

Luonnos

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä ja laiksi pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä sekä muutettavaksi pelastuslakia.

Uudessa laissa säädettäisiin eräiden kuntien yhteistyöstä ja varautumisesta pelastuslain 111 a §:ssä tarkoitetun jälkitorjunnan järjestämisessä, kun kyseessä on merialueella tapahtuva suuri alusöljy- tai aluskemikaalivahinko, josta aiheutuu vakavaa vaaraa tai haittaa ympäristölle tai ihmisten terveydelle. Yhteistyövelvoite koskisi rannikkokuntia, jotka vastaisivat suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä ja siihen varautumisesta yhteistyöalueittain. Yhteistyöalueita olisi kolme: eteläinen-, läntinen- ja pohjoinen yhteistyöalue. Eteläiseen yhteistyöalueeseen kuuluisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakunnan rannikkokunnat. Läntiseen yhteistyöalueeseen kuuluisi Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Pohjanmaan maakunnan rannikkokunnat, ja Pohjoiseen yhteistyöalueeseen kuuluisi Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnan rannikkokunnat. Osana jälkitorjuntaan varautumista, yhteistyöalueiden olisi laadittava varautumissuunnitelmat merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi.

Pelastuslain 111 a §:ää esitetään muutettavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavien aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvelvoitetta koskevat säännökset.

Hallituksen esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksia, jotka liittyvät riittävän öljyntorjuntavalmiuden varmistamiseen, kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan kriisinkestävyysvarmistamiseen, kuntien tehtävien erilaistumiseen sekä valtion sitoumukseen rahoittaa kuntien uudet tehtävät sekä tehtävien laajennukset täysimääräisesti. Tämän lisäksi esitys toteuttaa hallituksen puoliväliriihen kirjausta, jonka mukaan hallitus huomioi kuntien olosuhteiden erilaisuuden ja tukee ja kehittää kuntien järjestämis-yhteistyön lisäämistä. Eduskunta on myös ympäristövahinkorahastolakea koskevassa lausumassaan edellyttänyt, että hyvästä öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta huolehditaan.

Esitys liittyy vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	5
2.1.1 Pelastuslaki.....	5
2.1.2 Ympäristönsuojelulaki	12
2.1.3 Jätelaki	14
2.1.4 Merenkulun ympäristönsuojelulaki.....	16
2.1.5 Merilaki.....	16
2.1.6 Laki ympäristövahinkorahastosta.....	19
2.1.7 Vaarallisten aineiden kuljettamisesta annettu laki	20
2.1.8 Ympäristövahinkolaki	21
2.1.9 Valmiuslaki	22
2.2 Kuntien välistä yhteistyötä ja tehtävien eriyttämistä koskeva sääntely	24
2.3 Kansainväliset sopimukset	26
2.3.1 Vastuuyhteisö ja kansainväliset öljyvahinkorahastot (IOPC-rahastot).....	26
2.3.2 Vaarallisten ja haitallisten aineiden vahinkoja koskeva kansainvälinen vastuusopimus ja perusteilla oleva korvausrahasto (HNS-sopimus ja rahasto)	28
2.4 Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa	29
2.5 Ympäristövahingot Suomessa 2013–2019	31
2.6 Alusliikenteen riskit ja vahingot Itämerellä	32
2.6.1 Itämeren alusliikenne	32
2.6.2 Meriliikenteen polttoaineet	33
2.6.3 Merellisen ympäristövahingon riskitekijät.....	33
2.6.4 Vakavin alusöljyvahinkoskenaario Suomenlahdella.....	34
2.6.5 Tilastotietoa Itämerellä tapahtuneista alusonnettomuuksista	35
2.7 Ympäristövahinkojen torjuntatoimien tavoitteet.....	37
2.8 Ympäristövahinkojen torjuntavaiheet ja toimijat.....	39
2.8.1 Torjuntatoimien keskeinen sisältö.....	39
2.8.2 Vapaaehtoisten osallistuminen ympäristövahinkojen torjuntaan	42
2.9 Viranomaisten taloudelliset edellytykset ympäristövahinkojen torjuntatoimien toteuttamiselle	44
2.10 Ahvenanmaa.....	46
2.11 Lainsäädännön kehittämistarpeet	46
2.11.1 Kunnan jälkitorjunnan järjestämisvelvoitteen soveltamisala	46
2.11.2 Viranomaisvastuut ja kuntien välinen yhteistyö jälkitorjunnan järjestämisessä ...	47
2.11.3 Jälkitorjuntaan varautuminen	49
3 Tavoitteet	50
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	51
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	51
4.1.1 Soveltamisalan raja-alueen suuriin alusöljy- ja aluskemikaalivahinkoihin ..	51

