18
4.2. Saneeraus päätös .....	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>
4.3. Vuotavat hylty .....	21
5. Viranomaisyhteistyö .....	21
Viitteet.....	23
LIITE. Lainsäädännöllinen kehys.....	25
1 Korvausvastuuseen liittyvä lainsäädäntö .....	25
1.1 Yleisesti .....	25
1.2 Merioikeus .....	25
1.3. EU:n ympäristövastuudirektiivi ja laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta.....	27
1.4 Pelastuslaki .....	28
1.5 Ympäristövahinkolaki.....	28
1.6 Jätelaki .....	29
2 Vastuunrajoitukseen liittyvä lainsäädäntö .....	31

## Tiivistelmä

Vesien suojeleminen tehostamisohjelman HYLTY-hankkeen yhtenä tavoitteena on hylkyjen aiheuttamaan ympäristövahinkoriskiä liittyvien viranomaisten roolien, tehtävien ja vastuiden määrittely. Tässä selvityksessä ehdotetaan viranomaisten mahdollista roolia hylkyjen aiheuttamien ympäristöriskien vähentämiseksi. Lisäksi käsitellään keinoja, joiden avulla viranomaiset saavat riittävästi tietoa hylkyjen aiheuttaman ympäristövaaran minimoimiseksi. Tässä selvityksessä hylkyillä ymmärretään sellaisia uponneita aluksia, joiden käyttövoimana tai rahtina on ollut öljy, tai jotka voivat sisältää merkittäviä määriä muita vaarallisia aineita.

Hylkyjen välitön tai ilmeinen vuotaminen sekä sen edellyttämä torjuntavastuu on öljyntorjunnasta vastaavalla viranomaisella eli Suomen avoimella merialueella Rajavartiolaitoksella ja liikennealueilla 1 ja 2 alueellisilla pelastuslaitoksilla. Sen sijaan muun kuin ilmeisen öljypäästövaaran suhteen nykyinen lainsäädäntö ei aseta velvoitteita käytännössä millekään viranomaiselle. Velvollisuus estää meriluonnon pilaantuminen sitoo kuitenkin kaikkia viranomaisia. Hylkyjen ympäristöhaittoja ennaltaehkäisevästä toiminnasta vastaava viranomainen tulisi selkeyttää lain tasolla.

Valtion roolia ja vastuuta voitaisiin korostaa siten, että se olisi aina vastuussa hylkyjen ympäristöhaittoja ennaltaehkäisevästä toiminnasta niiden sijainnista riippumatta. Hylkyjen muodostaman ympäristöriskin hallinta voisi perustua viranomaisyhteistyöhön. Viranomaisyhteistyön toimeenpanevana tasona ovat hallinnonalat: Liikenne- ja viestintäministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Puolustusministeriö, Sisäministeriö ja Ympäristöministeriö. Yhteistyön ytimen muodostaisi hylkytoimintaan liittyvä työryhmä, jossa olisi edustus seuraavasti: yllä mainitut ministeriöt sekä Rajavartiolaitos, pelastuslaitos, Suomen ympäristökeskus, ELY-keskusten edustaja, Merivoimat, Traficom, Ilmatieteen laitos ja Museovirasto. Hylkytyöryhmä kokoontuisi säännöllisesti tiedonvaihtoa ja koordinaatiota varten, mutta kukin laitos toimisi yhteistyössä itsenäisesti ja vastaisi omasta toiminnastaan.

Mikäli ei ole tarkoituksenmukaista, että vanhojen hylkyjen ympäristöhaittoja ennaltaehkäisevästä toiminnasta syntyvät kustannukset ja vastuuriskit kohdistuvat pääosin valtiolle, voitaisiin perustaa rahasto, johon tällaiset kulut kerätään etukäteen Suomeen tulevilta laivoilta. Öljysuojarahastonkin käyttöä voitaisiin harkita tähän tarkoitukseen.

Viranomaisten kompetenssia ja teknisiä edellytyksiä vedenalaistöihin tulee ylläpitää ja kehittää jatkuvasti, jotta hylkyjen tunnistusta, tarkkailua ja tyhjentämistä öljystä voidaan suorittaa hallitusti ja turvallisesti. Raportissa ehdotettujen viranomaistehtävien suorittamiseen tuleekin varata riittävät voimavarat. Tavanomaisen hyllyn öljystä tyhjentämisen kustannukset ovat kilpailutusena luokkaa 2-3 M€, vaativamman kohteen kustannusten kohotessa 5-10 M€:on. Hylkyjen saneeraus ja / tai öljystä tyhjentäminen on kustannustehokkainta viranomaistoimintana, koska tällöin toimintaa voidaan käyttää koulutustilaisuutena tai osaamista ylläpitämänä tilaisuutena.

Suomen vesialueilla olevista hylkyistä useat sadat sisältävät öljyä. Näistä hylkyistä on valittu meriympäristön pilaantumista vaaran kannalta riskihylkyt, joiden sisältämä öljymäärä on suuri tai jotka sijaitsevat ympäristöltään herkän luontoalueen lähellä. Näiden tilaa ja kuntoa tulisi tarkkailla ja niitä tulisi tarpeen tullen saneerata öljyvuotojen estämiseksi tai tyhjentää öljystä. Lista riskihylkyistä tulee aika ajoin päivittää, sillä ajan kuluessa hylkyjen kunto huononee eri tavoin. Priorisoitujen hylkykohteiden tilan tarkkailu voisi tapahtua rinnan Suomen ympäristökeskuksen suorittaman meren

ympäristön tilan seurannan kanssa. Tässä yhteydessä voidaan pilotoida automaattisia havainnointi- ja mittausjärjestelmiä tuottamaan riskihylyistä ajantasaista tietoa.

Hylkykohteiden suhteen tiedonvälitysportaali viranomaisten ja harrastajasukeltajien välillä voisi edistää kohteista saatavan tiedon hankintaa. Harrastesukeltajat voisivat kertoa hylkyhavainnoistaan, jotta hylkyissä tapahtuneista ympäristön kannalta tärkeistä muutoksista olisi mahdollisimman ajantasainen kuva.

## 1. Johdanto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) käynnisti Ympäristöministeriön toimeksiannosta Vesiensuojelun tehostamisohjelmaan liittyvän, hylkysaneerauksiin keskittyvän hankkeen (Hylkyjen saneeraus vesiensuojelun tehostamisohjelmassa – HYLTY). Hankkeen alkuperäistä kestoja 2019–2021 jatkettiin vuoden 2023 loppuun saakka. Vaikka saneeraus on yleinen termi ja sisältää muitakin ja muista syistä hyllylle tehtäviä toimenpiteitä kuin tyhjentäminen öljystä ympäristöriskien pienentämiseksi, puhutaan tästä eteenpäin yksinkertaisuuden vuoksi hylkyjen saneerauksesta.

Hankkeen keskeisinä tavoitteina ovat Suomen aluevesillä olevien hylkyjen aiheuttamien ympäristöriskien poistamisen suhteen: i) selvittää viranomaisten nykyiset toimintatavat ja hylkyjen saneerauskustannukset, ii) varmistaa, että viranomaisilla ja teknisillä toimijoilla on tarvittava osaaminen ja valmiudet sekä iii) luoda tuleva toimintamalli yhteistyössä viranomaisten ja yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Lisätavoitteina on kehittää hylkyihin liittyviä tunnistamis- ja mittaustapoja, valita saneeraukseen soveltuvia hylkyjä sekä suorittaa saneeraus 1-2 hyllylle hankkeelle allokoitujen resurssien puitteissa.

Tässä raportissa esitetään pohjustus toimintamallin kehittämiseksi, jossa otetaan huomioon sellaiset oikeudelliset kysymykset, joiden avulla määritetään hylkyihin ja niiden saneeraukseen liittyvät viranomaisten roolit, vastuut ja tehtävät. Raportti tuo esiin näkökohtia, joilla edistetään viranomaisyhteistyötä, ylläpidetään tarvittavaa osaamista ja edistetään kustannustehokkaiden tekniikoiden käyttöä vedenalaistöissä.

Raportissa kuvataan Suomen merialueilla olevien hylkyjen tilaa ja määrää sekä arvioidaan erikseen tarkkailtavien riskihylkyjen määrää. Tämä on tarpeen arvioitaessa riskihylkyjen tarkkailu- ja saneeraustoimien kustannuksia. Riskihylkyjen priorisoinnissa on hyödynnetty SYKEN hylkyrekisteriä ja Traficomista saatuja hylkykorttitietoja.

Hylkyjen juridiseen asemaan ja niihin liittyviin vastuukysymyksiin liittyen hankkeessa tilattiin erillinen selvitys. SYKE on täsmentänyt selvityksen juridisia näkökohtia vastaamaan paremmin tämän raportin peruslähtökohtaa – hylkyjen omistajuuteen ja saneerattavuuteen liittyvää vastuiden ja omistajuuksien määrittämistä.

## 2. Hylty

Suomen rannikko- ja sisävesien pohjilla makaa tuhansittain hylkyä. Ympäristölle niistä aiheutuu ajan mittaan haittaa tai vaaraa, jos ne sisältävät ympäristölle haitallisia tai vaarallisia aineita.

Maailmassa arvioidaan olevan noin 8 500 hylkyä, joista on todennäköisesti haittaa meriluonnolle aiheuttaen ympäristön pilaantumista. Suurimmassa osassa näistä hyllyistä on öljyä vain vähäisiä määriä, mutta joukossa on sota-aluksia, säiliöaluksia ja kauppa-aluksia, jotka voivat sisältää satoja tai tuhansia tonneja öljyä.

HELCOMin alaisen Submerged-työryhmän mukaan Itämeressä on yli sata riskihylkyä. Lisäksi Suomen merialueella on runsaasti hylkykohteita, joiden tilaa tai tarkkaa uppoamispaikkaa ei tunneta, eikä myöskään ole varmistettua tietoa kohteiden aiheuttamasta riskistä luonnolle. Osa Itämeren hyllyistä on sota-ajan hylkyjä, joista monessa tapauksessa osa polttoaineesta on valunut ulos aluksen upotessa tai palanut aluksen tuhoutuessa. Nekin voivat silti sisältää merkittäviä määriä erilaisia öljyjä. Esimerkkinä mainittakoon Suomen merialueella olevat toisen maailmansodan aikaiset hävittäjien

hylty. Näiden alusten suurten konetehtojen edellytys oli lukuisat polttoainesäiliöt. Joissakin hilyissä voi olla jäljellä satoja tonneja öljyä ja osan on todettu ajoittain vuotavan öljyä mereen.

Tässä raportissa ympäristölle vaarallisilla hilyillä tarkoitetaan hylkyjä, joista korroosiosta ja hilyn haurastumisesta johtuen vuotaa mereen öljytuotteita, siten muodostaen joko äkillisen tai pitkäaikaisen pilaantumisuhan meriympäristölle. Tällaiset hylty ovat kuljettaneet lastinaan öljytuotteita ja / tai niiden käyttövoimana on ollut öljy. Erityyppisten öljyjen lisäksi aluksissa on saattanut olla lastina muitakin vaarallisia aineita, yhdisteitä tai räjähteitä. Riskihilyillä tarkoitetaan taas hylkyjä, joiden arvellaan vuosien saatossa pilaavan ympäristöä.

## 2.1 Hylkyjen määrä

SYKE on kerännyt tietoja vesialueittemme hylkykohteista vuodesta 1987 lähtien ja vuonna 2015 SYKEN rekisteri käsitti jo toistatuhatta hylkyä. Tämän lisäksi Traficomista on saatu tietoon 300 merenmittauksen ohessa löydettyjä hylkyä, jotka on pääosin ristiin tarkistettu alkuperäisen rekisterin kanssa. Näiden lisäksi on olemassa vahvistamattomia tietoja erityisesti Itäisen Suomenlahden alueelta, joiden perusteella arvioitiin Suomen aluevesien välittömässä läheisyydessä olevan useita kymmeniä toisen maailmansodan aikaisia hylkyjä (Jolma 2009).

Vuonna 1999 SYKE arvioi hylkyjen haitallisuutta niihin jääneen polttoainemäärän perusteella (Mykkänen & Rytönen 1999). Tuolloin saatiin hylkyrekisterin perusteella ryhmiteltyä seuraavat neljä vaarallisuusluokkaa:

- luokka 1: suurella todennäköisyydellä > 100 t öljyä; 22 hylkyä
- luokka 2: mahdollisesti > 100 t; 24 hylkyä
- luokka 3: öljyä 10–100 t; 68 hylkyä
- luokka 4: öljyä < 10 t; 306 hylkyä

Hylkyrekisterin riskiluokitusta on sittemmin muutettu soveltaen VRAKA-riskiarviointityökalua (Landqvist et al 2015).

Itämeren piirissä on HELCOM-yhteistyössä kerätty tietoja ympäristövaaraa aiheuttavista hilyistä. Kutakin HELCOM-jäsenmaata on pyydetty arvioimaan omat riskihylkykohteensa.

- Ruotsissa on valittu 31 riskihylkyä. Maa on panostanut 250 MSEK kymmenvuotiseen hylkysaneerausohjelmaan, jota hoitaa Havs- och vattenmyndigheten. Ohjelma on tällä hetkellä puolivälissä ja saneerattuja kohteita on jo useita.
- Virossa on merenkulkuhallituksen sivustolle avattu hylkyrekisteri, jossa tällä hetkellä on jo lähes 600 hylkykohdetta. Hylkyjen priorisointia ei ole vielä tehty.
- Venäjällä ei ole vielä löytynyt tahoja, joka vastaisi hylkytiedoista. Paikallisilla sukeltajaryhmillä on kuitenkin varsin hyvä näkemys kohteista.
- Hylkyrekisterit löytyvät myös Tanskasta, Puolasta ja Saksasta, joskin viimeksi mainitun rekisteristä ei ole julkista tietoa.
- Latvian ja Liettuan hylkytilanne on summittainen.

## 3. Hylkyjen oikeudellinen asema

Hylkyjen oikeudellinen asema on varsin monitahoinen, koska hylkyjen asemointiin vaikuttavat useat kansainväliset, kansalliset ja EU-tason säädökset. Sovellettavat säännökset vaihtelevat riippuen hilyn tyypistä, iästä, sijainnista sekä lastista.

