

Asia: VN/12916/2023

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta sekä luonnos valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Taustaa

Lakimuutoksen tavoitteena on tukea nykyistä tarkoituksenmukaisemmin Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategian (PIMA-strategia) päämäärän saavuttamista sekä siihen liittyvää tavoitetta merkittävien riskikohteiden tunnistamiseksi, tutkimiseksi ja tarvittaessa puhdistamiseksi järjestelmällisesti vuoteen 2040 mennessä. Uudistuksella pyrittäisiin parantamaan selvittämisen ja puhdistamisen järjestämisen vaikuttavuutta ja lisäämään kohteita järjestämisen piiriin.

Edelleen ensisijainen tukikeino olisi valtionavustus. Ehdotetut muutokset johtaisivat siihen, että tukilain järjestelmään tulisi yksi porras lisää. Järjestelmässä säilyisi edelleen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mahdollisuus järjestää alueen pilaantuneisuuden selvittäminen ja puhdistaminen omalla kustannuksellaan, mutta sitä edeltäväksi portaaksi järjestelmään tulisi selvittämisen ja puhdistamisen järjestäminen jaetulla kustannusvastuulla.

Suomen ympäristökeskuksen lausunto

Suomen ympäristökeskuksen (Syke) mielestä ehdotettu muutos on tarpeellinen. Jaettuun kustannusvastuuseen perustuen on aiemman valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta kunnostettu runsaan kolmenkymmenen vuoden aikana yli 430 pilaantunutta maa-aluetta. Kunnostushankkeita on vuosittain aloitettu tyypillisesti 10–15, enimmillään vuonna 1997 neljällä kymmenellä alueella. Näissä hankkeissa on rahoittajana ollut lähes aina valtion lisäksi kunta. Valtion rahoitusosuus on ollut keskimäärin 36 %, vaihdellen 5 %:sta 100 %:in. Valtion tukiosuuden suuruuteen ovat vaikuttaneet kokonaiskustannusten ohella erityisesti kustannusten kohtuuttomuus sopimusosapuolille sekä toimien kiireellisyys.

Paikallisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) erityisosaamisella on ollut merkitystä hankkeiden mahdollistajana, koska sopimusosakumppaneille tällaiset hankkeet olisivat olleet haastavia, osin mahdottomia toteuttaa. Tiivis yhteistyö kuntien kanssa on myös auttanut tunnistamaan ympäristö- ja terveysriskien kannalta merkittäviä pilaantuneita alueita ja kohdistamaan käytössä olleet resurssit näiden kohteiden tutkimiseen ja kunnostamiseen.

Tuettavien kohteiden valinta

Pirkanmaan ELY-keskus voisi lakiehdotuksen mukaan vastata selvitys- ja puhdistushankkeiden kustannuksista kokonaisuudessaan silloin, kun se olisi välttämätöntä yleisen ympäristöedun kannalta. Arviointi perustuisi tällöin tapauskohtaiseen harkintaan. Kyseessä voisi olla esimerkiksi yhdyskunnan vesihuollon kannalta tärkeä pohjavesialue tai luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojellun kohteen tuhoutumisen ehkäiseminen. ELY-keskus voisi vastata kustannuksista kokonaan myös silloin, jos pilaantuneisuudesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua erityisen vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai yksilön asuinympäristölle. Jatkossa välttämättömyyden edellytys koskisi vain ELY-keskuksen yksinomaista kustannusvastausta.

Välttämättömyyden vaatimuksen on esitetty toteutuvan kolmessa tilanteessa. Tilanteet, joissa

1. ympäristölle tai terveydelle aiheutuva vaara tai haitta olisi vähintään vakavan vaaran tasolla tai
2. kukaan muu kuin viranomainen ei hoida alueen pilaantuneisuuden selvittämistä ja puhdistamista. Kyse voisi esimerkiksi olla tilanteesta, jossa kukaan ei vapaaehtoisesti ota hanketta toteutettavakseen taikka
3. selvityskohde on kuulunut ELY-keskuksen prioriteettilistalle.