4.1.2 Rannikkokuntien yhteistyövelvoite jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa	52
4.1.3 Pelastuslain 111 a §:n muutokset	53
4.1.4 Jälkitorjuntakustannusten korvaaminen ja takaisinperintä.....	53
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	54
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	54
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	56
4.2.3 Ympäristövaikutukset	59
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	59
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	60
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	60
5.1.1 Jälkitorjunnan soveltamisalaan liittyvät toteuttamisvaihtoehdot	60
5.1.2 Viranomaisvaihtoehdot	61
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	65
5.2.1 Ulkomaiden lainsäädäntö	65
5.2.2 Kansainvälisiä öljyvahinkotapauksia	71
6 Lausuntopalaute.....	72
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	72
7.1 Laki eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä	72
7.2 Laki pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta.....	76
8 Lakia alemman asteinen sääntely	77
9 Voimaantulo	77
10 Toimeenpano ja seuranta	77
11 Suhde muihin esityksiin.....	78
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	78
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	78
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	78
LAKIEHDOTUKSET	85
1. Laki eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä	85
2. Laki pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta.....	86
LIITE	88
RINNAKKAISTEKSTI.....	88
2. Laki pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta.....	88

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen merellinen toimintaympäristö on muuttunut paljon viime vuosina. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on lisännyt merkittävästi suurten öljy- ja kemikaalivahinkojen riskiä merialueilla. Suomenlahden kansainvälisillä merialueilla liikennöi entistä enemmän vanhentuneita aluksia, joiden omistussuhteet ovat epäselviä, vakuutusturva puutteellinen, ja joiden miehistöllä on havaittu merimiestaidollisia puutteita. Näitä ns. varjolaivaston aluksia käytetään öljynkuljetuksiin raakaöljyn hintakaton kiertämiseksi, mikä lisää onnettomuusriskiä ja vaikeuttaa vastuutahojen selvittämistä sekä korvausvastuun toteutumista. Samoin Suomenlahden alueella esiintyneet laajat GNSS-häiriöt ja ns. AIS-manipulointi ovat vaikeuttaneet alueella operoivien alusten navigointia ja kasvattaneet karilleajon sekä yhteen törmäämisen riskiä. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa ei voida sulkea pois myöskään mahdollisuutta, että öljyä tai vaarallisia kemikaaleja kuljettavat alukset joutuvat tahallisen vahingonteon kohteeksi. Seuraukset voivat olla laaja-alaisia ja pitkäkestoisia rannikkoalueiden ekosysteemeille, vesistöille ja ihmisten terveydelle, mikä korostaa varautumisen ja viranomaisten torjuntakyvyn vahvistamisen tarvetta.

Muuttunut turvallisuustilanne edellyttää viranomaisten valmiuksien jatkuvaa kehittämistä, jotta niillä olisi mahdollisuus tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin haittojen rajoittamiseksi ja poistamiseksi. Ympäristövahinkoja ehkäistään ja torjutaan monen viranomaisen ja muun toimijan yhteistyössä. Ympäristövahinkojen torjunta edellyttää viranomaisten lisäksi eri laitosten, yksityisten toimijoiden ja vapaaehtoisorganisaatioiden osallistumista. Tehokas torjunta edellyttää tiivistä yhteistyötä ja toimintojen yhteensovittamista eri toimijoiden kesken.