Termi ”hylky” on monimuotoinen ja suhteellinen käsite, jota ei yleensä erikseen määritellä.<sup>1</sup> Ajankohta, jolloin alus muuttuu hylkyksi, ei myöskään ole selvä, vaan riippuu mm. i) vahinkojen laajuudesta, ii) ajasta, jonka alus on ollut käyttämättömänä ja iii) todennäköisyydestä, että se vielä palaisi liikenteeseen.<sup>2</sup> Aluksen ja hyllyn välinen raja voi myös vaihdella riippuen asiayhteydestä; esimerkiksi vakuutusyhteydessä voidaan soveltaa eri määritelmiä kuin suhteessa toimintavelvollisuuksiin. Hyllyn käsite ei välttämättä edellytä laivan uppoamista, vaan esimerkiksi rantautunut alus voi hyvinkin aiheuttaa vaaraa ja ympäristöhaittaa. Toisaalta uponneeseenkin hylkyyn voi vielä kauan liittyä omistusoikeuksia aluksen tai sen lastin omistajalle, ja niihin voi siten myös soveltaa esimerkiksi meripelastuslait.

Oikeudellisesti hyltyt voidaan jakaa seuraaviin kolmeen pääryhmään niiden ajoituksen mukaan:

- uudet hyltyt (joihin merilain 10, 10a, 11 ja 11a luvut soveltuvat)
- historialliset hyltyt (yli 100 vuotta vanhat hyltyt, joihin muinaismuistolain 20 § soveltuu)
- välikategorian hyltyt; i) olemassa olevat hyltyt edellisten välissä ajallisesti ja ii) vanhemmat hyltyt, joihin muinaismuistolakia ei sovelleta (esim. jos ne sijaitsevat aluevesirajan ulkopuolella).

Oman ryhmänsä muodostavat sotahyltyt, joihin pätevät omat oikeudelliset sääntönsä, ja suojatut hyltyt, jotka on suojattu esimerkiksi vaaran takia tai hautarauhan takaamiseksi.

Hyllyn tai siinä olevan lastin tai tavaran poistoa voi vaatia i) liikenteen turvallisuus (väylä / satama), ii) ympäristöriskien hallinta (öljy / lasti) tai iii) esteettiset syyt (hylky voi rumentaa maisemaa). Koska tämän raportin kohde on ympäristöriskien hallinta erityisesti hyllyssä olevan öljyn takia eli siis ei varsinaisesti hyllyn itsensä takia, tulee tässä raportissa käsiteltävä aineisto nähdä erityisesti tästä ympäristöperspektiivistä.

Hylkyjen ympäristöseurantatoimenpiteet voidaan jakaa kolmeen pääryhmään:

- Akuutit torjuntatoimenpiteet. Tässä vaiheessa öljy on jo vuotanut tai vuodon vaara on ilmeinen.
- Ennaltaehkäisevä hylkyjen tyhjennys. Vaarallisiksi luokiteltuja hylkyjä tyhjenetään, ennen kuin vaaralliset aineet ovat alkaneet vuotaa. Ennaltaehkäisevään työhön kuuluu myös hylkyjen ympäristöriskien seuranta, priorisointi jne.
- Hylkyjen poisto. Hylkyjen poisto sisältää hyllyn ja/tai sen lastin pelastamisen, siirron ja vaarattomaksi tekemisen. Velvollisuus ryhtyä hyllyn poistotehtäviin vaihtelee kuitenkin tilanteen mukaan, kuten myös operaation hallinnolliset järjestelyt ja vastuu siitä aiheutuvista kustannuksista.

Tämän selvityksen kiinnostuksen kohteena ovat ensisijaisesti olemassa olevat niin kutsutun välikategorian hyltyt ja niihin liittyvät ympäristöriskit. Välikategorian hyltyt ovat sellaisia, jotka eivät ole

<sup>1</sup> Ks. kuitenkin Nairobin sopimuksen määritelmä alla alaviitteessä 29.

<sup>2</sup> Esim. Norges offentlige utredninger (NOU) 2002:15 (Ansvar for oppryddingstiltak etter sjøulykker - Utredning XVIII fra utvalget til revisjon av sjøfartslovgivningen (Sjølovkomiteen), Avgitt til Justis- og politidepartementet august 2002), s. 21. Ks. myös hyvin suppea – ja suhteellinen – määritelmä hyllystä, nimenomaan vakuutusehtoja huomioonottamisen näkökulmasta ruotsalaisessa merivahingonlaskijan Vinca Gorthon-tapauksessa, ND 1990, s. 8.

niin uusia, että niihin sovellettaisiin Nairobin sopimusta ja sen nojalla annettua kotimaista säädöstä, mutta jotka eivät myöskään ole niin vanhoja, että niihin sovellettaisiin muinaismuistolakia.

Muu hylkyihin liittyvä lainsäädännöllinen kehys, kuten korvausvastuuseen ja vastuunrajoitukseen liittyvä lainsäädäntö, on kuvattu Liitteessä 1.

### 3.1 Toimivaltaiset viranomaiset

#### 3.1.1 Akuutit torjuntatoimenpiteet

Akuutteja toimenpiteitä voidaan kohdistaa kaikkiin hylkykategorioihin, joihin liittyy vaaroja. Uusien hylkyjen lisäksi alla luetellut lait soveltuvat siten myöskin vanhoihin hylkyihin, mikäli niistä on syntynyt uusi tilanne, joka uhkaa aiheuttaa vaaraa.<sup>3</sup>

Torjuntatoimenpiteet tähtäävät takaamaan vesiliikenteen turvallisuuden (vesiliikennelaki) tai keskittyvät ympäristönsuojeluun (pelastuslaki). Toimenpiteiden kirjo on laaja ja ainoa aineellinen vaatimus on, että toimenpiteet ovat välttämättömiä, mutta tämäkin vaatimus on jätetty viranomaisen omaan harkintaan.<sup>4</sup> Akuutit toimenpiteet eivät vaadi ympäristölupaa.<sup>5</sup>

##### 3.1.1.1 Vesiliikennelaki

Vesiliikenteen turvallisuudesta säädetään vesiliikennelaissa (782/2019),<sup>6</sup> jonka 21 § on sisällöltään seuraavanlainen:<sup>7</sup>

Jollei merilain 11 a luvusta muuta johdu, on vesikulkuneuvon omistajan tai sen, jonka hallinnassa vesikulkuneuvo tai tavara oli, poistettava niin pian kuin mahdollista kulkuväylälle tai muulle vesiliikenteen käyttämälle alueelle uponnut, ajelehtinut tai kiinni jäänyt vesikulkuneuvo, sen osa taikka tavara, jos vesikulkuneuvo, sen osa tai tavara on vaarallinen tai haitallinen vesiliikenteelle.

...

Velvollisuudesta korvata vahinko, joka aiheutuu 1–3 momentissa tarkoitetun toimenpiteen laiminlyönnistä, säädetään vahingonkorvauslaissa.

Liikenne- ja viestintävirasto voi laiminlyöjän kustannuksella ryhtyä vaaran torjumiseksi tai esteen poistamiseksi tarpeellisiin toimiin. Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada tarpeellista virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta.

Vesiliikennelain 21 §:n mukaan vaaraa tai haittaa aiheuttava kulkuneuvo tai tavara on poistettava. Joissakin tapauksissa voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaisempaa poistaa osa kulkuneuvosta tai

---

<sup>3</sup> P. Wetterstein, 2004, s. 328.

<sup>4</sup> Ruotsin oikeuskäytännöstä asiassa löytyy kaksi öljyyn liittyvä tapausta Jönköping Kammarrättissä vuosilta 1988 ja 1997. Ks. Wetterstein, 2004, s. 330. Suomalaisesta hallintokäytännöstä "romualusten" suhteen, ks. Kosola et al., ss. 10–11.

<sup>5</sup> Suksi 2019, s. 30, Tuomainen 2001, s. 286.

<sup>6</sup> Laki, joka korvasi aikaisemman vesiliikennelain 463/1996, mutta myös asetuksen väylien merkinnästä 846/1979, tuli voimaan 1.6.2020. Tarkoitus oli mm. selvittää vastuasiat merilain suhteen. Lakia sovelletaan "Suomen vesialueella" (1.1 §).

<sup>7</sup> Vesikulkuneuvo on lain 3.1 § määritelty hyvin laajasti, määritelmän kattaessa "veteen tukeutuvat ja vesillä liikkumiseen käytettävät alukset, kulkuneuvot ja välineet".



pysyvästi merkitä hylky muiden vesilläliikkujien varoittamiseksi. Käytännössä tarvittavat toimenpiteet harkitaan tapauskohtaisesti.<sup>8</sup> Vesiliikennelain mukaan toimivaltainen viranomaisena on Traficom.

### 3.1.1.2 Pelastuslaki

Öljyn ja muiden vaarallisten aineiden vuotojen torjuntavastuu, eli nk. uusien vuotojen interventiovastuu, aluevesillä ja talousvyöhykkeellä on vuodesta 2019 lähtien ollut Rajavartiolaitoksella (27a §). Pelastuslain 24 § mukaisesti kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla, toisin sanoen kunkin pelastustoimen alueen kuntien alueella.<sup>9</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuntien vesialueilla pelastustoiminnasta vastaavat pelastuslaitokset.

Normaalisti pelastusviranomaiset johtavat Suomessa pelastustoimintaa, mutta pelastuslain 34 § 2 momentin mukaan "alusöljyvahingossa ja aluskemikaalivahingossa Suomen aluevesillä aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä pelastustoiminnan johtajan asettaa kuitenkin Rajavartiolaitos."

Pelastuslain (379/2011) 36 b §:n mukaisesti:

Jos Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä alus uppoaa, joutuu karille tai yhteentörmäyksen osapuoleksi, saa vuodon tai konevian taikka muutoin joutuu tilaan, johon liittyy ilmeinen öljyn tai muun haitallisen aineen vuodon vaara, Rajavartiolaitos voi määrätä ryhdyttäväksi sellaisiin alukseen ja sen lastiin kohdistuviin pelastus- tai muihin toimenpiteisiin, jotka se katsoo välttämättömiksi vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä Rajavartiolaitoksen on neuvoteltava tilanteesta Liikenne- ja viestintäviraston kanssa sekä kuultava asianomaista ympäristöviranomaista, ellei tilanteen kiireellisyys muuta edellytä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen on neuvoteltava aluksen omistajan, toimeksiannon saaneen pelastusyhtiön ja vakuutusantajan edustajien kanssa, jos se voi tapahtua aiheuttamatta tarpeetonta viivytystä.

Tämä laki, joka on korvannut aikaisemman öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 25 §:n, on pääosin kirjoitettu soveltumaan onnettomuustilanteeseen. Myös hylky voi kuitenkin olla tilassa, "johon liittyy ilmeinen öljyn tai muun haitallisen aineen vuodon vaara".<sup>10</sup> Kyseinen pykälä on alueellisesti huomattavasti vesiliikennelakia laajempi kattaessaan aluevesien lisäksi myös talousvyöhykkeen.

Pelastuslain 36 b §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen oikeuksia ja velvollisuuksia sovelletaan pelastustoiminnan johtajaan, mikäli "1 momentissa tarkoitettu alusta koskeva tapahtuma" sattuu sisävesialueilla, eli kunnan hallinnoimalla vesialueella.<sup>11</sup>

Päävastuu torjuntatöistä on riippuen hyllyn sijainnista joko Rajavartiolaitoksella tai Pelastuslaitoksella (24 § ja 27a §). Pelastuslain 32 § 3 momentin mukaan johtavan viranomaisen "tulee kiireellisesti ryhtyä vahinkojen torjumiseksi tai rajoittamiseksi kaikkiin sellaisiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, joista aiheutuvat kustannukset tai vahingot eivät ole ilmeisessä epäsuhteessa uhattuina oleviin taloudellisiin ja muihin arvoihin". Muille viranomaisille ja varustamolle on asetettu erilaisia yhteistyövelvoitteita, mutta ne voidaan kiertää, jos tilanteen kiireellisyys sitä edellyttää. Tehtävien ja vastuiden tarkempi jakaminen uudessa järjestelyssä ei ole täysin selvää, koska asia liittyy myös

<sup>8</sup> P. Wetterstein, 2004, ss. 325–326. Ks. myös NOU 2002:15 (alaviite 2 yllä), ss. 18–20.

<sup>9</sup> Ks. Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista 174/2002. Sosiaali- ja terveystieteiden myötä pelastustoimen järjestämisen on tarkoitus siirtyä vuoden 2023 alusta lähtien hyvinvointialueille, ks. <https://intermin.fi/pelastustoimenuudistus>.

<sup>10</sup> P. Wetterstein, 2004, s. 328, Suksi 2019, s. 30. Ks. myös EU-direktiivi 2002/59 (VTMIS), 17 artikla sekä liite IV.

<sup>11</sup> Ks. myös Suksi 2019 s. 32 mahdollisista ristiriidoista kahden laitosten johtajuuden välillä.

rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin (577/2005) ja puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007).<sup>12</sup>

### 3.1.2 Ennaltaehkäisevä toiminta

Ennaltaehkäiseviä hylkyjen saneeraustöitä ei ole Suomen lainsäädännössä erikseen säännelty, mutta jätelain perusteella valtiolla ja / tai kunnalla on mahdollisuus ja jopa velvollisuus ryhtyä ennaltaehkäiseviin toimiin. Alla kappaleissa 3.2 ja 3.3 on selvitetty vanhojen hylkyjen ja sotahylkyjen osalta vastuuviranomaisia, joilla saattaa olla toimivaltaa näiden hylkykategorioiden osalta mahdollisessa ennaltaehkäisevässä toiminnassa.

Tällä hetkellä ei ole selvää, mikä viranomainen on vastuussa ennaltaehkäisevästä toiminnasta. Sekä pelastuslain että jätelain jaottelun mukaan kuntien ja valtion vastuunjako määräytyy hyllyn sijainnin mukaan. Tarkemman lainsäädännön puuttuessa voidaan olettaa, että sama vastuunjako pätee ennaltaehkäisyyn. Näin ollen myös onnistuneista saneerausoperaatioista, joihin ei liity meren pilaantuminen, toimenpiteistä vastaa kunta tai valtio, riippuen hyllyn sijainnista.

Tämä ei kuitenkaan selvennä, mikä valtion viranomainen on vastuussa ennaltaehkäisystä. Selvää on kuitenkin, että Rajavartiolaitoksella ja pelastuslaitoksilla on ennaltaehkäisevässäkin toiminnassa keskeinen rooli. Mikäli hylkyyn liittyy "ilmeinen öljyn tai muun haitallisen aineen vuodon vaara", jompikumpi laitoksista on pelastuslain mukaan johtava viranomainen riippuen hyllyn sijainnista. Siinä määrin kuin ennaltaehkäisytyö, esimerkiksi rutiiniomainen monitorointi sekä priorisointi- ja tutkimustyö, ei aiheuta riskejä meren pilaantumisesta, luontevin viranomainen lienee ympäristöministeriö, jonka toimenkuvaan kuuluu yleisesti (meri)ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, esim. vesiensuojelun tehostamisohjelman yhteydessä.<sup>13</sup>

Käytännön saneeraustöissä on huomioitava mahdollinen ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:n mukainen ympäristöluvan tarve.<sup>14</sup> Hakijana on tällöin ympäristönsuojelulain 23 § mukaan ELY-keskus tai kunta, hyllyn sijainnista riippuen.<sup>15</sup> Valtion lupaviranomaisena olisi ympäristönsuojelulain 21 § perusteella aluehallintovirasto, jos kyseessä on valtion vesialueella oleva hylky, ja 22 §:n perusteella kunnan ympäristölupaviranomainen, jos kyseessä on kunnan vesialueella oleva hylky, ottaen kuitenkin huomioon se, mitä toimivallanjaosta valtion ja kunnan viranomaisen välillä sanotaan valtioneuvoston asetuksessa ympäristönsuojelusta (713/2014) (ks. alla, jakso 3.9.2.).