Valtion tuen välttämättömyys ei edellä mainituissakaan tilanteissa ole aiemmin toteutetuissa valtion jätehuoltotyöhankkeissa edellyttänyt, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, täysimääräistä valtion tukea. Tulevaisuudessakin tahojen, jotka ovat vastuussa tarvittavista toimenpiteistä tai/ja hyötyvät niistä, tulisi osallistua kustannusten rahoittamiseen. Se, että ympäristön pilaantuminen aiheuttaa vakavan vaaran tai haitan tai ettei kukaan vapaaehtoisesti ole halukas ryhtymään toimiin taikka että alueen tila on selvitetty valtion varoin, ei ole peruste puhdistuskustannusten täysimääräiseen kattamiseen valtion varoin. Se, millainen osuus kuluista katetaan valtion tuella, tulee arvioida ja perustella tapauskohtaisesti huomioiden mm. vastuullisten ja/tai hyötyä saavien tahojen mahdollisuus osallistua kustannusten kattamiseen. Käytännössä tällainen muutos järjestämistä koskevaan pykälään ei edellyttäisi hankkeiden jakamista kahteen erilliseen luokkaan. Syken ehdotus on, että valtion tukiosuus määräytyisi lakiuudistuksen myötä tapauskohtaisesti tarpeen mukaan, kuten aikaisemman valtion jätehuoltojärjestelmänkin aikana.

Hallituksen esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksestä puuttuu arvio, millaisia vaikutuksia ehdotetulla muutoksella olisi rahoitukseen piiriin esitettäviin hankkeisiin. Valtion rahoitusosuuden pienentyminen mahdollistaisi toki useamman kohteen kunnostamisen. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää tukikelpoisten hankkeiden hakeutumista järjestämisen piiriin. Esityksessä ei esimerkiksi ole arvioitu, millainen merkitys on toisaalta osarahoitteisten puhdistus- ja selvityshankkeiden edellytysten

mataloittamisella. Siirtyisikö tällöin osa hanke-esityksistä avustuksesta järjestämisen puolelle. Toisin kuin hallituksen esitykseen on kirjattu, toimenpiteitä vaativien alueiden todennäköinen vastuutaho on muu kuin kunta. Useimmille yksityisille puhdistushankkeen toteuttaminen on haastava, usein mahdoton tehtävä, kuten muun muassa JASKA-hankkeessa tai SOILI-ohjelmassa on todettu.

Selvittämisen ja puhdistamisen järjestämiseen liittyvien toimien lisääntymisen kustannusvaikutuksia viranomaistoimintaan ei ole esitysluonnoksessa arvioitu henkilötyövuosina tai euroina. Hallituksen esityksessä on vain todettu, että uudistuksella voi ”olla vähäisiä vaikutuksia tukiviranomaisena Pirkanmaan ELY-keskuksen toimintaan”. Pirkanmaan ELY-keskuksen henkilöstökustannukset ovat olleet vuoden 2022 Maaperäkuntoon ohjelman vuosiraportin mukaan kyseisenä vuonna noin viidennes ohjelman kustannuksista. Koska kyse on rahoituksen kannalta merkittävästä kuluerästä, tulisi arvioida ehdotetun järjestämistoiminnan laajentumisen ja kohteiden lukumäärän kasvattamisen resurssitarpeet Pirkanmaan ELY-keskukselle samoin kuin se, millaista lisätyötä isännättömien kohteiden edistäminen vaatisi paikallisilta ELY-keskuksilta esimerkiksi tilanteissa, joissa vastuulliset ovat haluttomia ryhtymään tarvittaviin selvitys- tai puhdistustoimiin (mm. hallintopakkotilanteet).

Tuettavien kohteiden priorisointi

Hallituksen esityksessä todetaan, ettei ensisijaisilla tukitoimilla, avustuksilla ole edistetty PIMA-strategian tavoitetta kohteiden järjestelmällisestä selvittämisestä, vaan avustuskohdeet ovat yleisesti sellaisia, joissa selvitys- tai puhdistamistarve on ilmennyt lähinnä muun toimenpiteen yhteydessä. Ympäristölle tai terveydelle merkittävää haittaa tai vaaraa aiheuttavat kohteet ovat yleensä suuria ja kustannuksiltaan kalliita, eivätkä ne ole edenneet avustuksilla.