Erityisesti merkittävän suuri merellinen ympäristövahinko, esimerkiksi öljytankkerionnettomuus, vaatii pitkäkestoista torjuntatyötä, joka sitoo huomattavia voimavaroja kaikissa torjunnan vaiheissa. Pelastustoiminnan päättymisen jälkeen vastuu vahingon jälkitorjunnasta siirtyy kunnille. Voimassa oleva kuntien jälkitorjunnan järjestämisvelvoite koskee tällä hetkellä vain kivennäisöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamien vahinkojen jälkitorjuntaa. Mikäli alusperäinen päästö kulkeutuu rannikolle, pelastustoiminnan päättymisen jälkeiset jälkitorjuntatoimet kohdistuvat ensisijaisesti rannikkokuntien alueelle. Kunnilla on hyvin vaihtelevat voimavarat jälkitorjunnan hoitamiseen, ja erityisesti suurissa vahinkotilanteissa jälkitorjuntaan käytettävät voimavarat ovat rajalliset. Tämän vuoksi rannikkokuntien välistä yhteistyötä jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa on tarpeen kehittää. Samalla on perusteltua arvioida ja kehittää jälkitorjuntasääntelyä siten, että se kattaisi myös aluskemikaalivahingoista aiheutuvat jälkitorjuntatoimet.

Hallituksen esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksia, jotka liittyvät riittävän öljyntorjuntavalmiuden varmistamiseen (7.6), kuntien tehtävien erilaistumiseen (3.1), valtion sitoumukseen rahoittaa kuntien uudet tehtävät sekä tehtävien laajennukset täysimääräisesti (3.1) sekä kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan kriisinkestävyysvarmistamiseen (10.1). Lisäksi esitys liittyy hallituksen puoliväliriihen 2025 kirjaukseen, jonka mukaan hallitus sitoutuu jatkamaan norminpurkua kuntien tehtäväkentästä. Tähän liittyen hallitus huomioi kuntien olosuhteiden erilaisuuden ja tukee ja kehittää kuntien järjestämis-yhteistyön lisäämistä. Eduskunta on ympäristövahinkorahastolakia koskevassa lausumassaan myös edellyttänyt, että hyvästä öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta huolehditaan.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkатыönä ympäristöministeriössä. Esityksen valmistelussa on tehty yhteistyötä sisäministeriön, valtiovarainministeriön, Rajavartiolaitoksen, hyvinvointialueiden pelastustoimen, Lupa- ja valvontaviraston, Kuntaliiton, rannikkokuntien edustajien, Suomen ympäristökeskuksen sekä muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Rannikkokunnille on järjestetty kuulemistilaisuus 24.11.2025 yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Lakiluonnoksia on esitelty myös Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan valtakunnallisessa neuvottelukunnassa sekä muissa sidosryhmätilaisuuksissa.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla x.x.-x.x.2026 välisen ajan. Lausuntoja annettiin x kappaletta. Lausunnon antoivat

Hallituksen esitys on käsitelty Kuntatalouden hallinnollisessa neuvottelukunnassa x. päivänä x kuuta 2026. [täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon x. päivänä x kuuta 2026. Lausunnon sisältöä ja sen johdosta tehtyjä muutoksia selostetaan luvussa xxxx. [täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

Tämän esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM044:00/2020> tunnuksella YM044:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.1 Pelastuslaki

Öljy- ja muiden kemikaalivahinkojen torjunta käynnistyy pelastuslain mukaisella pelastustoiminnalla, jolla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia.

Pelastustoiminnan sisällöstä säädetään lain 32 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan pelastustoimintaa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa 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. Torjuntatoimenpiteet on suoritettava niin, ettei luonnon ja ympäristön saattamista samaan tilaan, jossa se oli ennen vahinkotapahtumaa, tarpeettomasti vaikeuteta. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen.