---

<sup>12</sup> Ks. myös Suksi 2019, ss. 32–33.

<sup>13</sup> Myös pelastuslain 111a.1 §:n mukaan "öljyvahinkojen jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle." Säännöksen yksityiskohtaiset perustelut hallituksen esityksessä HE 138/2018 vp, s. 18, toteavat mm. seuraavaa: "Jälkitorjunta ei kuulu pelastustoimintaan, eikä siten pelastustoimen viranomaisten tehtäväksi. Siitä ei siksi ole perusteltua säätää pelastustoimen viranomaisten tehtäviä koskevien säännöksiä yhteydessä. Koska öljyvahinkojen torjuntalaki esitetään kumottavaksi kokonaan, on tarpeen siirtää siinä olevat jälkitorjuntaa koskevat säännökset muuhun lakiin. Näiden säännösten tarkoituksenmukaisempaa sijoittamista tarkasteltaisiin uudelleen ympäristönsuojelulain tai jätelain uudistuksen yhteydessä." Tällainen uudistus ei toistaiseksi liene käynnissä.

<sup>14</sup> Mahdollisia poikkeuksia voi ympäristönsuojelulain 31 § mukaan seurata, mikäli toiminta on lyhytaikaista ja koeluonteista. Mutta ks. myös saman lain 27.2 §.

<sup>15</sup> Tämän lisäksi YSL 24.4 § mukaan Tulli ja Rajavartiolaitos valvovat lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista toimialallaan, mikä saattaa johtaa toimivaltapäällekkäisyyksiin ympäristöluvan haussa.

Varsinainen tyhjennys- ja saneeraustyö on mahdollista antaa tehtäväksi esimerkiksi yksityiselle meripelastusyhtiölle. Tällöin tehtävä hoituisi julkisena hankintana, ja kriteereihin voi sisällyttää yksityiskohtaisia vaatimuksia työn tekemisestä, vastuusta ja vakuutuksista. Valtion ja yksityisen toimijan välinen sopimus määrää, missä määrin vastuu saneerausoperaatiosta jaetaan yksityisen toimijan ja viranomaisen välillä. Viranomaiset eivät kuitenkaan voi delegoida ennaltaehkäisevään toimintaan liittyvää lakisääteistä vastuutaan, esim. tarkkailuvelvoitetta tai velvoitetta osoittaa tyhjennettävä hylky. Delegointi ei myöskään poista kunnan tai valtion vastuuta mahdollisesta tyhjennys- ja saneeraustyöstä aiheutuvasta vahingosta.<sup>16</sup> Vaikka itse hylkyjen tyhjennys- ja saneeraustehtävä voidaan siis antaa yksityiselle toimijalle, julkisyhteisö (esim. valtio tai kunta) ei voi siirtämällä tehtäviä muille välttää toissijaista vastuuta operaatiosta aiheutuvista vahingoista.

### 3.1.3 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan merialueella hylät ja öljyntorjunta kuuluvat itsehallintolain mukaisesti maakunnan vastuulle. Ahvenanmaalla ympäristövahinkojen torjunnasta vastaa Ahvenanmaan maakuntahallitus.<sup>17</sup> Kunnilla ei ole erityisiä vastuita hylkyjen saneerauksessa, vaan maakuntahallitus vastaa tässä asiassa kaikista merialueista, myös sisäisistä vesialueista, jotka ovat yksityisessä omistuksessa.

Käytännössä Ahvenanmaan maakunnalla ei ole mahdollisuutta ryhtyä käytännön torjuntatoimenpiteisiin, eikä ole siihen sopivaa kalustoa. Maakuntahallituksen kulttuuritoimisto ylläpitää listaa maakunnan vesialueella olevista (kaikenikäisistä) hylkyistä ja siihen on merkattu, mitkä hylät ovat suurimmat ympäristöriskit. Käytännössä torjuntatöitä tekevät siis Suomen valtion viranomaiset. Ahvenanmaan viranomaisten puolelta vaaditaan ennakoilmoitus työstä, ennen kuin torjuntatöihin maakunnan vesialueella ryhdytään, mutta varsinaista lupajärjestelyä ei sovelleta.

Torjuntatyön suorittamisessa viranomaisyhteistyönä tulee myös ottaa huomioon Ahvenanmaan demilitarisointiasema ja rajoitukset sotalaivojen liikkumisesta Ahvenanmaalla.<sup>18</sup> Esimerkkinä mainittakoon vuonna 2019 tyhjennetyt hylät (*Fortuna* ja *Hanna Marjut*), jotka tyhjennettiin hyvässä yhteistyössä Ahvenanmaan maakuntahallituksen luvalla, Merivoimien ja SYKEN toimesta. Myös aiemmin on Ahvenanmaan alueella suoritettu vaarallisten aineiden poistamista hylkyistä Merivoimien avustuksella.

Myös Ahvenanmaalla sovelletaan sadan vuoden ikärajaa historiallisiin hylkyihin, joista säädellään lähemmin maakuntalaissa (2007:19).<sup>19</sup>

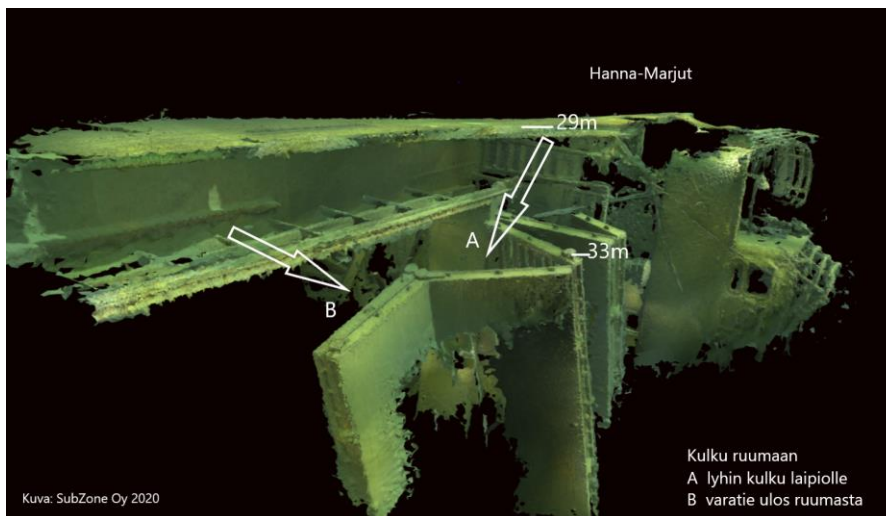
---

<sup>16</sup> Perustuslain 124 §:n mukaan "julkisia hallintotehtäviä" voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle "vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia." Lakia, jonka nojalla saneeraustyöt voitaisiin siirtää yksityiselle, ei ole tietyvästi olemassa.

<sup>17</sup> Landskapslag (1977:16) om bekämpande av oljeskador.

<sup>18</sup> Ålands Landskapsregering, Plan för bekämpning av oljeskador 2015-2019, ss. 10-11.

<sup>19</sup> Landskapslag (2007:19) om skyddet av marint kulturarv.



*Hanna Marjut -hylystä laadittu 3-D kuva, jonka avulla määritettiin työskeltäjien turvalliset reitit hyllyn polttoainetankkien luo, tankkien sijainti ja työtavat kohteessa. Kuvassa hyllyn keula on vasempaan hyllyn maataessa vasemmalla kyljellään pohjassa. SYKE ja Merivoimat tyhjensivät hyllyn öljysäiliöt vuonna 2020.*

### 3.2 Historialliset hylyt

Yli satavuotiaita hylkyjä koskee muinaismuistolaki (295/1963) ja erityisesti sen 20 §.<sup>20</sup> Nämä historialliset hylyt kuuluvat muinaismuistolain muutoksen jälkeen v. 2002 alkaen valtiolle, jos ulkoisten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että omistaja on hylännyt lain tarkoittaman hyllyn tai sen osan.

Merestä tai vesistöistä tavattu sellaisen laivan tai muun aluksen hylky, jonka uppoamisesta voidaan olettaa olevan vähintään sata vuotta, tai tällaisen hyllyn osa on muinaismuistolain 20.1 §:n mukaisesti rauhoitettu. Hylystä ja sen osasta tai siitä peräisin olevista esineistä on soveltuvin osin voimassa myös, mitä kiinteästä muinaisjäänöksestä ja toisaalta irtaimista muinaisesineistä muinaismuistolaissa (erit. 1-19 §) säädetään.<sup>21</sup>

Muinaismuistolain mukaan muinaisjäänöksen (sellaiset hylyt ja hyllyn osat, joiden voidaan olettaa olleen uponneena yli sadan vuoden ajan) kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu kajoaminen on kielletty ilman muinaismuistolain nojalla annettua lupaa. Lupaviranomainen on Museovirasto, joka valvoo muinaisjäänösten rauhoitusta.

Museoviraston tulee tämän perusteella olla tiiviisti mukana muinaismuistolain rauhoittaman laivanhyllyn saneeraustoimenpiteiden suunnittelussa. Virasto voi varmistaa, että hyllyn kunto dokumentoidaan ennen ja jälkeen saneerauksen, ja että toimista raportoidaan kirjallisesti.

Mikäli tällaisesta valtioon kuuluvasta historiallisesta hylystä aiheutuu ympäristövahinko, lienee selvää, että valtio joutuu kattamaan kustannukset työstä sekä mahdollisista ympäristövahingoista. Määritelmä kattaa nykyään ajallisesti kaikki ensimmäisen maailmansodan hylyt ja laajenee vähitellen

<sup>20</sup> 100-vuotisraja määritellään hyllyn uppoamishetken perusteella, eikä esim. laivan rakennusvuoden mukaan.

<sup>21</sup> Ks myös Matikka, 2013.

useisiin muihin hylkyihin, myös sellaisiin, joissa arvioidaan olevan öljyä ja muuta vaarallista lastia. Museoviraston osuus hylkyjen saneerauksessa tulee näin ollen kasvamaan tulevaisuudessa.<sup>22</sup>

Muinaismuistolakia sovelletaan vain Suomen aluemerellä sijaitseviin hylkyihin. Talousvyöhykkeellä voi syntyä haasteita omistajuuskysymykseen, esim. meripelastuksen yhteydessä. UNESCO:n 2001 UCH yleissopimuksen hyväksyminen laajentaisi valtion hylkyihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet talousvyöhykkeelle. Yleissopimuksen mukaan "kaikkein vedenalaiseen kulttuuriperintöön liittyvään toimintaan", johon yleissopimusta sovelletaan, ei sovelleta meripelastuslainsäädäntöä a) elleivät toimivaltaiset viranomaiset ole antaneet siihen lupaa, b) ellei toiminta ole täysin yleissopimuksen mukainen, ja c) ellei vedenalaisen kulttuuriperinnön suoja ole maksimaalinen.

Edellä mainitut säännöt eivät koske aluksia tai hylkyjä, jotka ovat suvereenin koskemattomuuden alaisia, ml. sotalaivat.

Tämän selvityksen kirjoitushetkellä muinaismuistolakia ollaan uudistamassa. Uudistustyötä johtaa Opetus- ja kulttuuriministeriö. Myös hylt liittyvät tähän kysymykseen. Aiemmin automaattisesti rauhoitettuja ovat olleet sellaiset hylt, joiden voidaan olettaa olleen uponneena yli sadan vuoden ajan. Nyt halutaan päättää rajaksi jokin tietty vuosi, jota ennen uponneet hylt ovat automaattisesti rauhoitettuja, ja jota nuoremmat eivät ole (mutta nuorempia voidaan kyllä rauhoittaa erillisellä päätöksellä hyvistä syistä). Liukuva ikäraja on tarkoitus siis poistaa uudistetusta laista.

### 3.3 Sotahylt

Myös sotahylkyjä koskevat erilliset säännöt. Suomessa asetus puolustusvoimille kuuluneen tavaran löytämisestä ja pelastamisesta (84/1983) vaatii, että omaisuudesta, "joka on ilmeisesti kuulunut Suomen tai muun maan puolustusvoimille" ilmoitetaan viranomaisille, jonka jälkeen sotilasviranomaisen "päättää sen haltuunotosta ja säilyttämisestä". Asetuksen perusteella suomalaiset sotahylt kuuluvat selkeästi puolustusvoimien vastuulle ja puolustusvoimat päättää tämän mukaan myös esim. sukellustoiminnasta maailmansotien aikaisilla hyltyillä. Mutta asetus mahdollistaa myös tulkinnan, jonka mukaan puolustusvoimat voisi ottaa haltuun ja omistaa Suomen aluevesillä olevia ulkomaisia sotalaivahylkyjä. Tämä asia kuitenkin hankaloituu kansainvälisen oikeuden valossa, sillä sota-alukset nauttivat usein koskemattomuutta tai sota-alusten suvereniteettia.

Kansainvälisellä tasolla mm. YK:n merioikeusyleissopimus UNCLOS (esim. 32 ja 236 artiklat) myöntää suvereniteettia sota-aluksille, mutta myös eräille muille valtion aluksille.<sup>23</sup> Koskemattomuus on täydellinen ainoastaan aavalla merellä, muilla merivyöhykkeillä rantavaltion toimivalta pätee rinnakkaisena, sitä suuremmassa määrin mitä lähempänä rantavaltiota kyseessä oleva merivyöhyke sijaitsee.

Sotahylt erottuvat muista hyltyistä myös omistajuuskysymyksen suhteessa. Omistajuus ei vanhene, ei ainakaan yhtä nopeasti kuin kauppa-alusten kohdalla. Tämä ei merkitse, etteikö rantavaltiolla ole toimivaltaa ryhtyä torjuntatoimenpiteisiin, mutta se edellyttää ainakin jonkinlaista yhteistyötä lippuvaltion kanssa, ennen kuin toimenpiteisiin ryhdytään, ja siten myös valtionvälisten intressien

---

<sup>22</sup> Lakiehdotus muinaismuistolain uudistamisesta on parhaillaan työn alla, joten lähivuosina saattaa tulla muutoksia hylkyjen rauhoitukseen liittyviin sääntöihin.