Hallituksen esittämässä lakimuutoksessa ei puututa tähän merkittävään, havaittuun ongelmaan. Jotta vähäiset resurssit voitaisiin kohdentaa tarkoituksenmukaisella ja yhteiskunnan kannalta vaikuttavalla tavalla, eri tavoin tuettavat ja toteutettavat kohteet tulisi asettaa yhtenevin perustein ympäristön- ja terveydensuojelun kannalta kiireellisyysjärjestykseen ja pyrkiä tukemaan merkittävimpiä toimenpiteitä riippumatta tukimuodosta taikka siitä, onko avustuksen hakijana kunta, luonnollinen henkilö, yritys tai muu yhteisö. Hankkeiden ja vastuullisten yhdenmukainen kohtelu edellyttäisi johdonmukaisia ja yhteneviä tukiosuuksia riippumatta siitä, toteutetaanko hanke valtion avustuksella vai järjestämisen kautta.

Puhdistusvastuut

Kuten hallituksen esityksessä todetaan valtion aiemman valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta tukemat kohteet ovat olleet usein vanhoja, suljettuja kaatopaikkoja (23 %). Se, että valtion rahoittamissa ja/tai toteuttamissa hankkeissa sopimusosapuolena on ollut lähes poikkeuksetta kunta, johtui lähinnä valtion jätehuoltotyöjärjestelmään liittyvästä sääntelystä, jossa korostui toimien kohtuuttomuus kuntien jätehuollolle.

Pääsääntöisesti alueiden tutkimisesta ja puhdistamisesta vastaavat muut kuin kunnat. Kunnat ovat maaperän ja pohjaveden pilaajina tai alueiden haltijoina vastuussa monien alueiden tilan selvittämisestä ja puhdistamisesta, mutta täydentävä vastuu, johon hallituksen esityksessä viitataan (YSL 133.3 §) koskee käytännössä erityisesti niitä alueita, joilla maaperän (ei pohjaveden tai sedimenttien) pilaantuminen on tapahtunut kumotun jätelain (1072/1993) voimaan tulon jälkeen.

Kunnan viimesijainen vastuu voi liittyä kumotun jätehuoltolain (673/1978) roskaamissäännöksen perustella osaan myös vuosina 1979–1994 pilatuista maa-alueista, jos niihin soveltuu roskaamiskielto ja ne ovat sen tarkoittamilla alueilla (lähinnä kaava-alueilla). Käytännössä vanhoilla alueilla ei kunnan vastuu ole ollut yleinen keino ratkaista vastuukysymyksiä, eikä kuntaa ole koskaan veloitettu hallintopakolla puhdistamaan aluetta roskaamissäännöksen perusteella.

Esimerkiksi vuonna 2017 pilaantuneen alueen puhdistamisesta tehdyistä ilmoituksista oli joka viides kuntien. Siten hallituksen esityksessä esitetty arvio, että lakiehdotuksen taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa kuntiin, voivat osoittautua virheellisiksi. Useimmat isännättömiksikin luokitellut pilaantuneeksi epäilty tai pilaantuneet maa-alueet eivät ole kuntien hallinnassa tai muuten kunnan vastuulla. Tämä koskee erityisesti myös pohjavesiä ja sedimenttejä, joiden tilan selvittämistä ja tarvittaessa puhdistamista valtio voisi tukea.

Yksityiskohtien korjausehdotukset

Sivulla 5 on todettu, että puhdistamisen järjestämiseen voitaisiin ryhtyä myös tilanteessa, jossa halutaan valtakunnallisesti kokeilla uutta puhdistus- tai seurantamenetelmää. Usein kyse ei ole täysin uudesta menetelmästä vaan sen soveltamisesta uudenlaisiin tilanteisiin tai olosuhteisiin. Lisäksi kyse voi olla myös tutkimusmenetelmän testaamisesta tai käyttämisestä. Kyseistä tekstin kohtaa tulisi laajentaa koskemaan myös edellä esitettyjä tilanteita.

Sivulla 8 ilmaisun ”sahojen puhdistaminen” voisi korvata ”sahojen pilaantuneen maaperän puhdistaminen”.

Sivulla 13 on mainittu, että valtion maksamiin pilaantuneen alueen pilaantuneisuuden selvittämisen tai puhdistamisen järjestämisen kustannuksiin eivät kuuluisi mahdolliset ympäristöluvan hakemiseen liittyvät kustannukset. Selvyyden vuoksi pitäisi todeta, ovatko ilmoitusmenettelyn kustannukset korvattavia vai eivät.

Käsitteen ”yksilö” voisi poistaa ja käyttää sen sijaan ilmaisua ”luonnollinen henkilö”.