Määritelmät

Pelastuslain 2 a §:ssä säädetään pelastuslain määritelmistä. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kannalta keskeiset määritelmät sisältyvät pykälän 2 momenttiin, joita ovat seuraavat:

1) *öljyllä* tarkoitetaan kivennäisöljyä kaikissa muodoissaan, raakaöljy, polttoöljy, öljyliete, öljyjäte ja jalostetut tuotteet mukaan luettuina, sekä öljypitoista seosta ja jätettä;

2) *muulla haitallisella aineella* tarkoitetaan muuta sellaista ainetta kuin öljyä, jonka joutuminen mereen saattaa aiheuttaa pilaantumista;

3) *aluksella* tarkoitetaan merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 1 luvun 2 §:n 16 kohdassa tarkoitettua vesikulkuneuvoa;

4) *maa-alueen öljyvahingolla* tarkoitetaan sellaista maa-alueella tapahtuvaa vahinkoa tai haittaa, jonka maahan tai veteen joutunut öljy aiheuttaa ihmiselle tai ympäristölle likaamalla, turmelemalla tai pilaamalla maaperää, vesiä, kasvillisuutta, eläimistöä, laitteita tai rakenteita;

5) *alusöljyvahingolla* tarkoitetaan aluksesta aiheutuvaa tapahtumaa tai samaa alkuperää olevaa tapahtumasarjaa, joka johtaa tai saattaa johtaa öljypäästöön ja joka vaarantaa tai saattaa vaarantaa vesistön tai meriympäristön taikka rannikon tilan tai niihin liittyviä etuja, ja joka vaatii kiireellisesti suoritettavia toimia;

6) *öljyvahingolla* tarkoitetaan maa-alueen öljyvahinkoa ja alusöljyvahinkoa;

7) *aluskemikaalivahingolla* tarkoitetaan aluksesta merialueella aiheutuvaa tapahtumaa tai samaa alkuperää olevaa tapahtumasarjaa, joka johtaa tai saattaa johtaa muun haitallisen aineen kuin öljyn päästöön ja joka vaarantaa tai saattaa vaarantaa meriympäristön taikka rannikon tilan tai niihin liittyviä etuja, ja joka vaatii kiireellisesti suoritettavia toimia;

8) *jälkitorjunnalla* tarkoitetaan öljyvahingon torjuntaa, jota tehdään öljyn pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamiseksi ja kunnostamiseksi sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn keräämiseksi on tehty.

Pelastustoiminnan johtaminen

Pelastustoiminta on viranomaisjohtoista. Pelastustoiminnan johtamisesta säädetään 34 §:ssä. Pelastustoiminnan johtajana toimii sen hyvinvointialueen pelastusviranomainen, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa, jollei hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvun nojalla toisin ole sovittu tai pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n nojalla säädetty. Pelastustoimintaa voi kuitenkin tilapäisesti johtaa muu pelastuslaitoksen palveluksessa oleva tai sopimuspalokuntaan kuuluva siihen saakka, kun toimivaltainen pelastusviranomainen ottaa pelastustoiminnan johtaakseen. Pelastustoiminnan johtaja toimii virkavastuun alaisena.

Alusöljyvahingossa ja aluskemikaalivahingossa Suomen aluevesillä aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä pelastustoiminnan johtajan asettaa kuitenkin Rajavartiolaitos. Kyseinen tehtävä siirrettiin pelastuslain muutoksella (1353/2018) Suomen ympäristökeskukselta Rajavartiolaitoksen tehtäväksi vuodesta 2019 alkaen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä pelastustoiminnasta säädetään pelastuslain 27 a §:ssä.