<sup>23</sup> Ks tarkemmin esim. McDorman, 2015.

punnintaa. Esimerkiksi sääntöä sadan vuoden rajasta hyllyn siirrosta valtiolle ei voida suoraan soveltaa sotalaivojen kohdalla.

Sotahyllyt aiheuttavat usein myös saneeraukseen liittyviä lisäkysymyksiä, koska näillä aluksilla saattaa olla räjähteitä, ammuksia tai muita vaarallisia aineita, jotka edellyttävät erityistä varovaisuutta.

Näistä erityissäännöistä huolimatta on taloudellisen vastuun siirtäminen rantavaltion torjuntatoimenpiteistä lippuvaltiolle ollut käytännössä vaikeaa.<sup>24</sup>

### 3.4 Päätelmät

#### 3.4.1 Monitahoinen sääntely

Suomessa monet eri viranomaiset saattavat olla vastuussa hyllyistä ja niiden ympäristöhaitoista. Keskeisiä viranomaistahoja ovat mm. Merivoimat, Rajavartiolaitos, ympäristöministeriö ja sen hallinnonalan viranomaiset, SYKE, Traficom, museoviranomaiset sekä alueelliset pelastuslaitokset. Lisäksi kunnilla on oma roolinsa, mikäli hylky sijaitsee kunnan vesialueella.

Suuresta viranomaismäärästä huolimatta ei ole selvää, miten hylkyihin liittyvät viranomaisten vastuut määräytyvät missäkin tapauksessa, paitsi hyllyn vuotaessa havaittavasti, jolloin tarvittavista toimenpiteistä vastaavat Rajavartiolaitos tai alueellinen pelastuslaitos riippuen kohteen sijainnista. Pelastuslaissa ei kuitenkaan ole määritelty eri viranomaisten tehtäviä ja vastuita ennen öljyn mahdollista vuotamista hyllystä. Missään muussakaan laissa ei ole määritelty institutionaalista vastuuta hyllyistä yleisesti, akuuttitapausten ulkopuolella, ml. mahdollisesti vaarallisten hylkyjen seuranta sekä kriteerit mahdollisten vaarallisten hylkyjen tunnistamiseksi ja priorisoimiseksi. Vastaava viranomainen pitäisikin selkeyttää lainsäädännön tasolla hylkyihin kohdistuvan ennaltaehkäisevän toiminnan osalta.

Olisi luontevaa, että valtion roolia ja vastuuta korostettaisiin, esim. siten, että valtio olisi aina vastuussa hylkyjen saneerauksesta niiden sijainnista huolimatta. Tehtävä olisi luontevinta säätää ELY-keskuksille. ELY:t voisivat vastata myös kaikista ympäristölupahakemuksista hyllyn saneerauksissa.<sup>25</sup>

Hylkyihin liittyvä tutkimus- ja priorisointitehtävä olisi myös tarpeen keskittää yhdelle viranomaiselle. Tähän asti SYKellä on asiaan liittyen ollut eniten kokemusta. Öljyntorjuntavastuun siirryttyä ympäristöhallinnolta sisäministeriöön SYKellä ei ole enää mahdollisuutta (osaamista, resursseja, hylkysaneerausta tukevaa muuta toimintaa) ylläpitää valmiuksia hylkytöihin. SYKE on kuitenkin vedenalaistöissä mukana olleiden asiantuntijoidensa avulla kyennyt HYLTY-hankkeessa nostamaan Rajavartiolaitoksen ja Merivoimien kompetenssia hylkyjen saneeraukseen ja öljynpoistoon liittyen. Näillä viranomaisilla on tämän selvityksen kirjoitushetkellä varsin hyvät edellytykset hylkyjä koskevien tehtävien suorittamiseen. Merivoimien resurssit hylkyjen saneeraukseen ja öljynpoistoon ovat

---

<sup>24</sup> Ks esim. Jessen 2019.

<sup>25</sup> Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) 3.1 § kohta 9. mukaan ELY-keskusten tehtäviin kuuluu mm. "ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito". Tämän lisäksi niiden tehtävänä on myös "valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta. (3.2 § kohta 3).

kuitenkin rajalliset ja operaatioita kyetään tekemään ainoastaan Puolustusvoimille asetettujen varsinaisten lakisääteisten tehtävien niin mahdollistaessa.

### 3.4.2 Ehdotus säännösten muokkaamiseksi ja menettelytavaksi

Ympäristölupa-asioihin liittyvää valtion ja kunnan välistä toimivallanjakoa muokkaamalla ja valtiollisten ympäristöviranomaisten tehtäviä määrittelemällä ja täsmentämällä voisi olla mahdollista määritellä hylkyihin sisältyvien öljyjen saneerauksesta.

Tällä hetkellä on epätodennäköistä, että ennaltaehkäisevät öljynpoisto-operaatiot voisivat lupamenettelyjen osalta kuulua ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 4 kohdassa mainittuun, kunnan lupamenettelyn piiriin kuuluvaan kategoriaan "polttoaineiden valmistus taikka kemikaalien tai polttoaineiden varastointi tai käsittely". Lisäksi luvitustoimivallan kuuluminen eri kunnille voisi hylkyilmiön erityislaatuisuuden takia olla epätarkoituksenmukaista ja johtaa vaihteleviin käytäntöihin. Tulevaisuutta ajatellen olisi hyvä selkeyttää tämä asia esim. siten, että öljyn tyhjennys ja saneeraus sisällytettäisiin ympäristönsuojeluasetukseen 1 §:ään, jolloin hylkyjen tyhjennystä ja saneerausta koskevat lupa-asiat kuuluisivat asetuksen mukaan aina valtion lupaviranomaisen tehtäviin, vaikka hylky olisikin kunnan vesillä ja siksi jätelain nojalla kunnan viimekätisen vastuun piirissä. Tästä syystä olisi harkittava, voitaisiinko asetuksen 1 §:n 14 kohtaan, joka käsittelee muuta toimintaa, lisätä seuraavanlainen toiminto alakohtaan c): "Öljyn ja muiden kemikaalien ennakoiva tyhjennys Suomen vesialueella ja Suomen talousvyöhykkeen sisällä sijaitsevista hylkyistä sekä hylkyjen saneeraus mainituista aineista." Kaikkien hylkyjen tyhjennys- ja saneeraustoiminnan luvittamisen keskittäminen valtiolliselle lupaviranomaiselle ei sinällään ratkaise sitä toimivaltakysymystä, mille viranomaiselle viimekätinen vastuu tyhjentämisestä kuuluu, mutta ainakin kuntien ja valtion viranomaisten toimivaltaan kuuluvien vesialueiden suhteen tällaisen erikoistoiminnan luvittaminen voisi keskittyä yhdelle lupaviranomaiselle, AVI:lle, jonka toiminta tosin jakautuisi useammalle AVI:lle. Ahvenanmaalla toimivalta ympäristöluvan myöntäminen kuuluu Ahvenanmaan ympäristövirastolle, mutta kuten yllä esitettiin, tässä raportissa kaavailtu hylkyjen tyhjennys ja saneeraus voisi olla toteutettavissa ilmoitusmenettelyn kautta.

Myös tyhjennys- ja saneeraustoiminnan käynnistävä ja hoitava viranomaistaho kaipaa määrittelyä, sillä kuten edellä on todettu, voi hylkyyn sisältyvä öljy tai muu kemikaali aktivoida useita eri viranomaistahoja. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) asettaa ELY-keskusten tehtäviksi 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa mm. seuraavat toimialat: ympäristönsuojelu, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Lisäksi saman lainkohdan 2 momentin 3 kohdassa todetaan, että ELY-keskusten tehtävänä on mm. ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötoiden toteuttamisesta. Koska ELY-keskukset hoitavat lain 2 §:n mukaan valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla ja koska ne toimivat ympäristöasioissa ympäristöministeriön alaisuudessa ja ohjauksessa, näyttäisi ELY-keskus olevan sellainen yleistä ympäristötoimivaltaa alueellisella tasolla käyttävä hallintoelin, joka sopisi hylkyjen tyhjennys- ja saneeraustoiminnan vastuutahoksi ja myös hallintoyksiköksi, joka valtion puolesta huolehtisi valtiolle aiheutuneiden kustannusten takaisinsaannista eri lähteistä mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (906/2012) sisältää toimialuekohtaisia määritelmiä tehtävistä, joita eri ELY-keskukset hoitavat. Asetuksen 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnat kuuluvat Varsinais-

Suomen ELY -keskuksen toimialueeseen. Sen päätoimipaikka on Turussa ja sivutoimipaikka Porissa, joten se kattaa alueellisesti merkittävän osan niistä vesialueista, joissa hylkyjä esiintyy. Asetuksen 5 §:n mukaan Varsinais-Suomen ELY -keskuksen toimialueeseen kuuluvat lisäksi kaikkien ELY -keskusten toimialueella eräät muut tehtävät, kuten maantilaissa (503/2005) tarkoitetut maantielauttaliikenteen hankintaan ja palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät ja saariston kehityksen edistämistä annetussa laissa (494/1981) tarkoitetut saariston yhteysalusliikenteen hankintaan ja avustuksiin sekä palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät. Nämä koko maata koskevat tehtävät eivät suoraan liity ympäristöhallintoon, mutta ilmentävät Varsinais-Suomen ELY -keskuksen merellistä luonnetta. Lisäksi Varsinais-Suomen ELY -keskus hoitaa useita kalatalouteen liittyviä ja myös ympäristönsuojelulain kautta kalatalouteen liittyviä tehtäviä Satakunnan ELY -keskuksen alueella.

Siksi olisi mahdollista ajatella, että Varsinais-Suomen ELY -keskukselle asetettaisiin asetusmuutoksella uusi valtakunnallinen, 5 §:n 1 momentin 6 kohtaan sisällytettävä tehtävä: ”öljyn ja muiden kemikaalien ennakoiva tyhjennys Suomen vesialueella ja Suomen talousvyöhykkeen sisällä sijaitsevista hyljistä sekä hylkyjen saneeraus mainituista aineista, tarvittaessa asianomaisen kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan kanssa asiasta erikseen sopien, silloin kun hylkyjä ei koske sellainen rajoitus, joka sisältyy merilakiin tai muinaismuistolakiin taikka puolustusvoimia koskevaan lainsäädäntöön.” Asetusmuutos olisi tehtävissä ympäristönsuojelulain (527/2014) 9 §:n asetuksenantovaltuutuksen nojalla ja se toteuttaisi useita ympäristönsuojelulain 1 §:ään sisältyviä tarkoituksia ja 20 §:ään sisältyviä yleisiä periaatteita suhteessa siihen viimekätiseen siivousvelvollisuuteen, joka kunnalla on jätelain 74 §:n 2 momentin nojalla, sillä hylky ja sen sisältämä öljy tai muut vaaralliset kemikaalit on katsottava jätteeksi. Hylkyihin sisältyvän öljyn ja muiden kemikaalien tyhjentämisen ja saneeraamisen tulisi sisältyä valtakunnalliseen ja alueelliseen jätesuunnitelmaan.

Koska hylky ja siihen sisältyvä öljy tai muu kemikaali on katsottava jätelain mukaiseksi jätteeksi, joka on lain 72 §:ään sisältyvän roskaamiskiellon vastaisesti jätetty ympäristöön, on kunta lain 74 §:n 2 momentin mukaan viimekätisessä vastuussa jätteen siivoamisesta. Hylkyjätteen siivoaminen kunnan alueelta on siis kunnan tehtävä ja siksi kunnan järjestämistä vastuulla. Kuntalain (410/2015) 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämistä vastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Yksi mahdollisuus on hankkia palvelu valtiolta.<sup>26</sup> Hylkyjen tyhjentämisestä ja saneeraamisesta vastaava ELY-keskus voisi siten solmia kunnan kanssa julkisoikeudellisen sopimuksen tietyn hyllyn tyhjentämisestä ja saneeraamisesta, edellyttäen että ELY-keskukselle on annettu tämän sisältöinen tehtävä. Sopimusperusteinen järjestely kunnan ja ELY-keskuksen välillä tarjoaisi myös mahdollisuuden kustannusten jakoon kunnan ja valtion välillä, kuitenkin siten, että otetaan huomioon mahdollisuus tyhjennys- ja saneeraustyöstä aiheutuneiden kustannuksen korvaamiseen muista rahoituslähteistä.<sup>27</sup> Kunta voisi edelleen myös tyhjentää ja saneerata hyllyn itse esimerkiksi

---

<sup>26</sup> Hallituksen esitys kuntalaiksi HE 268/2014 vp, s. 140.

<sup>27</sup> Kuten hallituksen esityksessä HE 138/2018 vp, s. 18, todetaan, ”jälkitorjunnasta vastaavalla kunnalla on öljysuojarahastosta annetun lain 11 §:n perusteella mahdollisuus saada rahastosta ennakkokorvausta vahingontorjuntakuluista”, joten korvaus ei olisi ainoastaan jälkikäteinen, vaan voi olla myös ennakkollinen.



hankkimalla palvelun yksityisellä palveluntuottajalta, kunhan kunta hankkii toimenpidettä koskevan ympäristöluvan.

Ehdotetulla järjestelyllä on tiettyjä etuja:

- mahdollisuus jäsentää hylkyjen tyhjennys- ja saneeraustoiminnasta asetuksentasoisten säännösten muuttamisella, mikä on yksinkertaisempaa kuin lain muuttaminen
- luvituksen keskittäminen aluehallintoviranomaisille myös kunnallisilla vesialueilla sijaitsevien, öljyä tai muita kemikaaleja sisältävien hylkyjen osalta
- tyhjentämis- ja saneeraustehtävän keskittäminen yhdelle ELY -keskukselle, joka valtion viranomaisena voisi sopia kuntien kanssa kuntien alueella sijaitsevien hylkyjen tyhjentämisestä ja saneeraamisesta.

Ehdotetulla järjestelyllä on myös omat ongelmansa:

- järjestely jää kuntien osalta sopimuksenvaraiseksi (jos haluttaisiin siirtää hylkyjen tyhjennys- ja saneeraustehtävä kunnilta valtiolle, tulisi jätelakiin tehdä tältä osin muutos, jolla kunnan tehtävä siirretään valtiolle)
- tyhjennys- ja saneeraustoimenpiteisiin pitäisi varata budjettirahoitusta, jonka takaisinsaaminen yllä esitettyjen korvausmekanismien kautta ei ole täysin varmaa. Budjettivarojen käytön tarvetta vähentäisi kuntien mahdollisuus ennakolliseen kulujen kattamiseen ja viranomaisten mahdollisuus saada jälkikäteen korvauksia aiheutuneista kustannuksista. Jälkikäteinen kustannusten korvaaminen tosin edellyttää, että tyhjennys- ja saneeraustyön teettämiseen käytetään alkuvaiheessa budjettivaroja.

### 3.4.3. Korvausvastuu hylkyistä

Vastuu ympäristölle vaarallisten hylkyjen suhteen voi kuulua hyllyn omistajalle tai viranomaisille taikka molemmille. Vastuutahon määräytyminen riippuu olennaisesti ajoituksesta sekä hyllyn sijainnista ja siten erityyppisten sääntöjen sovellettavuudesta. Vastuupuolella suurin ero eri sääntöjen välillä kulkee uusien ja vanhempien hylkyjen välillä. Uusien hylkyjen osalta tilanne on paremmin säädelty (ankara vastuu ja vakuutuspakko), mutta siinäkin on toki edelleen riski, että rajoitettu vastuu ei riitä kulujen korvaamiseen, varsinkin ellei kyseessä oleva hylky ole öljysäiliöalus (ks. yksityiskohtaisempi selvitys liitteessä 1).

Uusien hylkyjen osalta voitaisiin helposti lainsäädäntökeinoin lisätä laivanisäntien osuutta tällaisesta vastuusta nostamalla vastuurajoituksen kokonaissummaa huomattavasti tai poistamalla rajoitus kokonaan hylkyjen saneerauksesta tai poistosta aiheutuvien kustannusten kohdalta. Lainsäädännön osalta tämä edellyttäisi varauman tekemistä vastuurajoitusyleissopimukseen (LLMC) sekä muutosta merilain 9 lukuun. Tämän lisäksi HNS-yleissopimuksen voimaantulo kansainvälisesti parantaisi merkittävästi valtion mahdollisuuksia saada korvausta kustannuksista, jotka liittyvät vaarallisten aineiden poistamiseen (tulevista) hylkyistä.

Olemassa olevien hylkyjen korvausvastuun osalta (myös historialliset hyltyt) tilanne on huomattavasti epäselvempi, ja usein maksajaksi sekä saneeraustoimenpiteistä että ennaltaehkäisevistä toimista jää valtio.

Mikäli ei nähdä tarkoituksenmukaisena, että vanhojen hylkyjen saneerauskustannukset ja vastuuriskit kohdistuvat pääosin valtiolle, löytyisi kustannusten ja riskien hallintaan muitakin malleja. Yksi esimerkki olisi rahasto, johon tällaiset kulut kattavat varat kerätään etukäteen kaikilta tai tietyiltä

Suomeen tulevilta laivoilta. Olemassa olevan öljysuojarahaston käyttöä tähän tarkoitukseen tulisi harkita.

#### 4. Hylkyjen ympäristövaikutusten minimointi

HYLYT-hankkeen yhtenä tavoitteena on ollut vedenalaistehtävissä aiemmin olleiden tahojen, Merivoimien ja Rajavartiolaitoksen, edellytysten parantaminen hylkytöissä.

- Vedenalaislaitteita on kunnostettu sekä hydroakustisia kuvauslaitteita ja kauko-ohjattavia sukellusrobotteja (ROV) on hankittu hylkyjen tunnistamiseen ja hylkytyön valmisteluun.
- Alusten kansihenkilöstöä on koulutettu käyttämään öljynimulaitteistoja, joita viranomaisilla on tällä hetkellä yksi molemmissa sotasatamissa.
- Raivaajasukeltajia on koulutettu laitteiden käytössä; koulutusjaksojen puitteissa on onnistuttu poistamaan öljyt kolmesta prioriteettihylkyistä.

Keskeinen tavoite jatkossa on varmistaa i) jo saavutetun hylkytöihin soveltuvan osaamisen ja kaluston toimintakyvyn säilyttäminen, ii) uuden sukupolven laitteiden ja reaaliaikaisten sensorijärjestelmien testaus ja käyttöönotto, iii) hylkytiedon jatkuva kerääminen ja riskihylkyjä koskevan tiedon päivitys, iiiii) riskihylkyjen ympäristöllisen tarkkailun järjestäminen prioriteettihylkylistan perusteella ja iiiiii) vuotavien hylkyjen saneerauksen järjestäminen.

##### 4.1. Hylkyjen tarkkailu

Hylkyjen tila ei ajan myötä parane; jossakin vaiheessa öljyä pääsee vuotamaan ympäristöön. Hylkyjen tilaa ja niiden aiheuttamaa ympäristöriskiä onkin tarpeellista tarkkailla. Tuleville saneerauksille on tehtävä ympäristönäkökulman perusteella priorisointi ja aikataulutusta, jota päivitetään tarkkailuohjelman antamien tietojen perusteella. Ohjelma pitää sisällään hylkyjen yksityiskohtaisen luotauksen sekä kemiallis-biologisia ja sensoriteknologiaan pohjautuvia mittausmenetelmiä.

Riskihylkyjen ympäristötarkkailuohjelma voidaan kustannustehokkaimmin liittää tapahtuvaksi HELCOM COMBINE meren tilan seurantaohjelman yhteydessä, jota Suomen osalta toteutetaan SYKEN merentutkimusalue Arandan säännöllisillä seurantamatkoilla. Erityisiä tarkkailumatkoja ei näin tarvittaisi, vaan aluksen seurantamatkojen reitit sopeutettaisiin kohdehylkyjen mukaisesti. Aluksen matka-ajat luonnollisesti pitenevät jonkin verran riippuen kohteilla suoritetuista operaatioista ja tähän olisi osoitettava lisäresurseja. Tämä olisi kuitenkin järkevä ratkaisu, koska aluksella on moderni tutkimuslaitteisto kaikkien suunniteltujen mittauksien toteuttamiseksi.

Ympäristötarkkailumatkoilta saatu tieto hylkyjen tilasta ja mahdollisista vuodoista yhdistetään. Sen perusteella tehdään vuosittain päivitetty ympäristöriskinarvio ja kohteiden priorisointi toimenpiteitä varten. Prioriteettihylkylista (Taulukko 1) pohjautuu VRAKA-riskiarviointityökaluun (Landqvist et al 2015), joka ottaa huomioon hylkytöiden vuotavan öljyn ekotoksikologiset vaikutukset. VRAKA-mallissa on myös kohteen sijainnilla merkitystä, sillä pienempikin hylkykohde lähellä ekologisesti arvokasta kohdetta ja / tai suojelualueita määrittää ongelmakohteeksi. SYKellä on mahdollista laatia hylkyistä tarkennettu käsikirjasto.

Taulukko 1. Ehdotus ympäristölliseksi prioriteettihylkylistäksi. Osa hyljistä on saneerattu tai muuten arkistoselytysten ja sukellustutkimuksien perusteella arvioitu olevan öljyistä tyhjiä tai omaavan niin pieniä määriä öljyä, ettei niiden suhteen kannata suorittaa tarkkailua tai mahdollisia saneeraustoimia.

Tyyppi	Aluksen nimi	Bunk+AB483+AB1:A+AB1:AB1079
MA	BEATRIS	14 tdo
MA	CERES	85 engl.tn
HA	EIRA	440 m.tons
hävittäjä 7 lk	GNEVNYJ	540 / 548 t
HA hinaaja/jäänmurtaja	HINDENBURG	140 t
panssarilaiva	ILMARINEN	93 t
MA	IRMA	20 tdo
miinalaiva	KÖNIGIN LUISE	vain paravaani poistetaan
sukellusvene	M 98	17 t
sukellusvene	P 1 PRAVDA	93 t
HA	PARK VICTORY	Saneerattu
MA	RIEGEL	25 t
sukellusvene	S 5	~ 200 t
sukellusvene	S 7	100 t
sukellusvene	S 9 TAI S 12	100 t
sukellusvene	S 9 TAI S 12	100 t
sukellusvene	SHCH 304 KOMSOMOLETS	25 t
sukellusvene	SHCH 305, LIN	58 t
sukellusvene	SHCH 308, SYOMGA	58 t
sukellusvene	SHCH 311, KUMZHA	58 t
sukellusvene	SHCH 317	58 t
sukellusvene	SHCH 322	58 t
sukellusvene	SHCH 324	58 t
hinaaja	SIMSON	28 tof
hävittäjä	SMETLIVY	540 t
hävittäjä	SUROVYJ	500 t
MA	SVANSJÖ	15 tdo
miinanraivaaja	T-206, VERP	96 t
MA	TRANSLUBECA	137 t
hävittäjä	Z 35, BÄTHKE	täysin hajonnut
hävittäjä	Z 36, HÄUSEN	~ 500 t
sukellusvene	M-103	17 t
miinanraivaaja	T-203, Patron	96 t

## 4.2 Saneerauspäätös

Ympäristöriskejä arvioivan hylkytarkkailun jälkeen on ennen saneerauspäätöstä tehtävä hyllyn arviointi, jossa selvitetään hyllyn aiheuttama tekninen öljyvuotoriski, hyllyn kunto ja sen saneerattavuus. Esimerkiksi Taulukossa 1 esitetyn listan hyljistä suurin osa on toisen maailmansodan aikaisia kohteita. Sota-aluksien kohdalla joudutaan arvioimaan räjähteistä ja ammuksista aiheutuva vaara saneeraustöiden yhteydessä. Kaikkien saneerausoperaatioiden riskianalyysi tulee suorittaa ennen toimenpidettä.

Saneerauspäätöksen jälkeen laaditaan saneeraussuunnitelma, jossa hyllystä kerätään tietoa i) lastin ja muiden haitta-aineiden määrästä ja laadusta, ii) hyllyn kunnosta ja rakenteesta (öljytankkien sijainnista), iii) meren virtauskentistä ja merenpohjan ominaisuuksista, sekä iiiii) alueellisista erityispiirteistä ja kunnostustoimien kannalta herkistä kohteista.

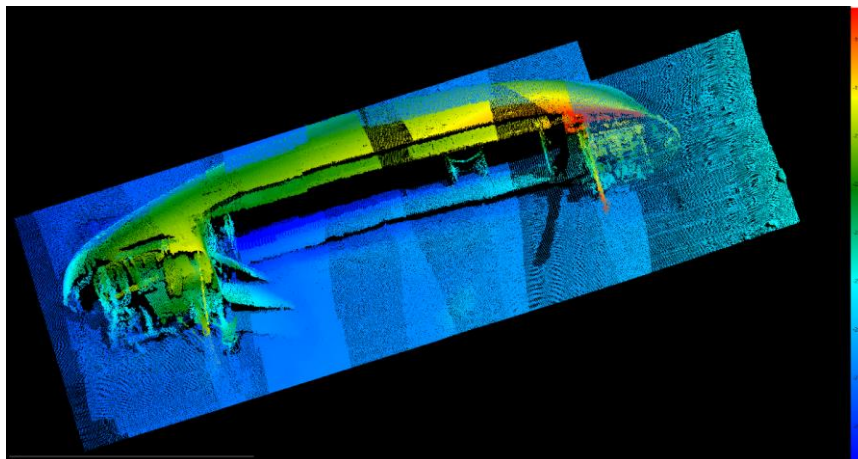
Hylkyjen saneerauskustannukset riippuvat paljolti hyllyn sijainnista ja syvyydestä sekä hyllyn kunnosta ja asennosta pohjalla. Euroopassa on toteutettu hankkeita, joissa yksittäisen hyllyn saneeraus on maksanut 5 M€. Maailmalla on suoritettu saneerauksia, joissa kustannus on ollut 50-100 MUSD.

Ruotsissa on parhaillaan menossa 10-vuotinen valtion rahoittama hylkyohjelma, jossa on identifioitu 31 prioriteettihylkyä. Hankkeen ollessa puolivälissä on saneerattu seuraavasti:

- Thetis; poistettu 0.7 m<sup>3</sup> öljyä, kustannus 6 MSEK
- Lindesnäs; poistettu 300 m<sup>3</sup> kerosiinia ja dieseliä, kustannus 22 MSEK
- FinnBirch; poistettu 60 m<sup>3</sup> dieseliä ja 88 m<sup>3</sup> raskasta polttoöljyä, kustannus 24 MSEK.
- Skytteren (saneeraus valmisteilla) noin 100 m syvyydessä, arvioidut kustannukset 25-50 MSEK.

Suomessa aiemmin suoritettujen öljynpoisto-operaatioiden on pääosin suoritettu Merivoimien ja Rajavartiolaitoksen toimesta virkatyönä. Kustannukset ovat yleensä olleet satoja tuhansia euroja, varsinkin jos tehtävät on kyetty tekemään esimerkiksi öljyntorjunta-alusten valmiusvuorojen yhteydessä. Kalleimmat operaatiot ovat olleet Park Victoryn ja Estonian öljyjen poistot, joiden suuruusluokka on nykyrahassa miljoonia euroja. HYLTY-hankkeessa tyhjennettiin 2019–2020 kolme hylkyä (Veli-ruoppaaja, Fortuna ja Hanna Marjut), joiden kustannukset hylkyä kohden ovat olleet luokkaa 100 000 € johtuen operaatioiden koulutusluonteesta ja töiden suorittamisesta Merivoimien kanssa.

Mikäli tulevaisuudessa joudutaan suorittamaan hylkykohteiden saneerauksia tarjouskilpailulla, voidaan karkeana arviona pitää tavanomaisen kohteen hintana 2-3 M€ ja vaativan kohteen 5-10 M€. Pelkästään operaatioon osallistuvien alusten päivähinnat ovat luokkaa 50 000 – 75 000 €/vrk, johon hintaan tulee ottaa huomioon sukellustöiden osuus, niiden edellyttämien laitteiden käyttö ja mahdolliset työstä johtuvan tahattoman öljypäästön torjuntatoimet. Sota-alusten saneerauksessa tulee lisäksi ottaa huomioon riskianalyysin teko raivattavien ammusten ja räjähteiden osalta sekä niiden poiston kustannukset ja suorittamisen aikataulu. Tämä työ on Suomessa Merivoimien vastuulla.



*Fortuna-hylky Kihdillä elokuussa 2020 kuvattuna MT ARANDA aluksen uudella MBES-laitteella. Tällaisen 3D-kuvan avulla voidaan seurata muutoksia hylyissä ja suunnitella erilaisia vedenalaistehtäviä. Kuva: J. Rytönen.*

### 4.3. Vuotavat hylyt

Vuotavan hyllyn tilanteessa tai mahdollisesti saneerauksen yhteydessä tapahtuvaa mahdollista päästöä varten on tarpeen laatia päästön kulkeutumisen nuste. Karkean arvion öljyn leviämisestä voi tehdä vallitsevien olosuhteiden perusteella ja yleensä näin arvioitaessa saadaan selville pahin mahdollinen tilanne. Tarkempaan arviointiin voi käyttää erilaisia leviämismalleja (mm. Seatrack Web), joiden avulla voidaan rajata alue, jolle systemaattinen näytteenotto tulisi kohdentaa. Joissakin tapauksissa alueen virtauksia voidaan arvioida pohjautuen aiemmin lähistöllä olleiden virtausmittarien keräämään dataan ja virtausmallinnukseen.