Pelastuslain 35 §:ssä säädetään johtamisesta yhteistoimintatilanteessa. Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa. Tilanteen yleisjohtaja voi muodostaa avukseen viranomaisten, laitosten ja toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten yksiköiden edustajista koostuvan johtoryhmän ja kutsua asiantuntijoita avukseen. Pelastuslain 35 §:n 3 momentin mukaan öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavaan johtoryhmään tulee kutsua ympäristönsuojelun

asiantuntija tai varata tällaiselle asiantuntijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Ympäristönsuojelun asiantuntijaa on kuultava muutoinkin, jos siihen on tarvetta.

Pelastuslain 34 §:n 5 momentin mukaan pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta nimenomainen päätös, jos se on eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi tarpeen. Päätöksestä on ilmoitettava asianomaisille viranomaisille ja asianosaisille heti, kun se on mahdollista. Pyydettyä tai tarvittaessa päätös on vahvistettava kirjallisesti. Jälkiraivaukseen ja -vartiointiin liittyvästä pelastustoiminnan johtajan päätöksestä lopettaa pelastustoiminta säädetään pelastuslain 40 §:ssä.

Jälkiraivaus ja -vartiointi sekä jälkitorjunta

Pelastuslain 40 §:n mukaan kohteen omistaja on velvollinen huolehtimaan tulipalon, säteilyvaaratilanteen tai muun onnettomuuden jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä, eikä tehtävää ole säädetty muulle viranomaiselle. Pelastustoiminnan päättymisen ajankohdan ratkaisee pelastustoiminnan johtaja. Sen lisäksi mitä pelastuslain 34 §:n 5 momentissa säädetään, pelastustoiminnan lopettamisesta on ilmoitettava öljyvahinkojen osalta öljyvahinkojen jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle ja säteilyvaaratilanteiden osalta Säteilyturvakeskukselle.

Pelastusviranomaisen toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet

Pelastuslain 36 §:ssä säädetään pelastusviranomaisen toimivaltuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi hyvinvointialueen pelastusviranomaisella ja sisäministeriön pelastusviranomaisella on oikeus, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista: 1) määrätä ihmisiä suojautumaan sekä panna toimeen suojaväistö; 2) ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle; 3) määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita; 4) ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin. Edellä 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia voidaan käyttää myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa, jos se on välttämätöntä.

Pelastuslain 36 a §:ssä määritetään pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnassa. Jos öljyvahingon tai aluskemikaalivahingon torjumiseksi ja vahinkojen seurausten rajoittamiseksi on välttämätöntä, pelastustoimintaa johtavalla viranomaisella on oikeus: 1) ottaa tilapäisesti käyttöön vahinkojen torjuntaan sopivia laitteita ja tarvikkeita, tarpeellisia viestintä- ja kuljetusvälineitä, työkoneita ja -välineitä sekä lastaukseen, purkaukseen tai väliaikaiseen varastointiin tarvittavia tiloja ja paikkoja; 2) nousta maihin ja liikkua toisen alueella; 3) määrätä maa- ja vesirakennustoimenpiteistä toisen alueella; 4) rajoittaa vesiliikennettä; sekä 5) ryhtyä muihin öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumiseksi tarpeellisiin toimiin. Jos öljyvahinko tai aluskemikaalivahinko, sen vaara tai vahingon leviämisen mahdollisuus on niin suuri, että pelastustoimintaa johtavan viranomaisen käytössä oleva henkilöstö tai kalusto ei riitä vahingon tehokkaaseen torjumiseen tai ehkäisyyn, pelastustoimintaa johtavalla viranomaisella on oikeus määrätä sataman pitäjä, laitoksen haltija, öljyn varastoija tai muu, jolla on torjuntakalustoa tai niiden käyttöön perehtynyttä henkilöstöä, asettamaan nämä pelastustoimintaa johtavan viranomaisen käyttöön, jollei tästä aiheudu

toiminnan harjoittajalle kohtuutonta haittaa. Pelastuslaitos tai Rajavartiolaitos suorittaa korvauksen edellä 1 ja 2 momentin mukaan käyttöön otetusta omaisuudesta sekä torjuntatehtävien suorittamisesta ulkopuoliselle mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.