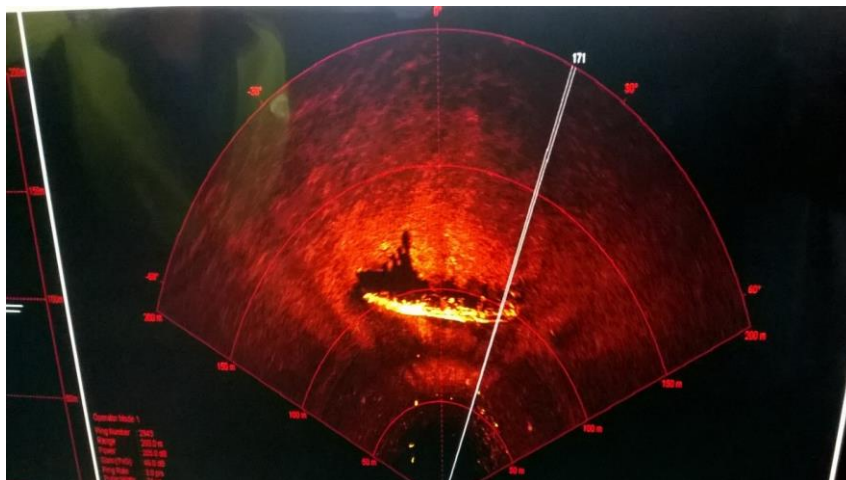
Öljyvuohto voi myös jäädä paikalliseksi hylkyä ympäröivään pohjasedimenttiin tai se voi kulkeutua pitkin pohjaa, jos esimerkiksi vuotava öljy on raskaampaa polttoöljyä. Tiedetään tapauksia, joissa öljy on myös kulkeutunut horisontaalisesti tiettyssä vesikerroksessa ja noussut pintaan tai rantautunut kaukana itse hylystä. Suomessa ei ole tarkkailtu hylyistä vuotavan öljyn kulkeutumisesta eikä hylkyjen lähiympäristön sedimentin öljypitoisuuksia. Tässä raportissa määriteltyjen prioriteettikohteiden joukosta voitaisiin valita edustavia hylkyjä, joissa voitaisiin kehittää ja testata tarkkailumenetelmiä hylkyjen muodostaman riskin arviointiin.

Mikäli hylky vuotaa ja pinnassa havaitaan öljykalvo, muodostaa se öljypäästöuhan, johon sovelletaan torjuntatoimia voimassa olevan Pelastuslain mukaan.

### 5. Viranomaisyhteistyö

Viranomaisyhteistyön toimeenpanevana tasona ovat hallinnonalat: Liikenne- ja viestintäministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Puolustusministeriö, Sisäministeriö ja Ympäristöministeriö.

Öljyntorjunta on esimerkki kustannustehokkaasta tehtävien organisoinnista viranomaisten välillä (Munkki, 2009). Munkin julkaisussa korostuu vastuuviranomaisen merkitys tehokkaalle yhteistoiminnalle. Epävirallisissa toimintamalleissa viranomaistoiminta saattaa olla jäsentymätöntä, eikä vastuuviranomainen ole selvillä, mikä voi johtaa hankaliin tilanteisiin. Viranomaisyhteistyö hylkyjen muodostaman ympäristöriskin hallinnassa tulisi olla organisoitua. Hylkytoiminnassa seuraavien kokonaisuuksien vastuut tulisi määritellä.



Vedenalaisen robottikameran sonar-laitteessa näkyvä saksalainen hävittäjä Z-36 keväällä 2016 SYKE:n ja Rajavartiolaitoksen suorittamalla tiedusteluretkellä. Hyllyssä arvioidaan edelleen olevan 500 – 700 tonnia öljyä. Kuva: J. Rytönen.

Hylkyjen tyhjennykseen liittyvät tehtäväkokonaisuudet voivat jakautua useiden viranomaisten kesken:

#### **Hylkysaneeraustoiminnan keskitetty vastuu**

- hylkyjen tyhjennys- ja saneeraustoiminnan vastuu- ja hallintoyksikön määrittely

#### **Hylkyarvio, saneerauspäätös ja saneeraus sisältäen esim:**

- hyllyn *teknisen kunnan selvittäminen ml. riskiarvio*
- *saneerauspäätös*
- *saneeraussuunnitelma* aikatauluineen ml. luvat, vakuutukset ja varautumissuunnitelmat
- *kilpailutukset*
- *kenttätöiden organisointi ja toteutus*
- *osaamisen ylläpito ja välineistö*
- *ennakoimattomien öljypäästöjen torjunta ja vuodon tukkiminen*

#### **Hylkyjen aiheuttaman ympäristöriskien arviointi sisältäen esim:**

- hylkyjen aiheuttaman *ympäristöriskin arviointi*
- hylkyjen aiheuttamien *vuotojen ekologiset vaikutukset ja ympäristöseuranta*
- *saneeraustoimienpiteiden aiheuttamien ympäristöriskien arviointi ja seuranta*

#### **Hylkyihin liittyvä jätteiden käsittely**

- hylkyjen aiheuttamien *jätteiden käsittelyn* järjestäminen

#### **Hylkytietojen hankinta ja ylläpito sisältäen esim:**

- hyllyn *omistajuuden* selvittäminen ja hyllyn *teknisten tietojen* ja piirustusten hankinta
- hyllyn sijainti suhteessa *lainsäädäntöön ja sopimuksiin* sekä liikenneväyliin ja rakennusalueisiin
- *hylkyrekisterin laadinta ja ylläpito*. Rekisteri sisältää hyllyn sijainnin ja siihen kootaan kaikki saatavilla olevat tekniset tiedot hyllyistä, sekä arvio niiden aiheuttamista ympäristöriskeistä.

**Hylkyhavaintoportaali** sisältäen esim:

- Hylkyhavaintoportaali sisältää *perustietoja* hylkyistä ja mahdollistaa *harrastussukeltajille* tallentaa havaintojaan portaaliin

Tällä hetkellä millään olemassa olevalla valtion aluehallinnon viranomaisella ei ole hylkyjen ympäristöhaittoja ennaltaehkäisevään toimintaan soveltuvaa toimivaltaa. Sekä keskushallintoon kuuluvien tahojen että alueellisen ympäristöhallinnon ja kuntien toimivaltaa tulisikin tässä asiassa täsmentää.

On oleellista, että hylkysaneeraukseen liittyvät työt osoitetaan sellaisille tahoille, joiden osaaminen ja voimavarat tukevat saneeraustoimenpiteiden toteutusta, ja tehtävään osoitetaan riittävät resurssit. On myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että saneeraustoimenpiteistä vastaa taho, jolla on hyvä onnettomuusriskeihin liittyvä osaaminen, turvatoiminnot ja niihin liittyvä laadunhallinta.

Hylkyjen tyhjennys- ja saneeraustoiminnasta vastaavan tahon lisäksi työhön osallistuu useita laitoksia, ja siksi koordinoitua varten tulisi hylkyjen ympäristöriskien vähentämistä varten perustaa hylkytoimintaan liittyvä työryhmä, johon osallistuvat ainakin yllä mainitut ministeriöt sekä Rajavartiolaitos, Pelastuslaitos, Suomen ympäristökeskus, ELY-keskusten edustaja, Merivoimat, Traficom, Ilmatieteen laitos ja Museovirasto. Viranomaisyhteistyön lisäksi hylkyjen suunnitelmallinen tarkkailu hyötyy vapaa-ajan sukeltajien tuomisesta yhteistyön piiriin aikaisempaa järjestelmällisemmin. Kokonaisuuteen voitaisiin sisällyttää myös tiedonvaihto hylkyihin tarttuneiden pyydysten osalta.

Tyhjennys- ja saneeraustoiminnalle voidaan tarpeen vaatiessa luoda lakiperuste joko ympäristönsuojelulakiin tai jätelakiin. Kaikkia julkiselle vallalle aiheutuneita kustannuksia ei välttämättä saada korvatuiksi ympäristöriskiä aiheuttavien hylkyjen saneeraus- ja tyhjennystoiminnassa, vaan ne jäävät maksettaviksi budjettivaroista.

## **Viitteet**

Braekhus S 1975. Bergning av vrak og vrakgods, Juridiske betraktninger omkring Runde-funnet. Tidsskrift for Rettsvitenskap, pp. 505-535.

Jessen H 2019. Sunken Warships: Perspectives on Ownership, Continued Sovereign State Immunity and State Responsibility, Ringbom & Ilvessalo (toim.) Wrecks as Environmental Risks: Legal Perspectives. Marius No 522, Oslo, pp. 135-154.

Jolma K 2009. Kokonaisselvitys valtion ja kuntien öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä 2009 – 2018, Finnish Environment Institute (SYKE).

Landqvist H et al. 2015. A risk assessment method for potentially polluting ship wrecks. Wrecks of the World Conference. Gothenburg, October 2015. Conference Paper.

Matikka M 2013. Finland. In: Dromgoole S (toim.) Underwater Cultural Heritage Comparative Approaches, Brill, 2013, ss. 43-57.

McDorman T 2015. Sovereign Immune Vessels: Immunities, Responsibilities and Exemptions. In: Ringbom H (toim.) Jurisdiction over Ships: Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea. pp. 82-103.

Munkki A 2009. Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö. Yleisesikuntaupseerikurssi. Merisotalinja.

Mykkänen E & Rytönen J 1999. The threat of oil spill from sunken ships on Finnish coastal waters. Seminar Presentation.

NOU 2002. Ansvar for oppryddingstiltak etter sjøulykker - Utredning XVIII fra utvalget til revisjon av sjøfartslovgivningen (Sjølovkomiteen), Avgitt til Justis- og politidepartementet august 2002. Norges offentlige utredninger 2002:15.

Sisäministeriön verkkosivut pelastustoimen uudistuksesta.  
<https://intermin.fi/pelastustoimenuudistus> (viitattu 18.8.2021).

Suksi M 2018. Government Action Against Wrecks - A Finnish Perspective in Light of International Law. In: Ringbom H (toim.) Regulatory Gaps in Baltic Sea Governance, Springer, pp. 117-146.

Suksi M 2019. The State's Response to Wrecks Causing Environmental Risks – a Comparison of Roles and Responsibilities of North European "Intervention Enforcers". Marius No 522, Oslo, pp. 9-51.

Tuomainen J 2001. Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto. Helsinki.

Tuomainen J 2006. Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 15. Helsinki.

Wetterstein P 2000. Vrak och gamla skatter. Tidskrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Finland (JFT), 5/2000, p. 461.

Wetterstein P 2004. Redarens miljöskadeansvar, Åbo Akademis förlag.

Wetterstein P 2019. Remedying Environmental Damage from Wrecks - the Liability of Owners and Salvors. In: Ringbom & Ilvessalo (toim.) Wrecks as Environmental Risks: Legal Perspectives. Marius No. 522, Oslo, pp. 157-178.

Ålands Landskapsregering, Plan för bekämpning av oljeskador 2015-2019  
[https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/oljeskyddsplan\\_2015-2019\\_1\\_0.pdf](https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/oljeskyddsplan_2015-2019_1_0.pdf).



## LIITE. Lainsäädännöllinen kehys

### 1 Korvausvastuuseen liittyvä lainsäädäntö

#### 1.1 Yleisesti

Tässä kappaleessa on kuvattu korvausvastuuseen liittyvä lainsäädännöllinen kehikko. Uusien hylkyjen juridinen asema on korvausvastuun osalta suhteellisen selkeä ja kattava. Selvityksen painopiste on kuitenkin alle 100 vuotta vanhoissa mutta ennen vuotta 2017 uponneissa hylkyissä, jotka eivät ole historiallisia, eivätkä Nairobin sopimuksen sääntelemiä. Vanhatkin hylkyt voivat johtaa pidemminkin ajan jälkeen uusiin päästöihin. Tällöin akuutti tarve torjuntaan saattaa olla sama kuin uusien hylkyjen kohdalla, mutta merioikeuden ympäristövastuulainsäädäntö ei ole normaalisti käytettävissä johtuen vanhentumissäännöistä. Tämän lisäksi aluksen omistaja tai vakuuttaja ei usein ole edes tiedossa. Entinen omistaja/laivanisäntä on saattanut ajautua konkurssiin, ja vakuutusyhtiö ei ole ehkä kiinnostunut asiasta – tai sitten omistajuus on vähitellen vain hävinnyt ajan mittaan hylkäämisen seurauksena.<sup>28</sup>

Näitä hylkyjä tai niihin liittyviä vastuuta ei koske suoraan mikään yksittäinen laki, vaan sääntelykehys on moninaisempi. Vastuukysymys riippuu myös siitä, onko kyseessä tyhjentäminen ennaltaehkäisevässä mielessä vai ympäristövahingon torjuminen reaktiivisesti. Näitä kysymyksiä ohjaavat eri säädöskehukset.

#### 1.2 Merioikeus

Selkeimmät säädökset hylkyjä koskevista vastuista löytyvät merilain (674/1994) 11a luvusta, joka koskee vuoden 2017 jälkeen uponneita hylkyjä.<sup>29</sup> Merilain 11a luku asettaa rekisteröidylle laivanomistajalle velvollisuuden poistaa hylky ja/tai siihen liittyvät vaaralliset aineet yhteistyössä viranomaisten kanssa (tässä tapauksessa Traficom).<sup>30</sup> Aluksen päällikölle ja laivanisännälle osoitetaan mm. ilmoitusvelvollisuus ja velvollisuus ottaa pakollinen vastuuvakuutus kulujen kattamiseksi. Enimmäisvastuu on rajoitettu merilain 9 luvussa, joka pohjautuu nk. LLMC-sopimukseen laivanisännän rajoitetusta vastuusta.

---

<sup>28</sup> Ajankohta, jolloin omistajuus katoaa hylystä (*derelictio*) ei ole spesifioitu Suomen oikeudessa, mutta pidempiaikainen passiivisuus lienee tarpeen. P. Wetterstein, 2000, ss. 459. Ks myös S. Braekhus, 1975, s. 518.

<sup>29</sup> Yksi tuoreimmista ja laajasti sovelletuista hyllyn määritelmistä löytyy Nairobin kansainvälisestä sopimuksesta hylkyjen poistamiseen liittyen (2007, SopS 14/2017), missä hyllylle on esitetty seuraava määritelmä:

"hylky", merenkulkuonnettomuuden jälkeen, tarkoittaa:

(a) uponnutta tai karille ajanutta alusta; tai

(b) osaa uponneesta tai karille ajaneesta aluksesta, mukaan luettuna aluksella oleva tai ollut esine; tai

(c) esinettä, joka on kadonnut merellä aluksesta ja joka on ajautunut karille, uponnut tai on merellä tuuliajolla; tai

(d) alusta, joka on uppoamassa tai ajamassa karille, tai jonka voidaan kohtuudella olettaa uppoavan tai ajavan karille, jos tehokkaiisiin toimenpiteisiin aluksen tai vaaraan joutuneen omaisuuden pelastamiseksi ei ole ryhdytty."

<sup>30</sup> Luku perustuu yllä mainittuun Nairobin yleissopimukseen, joka sisällytettiin Suomen lainsäädäntöön valtioneuvoston asetuksella 24/2017 'Valtioneuvoston asetus hylkyjen poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta'.

Tämän lisäksi merilaki sisältää myös erityisvastuusäännöt eräistä aluksista ja niiden aiheuttamista vahingoista. 10 luku koskee öljysäiliöaluksia ja pohjautuu kansainvälisiin vastuusopimuksiin sekä kansainväliseen öljyvahinkojen korvausrahastoon (IOPC-rahasto). Tässä luvussa on omat huomattavasti korkeammat korvausmäärät, joten merilain 9 lukua ei sovelleta näissä tilanteissa. 11 luku sisältää vastaavanlaiset vastuusäännöt muista vesitse kuljetettavista vaarallisista ja haitallisista aineista aiheutuneista vahingoista. Lukua ei kuitenkaan sovelleta vielä, koska luvun taustana oleva HNS-yleissopimus ei ole vielä, kansainvälisistä ponnistuksista huolimatta, astunut voimaan.<sup>31</sup> Näiden lisäksi 10a lukua sovelletaan aluksen polttoaineen aiheuttaman pilaantumisvahingon ollessa kyseessä. Merilain 10 ja 10a luvut kattavat myös torjuntatoimenpiteet, joihin kuuluvat *tarkoituksenmukaiset* toimenpiteet öljyn poistamiseksi hyllyn tankeista.<sup>32</sup>

Merenkulun vastuita säätelevät kansainvälisesti sovitut säännöt vastuusta, korvauksista ja vakuutusvelvoitteista.<sup>33</sup> Säännöt tarjoavat yleisesti ottaen melko hyvän suojan, joka perustuu ankaraan ja kohdennettuun vastuuseen sekä pakolliseen vakuutukseen. Vastuun yläraja voi toki olla riittämätön kattamaan suurempia ympäristövahinkoja, varsinkin jos ja kun rajalliset varat joudutaan jakamaan kaikkien muiden velkojien kanssa, mikäli saatavat aiheutuvat samasta tapahtumasta.<sup>34</sup> Öljysäiliöalusten osalta kansainvälinen IOPC-rahasto kuitenkin varmistaa, että kohtuulliset saneeraustoimenpiteet korvataan käytännössä aina.

Kaikki yllä mainitut merilain vastuusäännöt, kuten myös kansainväliset yleissopimukset, joihin merilain säännöt perustuvat, sisältävät samankaltaiset vanhentumissäännöt. Merilain 19 luvun 1 §:n mukaan kanne maksun saamiseksi on pantava vireille kolmen vuoden kuluessa vahingon aiheutumisesta. Hylkyjen osalta uusi vahinko (esim. polttoainepäästö) voi toki syntyä vasta myöhemmin, alkuperäisen onnettomuuden jälkeen. Myös sellaisten vahinkojen osalta on kuitenkin olemassa määräaika. Saman pykälän 4 ja 5 mom. tarkentavat, että kannetta ei saa nostaa enää sen jälkeen, kun kuusi vuotta on kulunut päivästä, jona vahinkotapahtuma tai merenkulkuonnettomuus sattui, tai jos vahinko/onnettomuus aiheutui tapahtumasarjasta, päivästä, jona ensimmäinen tapahtuma sattui.

Hieman vanhempien hylkyjen haasteena onkin, että ankarat vastuut ja vakuutusvelvollisuudet, jotka seuraavat merilain luvuista 10, 10a, 11 ja 11a, ovat jo vanhentuneet, ja vielä vanhempien hylkyjen osalta omistajan / laivanisännän selvittäminen voi olla haasteellista. Tästä syystä merilain

<sup>31</sup> Merilain 11 luvun 1.1 § kohdan 10 mukaan HNS-yleissopimuksella tarkoitetaan "vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetuksen yhteydessä vuonna 1996 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen vuoden 2010 pöytäkirjaa". Lailla 1401/2019 muutettu 11 luku tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

<sup>32</sup> Merilain 10 luku 1 § kohta 4: "torjuntatoimenpiteillä [tarkoitetaan] kaikkia tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joihin vahinkotapahtuman jälkeen on ryhdytty pilaantumisvahinkojen estämiseksi tai rajoittamiseksi". Käytännössä sama määritelmä löytyy myös lain 10a luvun 1 §:n kohdasta 5.

<sup>33</sup> Hyllyn poistamisesta johtuva korvaus on myöskin saatava, joka merilain 3 luvun 2.1 § 5 kohdan mukaan oikeuttaa meripanttioikeuteen alukseen, mikä edesauttaa saatavan käytännön täytäntöönpanoa, vaikka alus myytäisiin, mutta on ajallisesti rajoitettu vuoteen saatavan syntymisestä.

<sup>34</sup> Merilain 9 luvun 5.2 §:n mukaan vastuurajat, jotka määräytyvät aluksen koon (bruttovetoisuuden) mukaan, "koskevat kaikkien samasta tapahtumasta aiheutuvien sellaisten saamisten summaa, jotka kohdistuvat laivanisäntään, aluksen omistajaan, joka ei ole laivanisäntä, laivanisännän sijasta aluksen käytöstä huolehtivaan, aluksen rahdinantajaan ja lastinantajaan tai johonkuhun, jonka toiminnasta nämä vastaavat."

vastuusäännöt edustavat huomattavasti heikompaa mahdollisuutta korvaukseen nimenomaan vanhoja hylkyjä koskevista torjuntaoperaatioiden kustannuksista uusiin vahinkotapahtumiin verrattuna.

### 1.3. EU:n ympäristövastuudirektiivi ja laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta

EU-tasolla ei ole merenkulkuun liittyviä vastuusäännöksiä.<sup>35</sup> Sen sijaan yleinen (horisontaalinen) direktiivi 2004/35 ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisessä ja korjaamisessa (ELD-direktiivi) sekä sitä implementoiva laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) voisivat tulla sovellettavaksi.

Direktiivissä asetetaan joukko vähimmäisvelvoitteita minkä tahansa luetellun ammatillisen toiminnan, mukaan lukien vaarallisten aineiden merikuljetusten, "toiminnanharjoittajalle" ryhtyä ennaltaehkäiseviin ja korjaaviin toimiin ympäristövahinkojen suhteen ja vastata niistä aiheutuvista kustannuksista. Direktiivi ei sisällä oikeutta vastuun rajoittamiseen. Toisaalta ELD-direktiivi ei ainakaan tähän mennessä sisällä määräyksiä vakuutusten tai takuiden suhteen. Direktiivin suhde kansainvälisiin merivakuutusjärjestelmiin ei ole täysin suoraviivainen, eikä se korvaa kansainvälisiä merivastuita koskevia yleissopimuksia.<sup>36</sup>

Sellaisiin tapauksiin, joihin kansainväliset sopimukset eivät sovellu, direktiivi tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden suunnata korvausvaatimukset saneeraustyöstä suoraan "toiminnanharjoittajalle". Direktiivin tärkein merkitys on, että se täydentää merivastuuta koskevia yleissopimuksia tulemalla sovellettavaksi silloin, kun kansainvälistä merivastuujärjestelmää ei sovelleta, ja tuottaa EU:ssa yhdenmukaisen lähestymistavan vahinkojen arviointiin ja tarvittaviin sääntöihin ympäristövahinkojen estämiseksi ja korjaamiseksi.

Viranomaisen näkökulmasta HNS-yleissopimuksen soveltamatta jättäminen merkitsee näin ollen mahdollisuutta vaatia (rajoittamatonta) korvausta useiden puhdistus- ja korjaustoimenpiteiden kustannuksista ELD:n sääntöjen mukaisesti. Nämä kustannukset kattavat kunnostamisen, mukaan lukien korvaavat ja täydentävät korjaukset vahingoittuneiden luonnonvarojen palauttamiseksi perusolosuhteisiin ja ylittävät siten huomattavasti kustannukset, jotka muuten hyväksyttäisiin meriympäristökorvauksen yhteydessä.

Kansallisella tasolla on kuitenkin huomattava, että lakia eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta ei sovelleta, jos vahinko on aiheutunut tapahtumasta, johon sovelletaan merilain 10, 10a ja 11 lukua (joista viimeksi mainittu ei ole vielä voimassa). Laki tulisi siis

---

<sup>35</sup> Laivojen vastuuvakuutusvaatimuksista säädellään direktiivissä 2009/20.

<sup>36</sup> ELD-direktiivin artikla 4(2): "Tätä direktiiviä ei sovelleta ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan, jos syynä on tapaus, jota koskeva vahinkovastuu tai korvaus kuuluu jonkin sellaisen liitteessä IV luetellun kansainvälisen yleissopimuksen soveltamisalaan, joka on voimassa asianomaisessa jäsenvaltiossa, tällaisten yleissopimusten mahdolliset myöhemmät muutokset mukaan lukien." Liitteessä IV viitataan yllämainittuihin IMO sopimuksiin. Artiklassa 4(3):n suhde LLMC-yleissopimuksen rajoitusoikeuteen ei ole täysin yksiselitteinen: "Tämä direktiivi ei vaikuta toiminnanharjoittajan oikeuteen rajoittaa vastuutaan sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jolla pannaan täytäntöön vuoden 1976 yleissopimus merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta, sen mahdolliset myöhemmät muutokset mukaan lukien." On kuitenkin epäselvää, missä määrin ympäristövahingot kuuluvat LLMC-yleissopimuksen piiriin. Tämän lisäksi, valtioilla on LLMC yleissopimuksen mukaan mahdollisuus tehdä poikkeuksia rajoitusoikeudesta mm. hyllynpoistokustannuksien osalta.

sovellettavaksi vain tapauksissa, joissa hylkyvahinko voitaisiin katsoa luonnonsuojelulain 5a §:ssä tarkoitetuksi luontovahingoksi; ympäristönsuojelulain 176 §:ssä tarkoitetuksi vesistön merkittäväksi pilaantumiseksi; tai vesilain 14 luvun 6 §:ssä tarkoitetuksi vesistön tai pohjaveden huomattavan haitalliseksi muutokseksi, tai se voisi johtaa tällaiseen. Kustannusvastuu on tällöin osoitettu ensi sijassa vahingon aiheuttaneelle toiminnanharjoittajalle.

ELD-direktiiviä ei sovelleta päästöihin, tapahtumiin tai tilanteisiin, jotka tapahtuivat ennen 30. päivänä huhtikuuta 2007. Direktiiviä ei sovelleta myöskään vahinkoihin, jos vahingon aiheuttaneesta päästöstä, tapahtumasta tai tilanteesta on kulunut yli 30 vuotta.<sup>37</sup> ELD-direktiivillä ja sitä implementoivalla kansallisella lainsäädännöllä on näin ollen sekä ajallisesti että aineellisesti muuta lainsäädäntöä täydentävä rooli.

#### 1.4 Pelastuslaki

Pelastuslaki ei sinänsä sisällä uusia vastuumääräyksiä, mutta viranomaisten oikeus saada korvaus torjunnasta aiheutuvista kustannuksista on kirjattu 99a pykälään:

Öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumisesta vastaavalla viranomaisella sekä siihen osallistuneella tai siihen virka-apua antaneella viranomaisella on oikeus saada vahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista korvaus vahingosta vastuulliselta tai hänen vakuutusenantajaltaan sen mukaisesti kuin ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994), merilaissa (674/1994), liikennevakuutuslaissa (460/2016), raideliikennevastuulaissa (113/1999) tai muussa laissa säädetään.

Sama pykälän 2 momentti vahvistaa myös viranomaisten mahdollisuuden saada korvausta öljyvahingoista aiheutuvista torjuntakustannuksista sekä kansallisesta että kansainvälisestä öljysuojarahastosta.<sup>38</sup> Siihen asti, kunnes mahdollinen korvaus on saatu muualta, viranomaisten on kuitenkin maksettava kustannukset torjumisesta itse. Nämä viranomaiset ovat öljytorjunnan osalta joko Rajavartiolaitos tai Pelastuslaitos ja aluskemikaalien osalta Sisäministeriö.<sup>39</sup>

#### 1.5 Ympäristövahinkolaki

Pelastuslain 99a pykälässä viitataan myös ympäristövahinkolakiin (737/1994), jolla saattaa olla keskeinen rooli vanhempien hylkyjen ympäristövahinkojen korvaamisessa. Vaikka tämä laki kattaa 1 §:n mukaan yleisesti veden, ilman tai maaperän pilaantumisen, yleisesti ei ole katsottu, että se kattaisi (meri)liikenteestä aiheutuvia ympäristövahinkoja. Tämä johtuu saman pykälän tarkennuksesta, jonka mukaan lailla "korvataan *tietyllä alueella* harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko".<sup>40</sup> Tässä

---

<sup>37</sup> ELD-direktiivin 17 artikla.

<sup>38</sup> Kansainvälinen rahasto koskee ainoastaan öljysäiliöalusten päästöjä. Kansallinen öljysuojarahasto (joka on ympäristöministeriön hoidossa oleva rahasto, josta säädetään laissa 1406/2004) on tässä suhteessa väljempi, ja korvaa 10.1 § mukaan nimenomaan "öljyvahinkojen torjuntaviranomaisille ja muille torjuntaan ja ympäristön ennallistamiseen osallistuneille torjunnasta ja öljyn pilaaman ympäristön ennallistamisesta aiheutuneet kustannukset, jos korvauksen hakija esittää selvityksen siitä, että:

1) korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi siltä, joka on muun lain mukaan velvollinen maksamaan korvauksen vahingosta (*korvausvelvollinen*), ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta; tai

2) korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi."

<sup>39</sup> Pelastuslain 99a. § 2 ja 3 mom.

<sup>40</sup> Sataman tai vesiväylien ylläpito on kuitenkin nimenomaisesti sisällytetty 1 § 2 momenttiin.

suhteessa merenpohjassa makaava hylky on alueellisesti huomattavasti vakaampi/kiinteämpi ja voidaan katsoa, että siitä tulevat päästöt ovat lain sovellettavuusalueella.<sup>41</sup>

Ympäristövahinkolain mukaan viranomaiset voivat hakea korvausta niille koituneista kustannuksista ympäristövaikutusten torjumiseksi ja jopa pilaantuneen ympäristön ennalleen palauttamiseksi suoritetusta toimenpiteestä, "jos sen kustannukset ovat kohtuullisia häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden" (6.1 § 2. kohta). Korvausvelvollinen, ankaran vastuun periaatteella,<sup>42</sup> on "toiminnan harjoittajalla", eli sillä, jonka harjoittamasta toiminnasta ympäristövahinko johtuu tai tähän rinnastettavissa olevalla henkilöllä.<sup>43</sup>

Viranomaisten hylkyoperaatioiden kannalta mielenkiintoista on, että ympäristövahinkolaissa säädetään yhteisvastuusta, jos vahingon aiheuttajia on kaksi tai useampia. Vahingonkorvauslaki (412/1974) sääntelee vahingon korvaamista yleisellä tasolla.