Pelastuslain 89 a §:ssä säädetään pelastustoimintaa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa johtavan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Kyseisen pykälän mukaan pelastustoimintaa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa johtavalla viranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta pelastustoimintaan osallistuvilta ja siihen virka-apua antavalta viranomaiselta pelastustoiminnan suunnittelussa tarvittavia, tämän viranomaisen toimintavalmiutta koskevia tietoja ja henkilöstön valmius-, tunnist- ja yhteystietoja sekä sellaisia tietoja 91–94 §:ssä tarkoitetuista rekistereistä, jotka ovat välttämättömiä pelastustoiminnan suunnittelussa.

Pelastustoimintaa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa johtavalla viranomaisella on oikeus vaaratilanteessa saada salassapitosäännösten estämättä maksutta öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumiseksi tarpeellisia tietoja seuraavasti: 1) hätäkeskustietojärjestelmästä vahingon hätäilmoitusta ja vaaratilannetta koskevia tietoja; 2) satamalaitoksen tietojärjestelmästä aluksia sekä alus- ja tavaraliikennettä koskevia tietoja; 3) kalatalousviranomaisilta kalastusalusta, aluksen omistajaa ja haltijaa sekä aluksen toimintaa koskevia tietoja; 4) Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämästä liikenneasioiden rekisteristä ja Ahvenanmaan maakunnan rekisteriviranomaisen ylläpitämästä huvivenerekisteristä venettä sekä veneen omistajaa ja haltijaa koskevia tietoja; 5) Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämästä liikenneasioiden rekisteristä ja Ahvenanmaan valtionviraston ylläpitämästä alusrekisteristä alusta sekä sen omistajaa ja haltijaa koskevia tietoja; 6) alusliikennepalvelun tarjoajan alusliikennepalvelujärjestelmästä alusliikennettä koskevia tietoja sekä Puolustusvoimilta merialueen valvontaa koskevia tietoja; 7) Tullin tietojärjestelmästä alus- ja tavaraliikennettä koskevia tietoja; 8) Rajavartiolaitoksen meripelastusrekisteristä hätäilmoitusta ja vaaratilannetta koskevia tietoja; sekä 9) Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä kiinteistön omistajaa ja haltijaa sekä kiinteistöjaotusta koskevia tietoja.

Pelastustoimintaa maaöljyvahingoissa johtavalla viranomaisella on oikeus vaaratilanteessa saada salassapitosäännösten estämättä maksutta öljyvahingon torjumiseksi tarpeellisia tietoja seuraavasti: 1) Tullin tietojärjestelmästä alus- ja tavaraliikennettä koskevia tietoja; 2) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 130 §:ssä tarkoitettu Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rekisteristä yrityksen toiminnan laatua sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden määrää koskevia tietoja; 3) Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä kiinteistön omistajaa ja haltijaa sekä kiinteistöjaotusta koskevia tietoja. Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Pelastuslain 89 b §:ssä säädetään pelastustoimintaa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa johtavan viranomaisen oikeudesta tietojen saamiseen yrityksiltä ja yhteisöiltä. Pelastustoimintaa öljy- ja aluskemikaalivahingoissa johtavalla viranomaisella on oikeus vaaratilanteessa saada öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumiseksi tarpeellisia tietoja: 1) öljyn ja muun haitallisen aineen varastoijalta ja jakelijalta yrityksessä käytetyistä tuotteista ja niiden varastoinnista; 2) varustamolta, veneilyalan järjestöltä sekä matka-, rahti-, satama-, telakka- ja pelastuspalveluja tarjoavalta yritykseltä aluksen miehistöstä, matkustajista ja lastista; 3) teollisuus- ja likeyritykseltä viestintä- ja kuljetusvälineistä, työkoneista ja -välineistä sekä lastaukseen, purkaukseen tai väliaikaiseen varastointiin tarvittavista tiloista ja paikoista; sekä 4) muulta vastaavalta taholta, jolla on hallussaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjumiseksi,

ehkäisemiseksi ja henkilövahinkojen välttämiseksi tarpeellisia tietoja. Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Yhteistyö pelastustoiminnassa sekä virka-apu