Ympäristövahinkolaissa ei ole erityisiä vanhentumissääntöjä, mutta 13 § selventää, ettei lakia sovelleta ennen lain voimaantuloa (1.1.1995) harjoitettuun toimintaan, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta tämän päivämäärän jälkeen.

## 1.6 Jätelaki

Muiden kun meren *pilaantumiseen* liittyvien ympäristöhaittojen osalta jätelaki (464/2011)<sup>44</sup> lienee hylkyjen osalta tärkein oikeuslähde. Lain sovellettavuudesta vesialueilla oleviin esineisiin ei ole nimenomaisesti säädelty, mutta ei ole syytä epäillä, etteikö lain 72 §:n roskaamiskielto ulottuisi myös vesille, ainakin sisävesialueeseen ja aluevesiin.<sup>45</sup> Pykälän mukaan roskaamiskielto kuuluu seuraavasti:

Ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa.<sup>46</sup>

Ajankohta jolloin esine muuttuu roskaksi ei ole tarkemmin määritelty, mutta vaatimuksena siis on, että alus tai esine on jo hylätty.<sup>47</sup> Lain esitöistä selviää avainkriteerin olevan, että aluksen haltija on

---

<sup>41</sup> Wetterstein, 2019, ss. 173-174.

<sup>42</sup> 7.1 §: "Tämän lain mukainen korvausvelvollisuus on, silloinkin kun vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta, ..."

<sup>43</sup> *Ibid.* Ks. myös Wetterstein 2019, s. 175 jossa viitataan toiminnanharjoittajan tarkempaan määrittelyyn Suomen oikeuskäytännössä.

<sup>44</sup> Huomioitavaa tässä yhteydessä on, että jätelakia ollaan päivittämässä. Ks. HE 40/2021 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta). Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021. Hallituksen esitykseen ei näytä sisältyvän tähän raporttiin vaikuttavaa materiaalia.

<sup>45</sup> Tuomainen, 2006, s. 280: "Jätelaissa tai jätehuoltolaissa ei ole myöskään nimenomaisesti säädetty, etteikö niitä voitaisi soveltaa vesialueilla oleviin roskaaviin esineisiin." Hylkyjä on katsottu roskaamiseksi esim. Ruotsissa Miljööverdomstolen 2014:41 (Sundland). Ks. esim. Borén, 2018, s. 119. Suomen oikeustapauksista KHO:ssa, Kosola *et al* 2004, ss. 12-15, Suksi 2018, s. 138.

<sup>46</sup> Tämän lisäksi ympäristönsuojelulaki (527/2014) 18 § sisältää kiellon upottaa tai hylätä alusta Suomen aluevesille tai talousvyöhykkeelle. Näiden alueiden ulkopuolella suomalaisia aluksia koskevan vastaavan kiellon osalta tulee sovellettavaksi merensuojelulain (1415/1994) 7.2 §.

<sup>47</sup> Ks. myös alaviite 28.

poistanut sen kokonaan käytöstä tavalla, joka aiheuttaa yllämainittua haittaa.<sup>48</sup> Kaupallinen arvo ei ratkaise sitä, onko kyse jätteestä/roskasta vai aluksesta, mutta roskaamiseen sisältyy kriteeri, että esineellä ei ole erityistä hyötyä.<sup>49</sup> Viittaus "aineen päästämiseen" avaa mahdollisuuden siihen, että myös lastin aiheuttama pilaantuminen voisi tulla jätelain sovellettavuuden piiriin.<sup>50</sup>

Ensisijainen siivoamisvelvollisuus on jätelain 73 §:n mukaisesti "roskaajalla". Tätä käsitettä ei jätelaissa määritellä, mutta aikaisemman jätehuoltolain (673/1993) 33.1 §:ssä viitataan siihen, "jonka toiminnasta tai menettelystä aiheutuu roskaantumista". Hylkyjen suhteen tämä tarkoittaa periaatteessa laivan omistajaa, laivanisäntää tai päällikköä.<sup>51</sup>

Jos roskaajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka jos roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan, mikä lienee usein tilanne vanhempien hylkyjen osalta,<sup>52</sup> lankeaa toissijainen siivoamisvelvollisuus 74 §:ssä säädetyn mukaisesti. Siivoamisvelvolliseksi voi tällöin päätyä mm. sataman pitäjä alueella, joka on roskaantunut sataman käytöstä; virkistykseen yleisesti käytettäväksi tarkoitettun alueen haltija alueella, joka on roskaantunut alueen käytöstä; alueen haltija asemakaavan alueella; alueen haltija muulla alueella, tai mikäli siivoaminen ei muodostu kohtuuttomaksi. Toissijainen vastuu hyllyn siivoamisesta näin ollen siis riippuu hyllyn sijainnista. Sisävesialueiden osalta haltija voi olla yksityinen, omistusyhdistys tai kunta. Siivoamisesta antaa määräyksen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (jätelain 75.1 §).

Kolmannen asteen vastuu syntyy 74.2 §:n mukaan, jos alueen haltija laiminlyö siivoamisvelvollisuutensa tai haltijalla ei ole siivoamisvelvollisuutta. Tällöin siivoamisvelvollinen on kunta.<sup>53</sup> Mikäli kunta laiminlyö siivoamisvelvollisuutensa, ELY-keskus voi antaa kunnalle siivoamisesta määräyksen (jätelain 75.2 §). Vastuu on kunnan sijaan valtiolla, mikäli hylky sijaitsee valtion vesialueella.

---

<sup>48</sup> HE 77/1993. Kosola et al, s. 17.

<sup>49</sup> Kosola et al. s. 17

<sup>50</sup> Tuomainen, 2006, s. 280: "Säännökset ja KHO:n käytäntö huomioon ottaen on mahdollista tulkita roskaamiskieltoa siten, että myös uponneeseen alukseen, josta valuva kemikaali aiheuttaa vaaraa terveydelle tai ympäristölle, sovelletaan roskaamissäännöksiä."

<sup>51</sup> Suksi, 2018, s. 139, Borén, 2018, s. 121

<sup>52</sup> Mikäli esim. roskaajaa ei saada enää varmuudella selville tai on varaton. Omistajan selvittäminen voi myös olla vaikeaa omistajanvaihdosten takia ja tiedot omistajaketjusta ovat usein aukollisia. Tällaiset vaikeudet luonnollisesti vahvistuvat mikäli kyseessä on ulkomaalainen hylky. Ks. myös Kosola et al, s. 10, Suksi 2018, s. 140.

<sup>53</sup> Kuten hallituksen esityksessä HE 138/2018 vp, s. 18, pelastuslain 111 a §:ksi todetaan, "[K]unta vastaisi nykyiseen tapaan tarvittaessa jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulisi tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan. Öljyvahinkojen torjuntatoimiin osallistuvien viranomaisten taloudelliset mahdollisuudet vastata torjunnasta aiheutuvista kustannuksista ovat rajalliset ja vaihtelevat eri viranomaisten kesken. Jälkitorjunnasta vastaavalle yksittäiselle kunnalle torjuntakustannuksista voi muodostua kohtuuton rasitus, jos esimerkiksi öljyvahinko on suuri tai vastuuvollisen selvittämiseksi tarpeelliset tutkimukset ja oikeudenkäynnit vievät pitkän aikaa. Tämän vuoksi jälkitorjunnasta vastaavalla kunnalla on öljysojarahastosta annetun lain 11 §:n perusteella mahdollisuus saada rahastosta ennakkokorvausta vahingontorjuntakuluista. Ennakkokorvausmenettelyn tarkoitus on turvata torjuntatoimiin osallistuneiden viranomaisten taloudelliset toimintaedellytykset vahingosta huolimatta, mutta se ei kuitenkaan poista ensisijaisesti korvausvelvollisen vastuuta kustannuksista."

Käytännössä vastuu Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä sijaitsevista hylkyjen siivoamisesta on siis valtiolla, mikäli roskaajaa ei tavoiteta tai tämä ei pysty täyttämään velvollisuuksiaan. Sisävesien hylkyjen siivoamisesta vastaa viime kädessä kunta.

## 2 Vastuunrajoitukseen liittyvä lainsäädäntö

Mikäli vastuu syntyy merilain perusteella, laivanisännällä, omistajalla, rahdinantajalla jne. on merilain 9 luvun mukaan oikeus rajoittaa kokonaisvastuunsa jokaisesta erillisestä "tapahtumasta" tiettyyn maksimimäärään, joka perustuu aluksen kokoon (bruttovetoisuuteen). Rajoitusoikeus, joka perustuu kansainväliseen vastuunrajoitusyleissopimukseen (LLMC), kattaa nimenomaisesti saamiset toimenpiteistä, "joiden tarkoituksena on ollut uponneen, karille ajautuneen, hylätyn tai hylkyksi muuttuneen aluksen sekä kaiken siinä olevan taikka siinä olleen nostaminen, poistaminen, hävittäminen tai vaarattomaksi tekeminen" sekä "joiden tarkoituksena on ollut aluksen lastin poistaminen, hävittäminen tai vaarattomaksi tekeminen" (merilain 9 luku 2.1 §, kohdat 4 ja 5). Poikkeuksena ovat mm. merilain 10 ja 11 luvussa säännellyt saamiset, joilla on korkeammat vastuurajat öljy- ja muiden haitallisten aineiden aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi.

Tämä oikeus toisin sanoen vähentää viranomaisten mahdollisuutta saada kaikki kustannukset korvattua, mikäli hyllynpoiston kustannukset ovat korkeat tai mikäli sama tapahtuma on aiheuttanut huomattavasti muuta vahinkoa. Rajoitusoikeus pätee myös esim. roskaantumisen siivoamiskuluihin. Toisaalta rajoitusoikeuden voi menettää, jollei täytä velvollisuuttaan toimia viranomaisten määräysten mukaisesti hyllynpoiston yhteydessä.<sup>54</sup>

Hyllyn poiston yhteydessä rajoitusoikeus johtaa erikoisiin seurauksiin, esimerkiksi siihen, että laivanisäntä/omistaja ei voi laskea omia torjuntatoimenpiteitään rajoituksen kokonaissummaan, vaikka viranomaisten vastaavat toimenpiteet sisällytetään siihen. Seuraus tästä on, että sekä laivanisännän että viranomaisten puolelta on taloudellisesti järkevää saada toinen osapuoli ryhtymään torjuntatoimenpiteisiin.<sup>55</sup>

Kansainvälisesti on pitkään ollut kiisteltyä, pitääkö hyllyn ja lastinpoistokulut ylipäättään sisällyttää laivanisännän vastuunrajoitusoikeuteen. 1996 vuoden pöytäkirjassa LLMC yleissopimukseen hyväksyttiin vaihtoehto, jonka mukaan yksittäiset valtiot voivat itse valita, jätetäänkö hyllyn poistoon liittyvät saamiset rajoitusoikeuden ulkopuolelle (art. 7). Moni eurooppalainen maa on näin tehnyt kasvattaakseen mahdollisuutta saada täysi korvaus hyllynpoistokuluista – ei kuitenkaan Suomi.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Lähtökohtaisesti kynnys rajoitusoikeuden menettämiseksi on korkea: "Oikeus vastuunrajoitukseen ei koske sitä, jonka näytetään itse aiheuttaneen vahingon tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tietäen, että sellainen vahinko todennäköisesti syntyi." (merilain 9 luku 4 §). Hyllyn poiston yhteydessä ks. myös NOU 2002:15, s. 26, jonka mukaan myös passivisuus voi johtaa rajoitusoikeuden menetykseen.

<sup>55</sup> Wetterstein 2004, ss. 261-267.

<sup>56</sup> Esim. Ranskassa ja Irlannissa vastuu näistä saamisista ei ole rajoitettu. Norjassa pätee korkeammat rajoitusluvut näihin saamisiin. NOU 2002:15, luku 6. Rajoittamatonta vastuuta tässä yhteydessä puolustaa myös Wetterstein, 2004, s.338.

Taulukko 1. Yhteenvedo hylkyjä koskevasta lainsäädännöstä Suomessa.

	Toimenpide			Taloudellinen vastuu	
	(sovellettava laki, viranomainen, merialue)			Korvausvastuullinen	Vastuunrajoitus
	Akuutti torjuminen/ poisto	Suunniteltu tyhjennys (ympäristö- luvanvarainen)	Seuranta, tutkimus, priorisointi		
<b>Uudet hylt</b>	Vesiliikenteen turvallisuus (VesiliikenneL) (Traficom) Vedet: Sis + AM	---	---	'Omistaja/isäntä' (MeriL 11a) - Hylt, yleisesti	LLMC (MeriL 11a, 9)
	Uhka vesien pilaantumisesta (PelastusL) (RVL, PeL) Vedet: Sis+AM+TV+AS			'Rek. omistaja' (MeriL 10) - Öljytankkeri	CLC/IOPC- rahasto (MeriL 10)
				'Omistaja/isäntä' (MeriL 10a) - Polttoaine	HNS (MeriL 11)
				'Omistaja' (MeriL 11) - Muut vaaralliset, ei vielä voimassa	LLMC (MeriL 10a. 9)
				'Toimija' (EU Dir. 2004/35)	LLMC (?) (MeriL 10a. 9)
				Omistaja (Vesiliikennelaki)	
				Vahingosta vastuullinen tai hänen vakuutusenantaja (Pelastuslaki)	



<b>Väli-ryhmä</b> (1921-2017)		Muu ympäristöhaitta (Jätelaki)  (ELY/kunta/ RVL)  Vedet: Sis+AM	---	Omistaja/isäntä (MeriL)  Roskaaja/alueen haltija/kunta/valtio (Jätelaki, 8)  Toimija (Ympäristövahinkolaki)  Omistaja (Vesiliikennelaki)  Vahingosta vastuullinen tai hänen vakuutusenantaja (Pelastuslaki)  Kansallinen öljysuojarahasto(?)	LLMC (MeriL 10a.9)  ---
<b>Hist. hylyt (&gt;100v)</b>		MuinaismuistoL/Jätelaki (RVL/YM/MV) (Sis + AM)	---	Valtio (MuinaismuistoL)	---
<b>Sotailaivat</b>		Asetus 84/1983 (PV/RVL/YM) (Sis+AM)	---	Valtio, mahd. ulkomainen valtio	---