Pelastuslain 46 §:ssä säädetään yhteistyöstä pelastustoiminnassa. 1 momentin mukaan valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa:

1) hätäkeskukset vastaanottavat hätäilmoituksia ja välittävät ilmoitukset asianomaisille yksiköille sekä toimivat pelastustoimen viestikeskuksena siten kuin siitä hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (692/2010) säädetään;

2) Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja siten kuin siitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään;

3) sen lisäksi, mitä tässä laissa muuten säädetään, Rajavartiolaitos osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi kalustoa, henkilöitä ja asiantuntijapalveluita siten kuin siitä rajavartiolaissa (578/2005) säädetään;

4) poliisi huolehtii kadonneiden etsinnästä maa-alueilla ja sisävesillä, vaara-alueiden eristämisestä ja muista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvista tehtävistä onnettomuuspaikalla;

5) sosiaali- ja terveysviranomaiset ja hallinnonalan laitokset vastaavat niitä koskevista säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti ensihoitopalvelun järjestämisestä sekä psykososiaalisen tuen palveluista ja onnettomuuden johdosta hätään joutuneiden huollosta ja majoituksesta;

6) ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaavat viranomaiset ja hallinnonalan laitokset huolehtivat yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevista tehtävistä niitä koskevista säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti;

7) ympäristöviranomaiset, maa- ja metsätalousviranomaiset ja vesitalousviranomaiset sekä hallinnonalojen laitokset huolehtivat niitä koskevista säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti ympäristönsuojelusta, tulvariskien hallinnasta ja patoturvallisuudesta;

8) liikenne- ja viestintäasioista vastaavat viranomaiset ja hallinnonalan laitokset huolehtivat:

a) vaaratiedotteiden välittämisestä väestölle sähköisten joukkoviestimien kautta;

b) liikenneväylien raivauksesta;

c) liikenneväylien käytön yhteistoimintakysymyksistä suojaväistöissä;

d) ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelun järjestämisestä siten kuin siitä ilmailulain (864/2014) 121 §:ssä säädetään;

9) Säteilyturvakeskus valvoo ydinenergian ja säteilyn käytön turvallisuutta ja turva- ja valmiusjärjestelyjä sekä säteilytilannetta, ylläpitää tehtäviensä edellyttämää valmiutta normaalista poikkeavien säteilytilanteiden varalta, ilmoittaa, varoittaa ja raportoi poikkeavista säteilytilanteista, arvioi säteilytapahtumien turvallisuusmerkitystä sekä antaa suojelutoimia koskevia suosituksia;

10) Ilmatieteen laitos luovuttaa asianomaiselle viranomaiselle pelastustoiminnassa ja sen suunnittelussa tarpeelliset säätiedot, varoitukset, havainnot ja ennusteet sekä ajalehtimisarviot merialueille ja arviot radioaktiivisten ja muiden vaarallisten aineiden kulkeutumisesta ilmakehässä;

11) siviilipalveluskeskus osallistuu pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun sen mukaan kuin osallistumisesta erikseen säädetään tai määrätään;

12) valtion eri toimialoista vastaavat virastot, laitokset ja liikelaitokset, hyvinvointialueen sekä kunnan ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavat virastot, laitokset ja liikelaitokset varautuvat ja osallistuvat pelastustoimintaan tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti;

13) Suomen ympäristökeskus, Liikenne- ja viestintävirasto ja Puolustusvoimat osallistuvat alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan siten kuin pelastuslaissa tai muussa laissa tarkemmin säädetään.

Pelastuslain 49 §:ssä säädetään velvollisuudesta antaa virka-apua pelastusviranomaiselle ja Rajavartiolaitokselle. Pykälän 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 46 §:ssä säädetään viranomaisten yhteistyöstä pelastustoiminnassa, valtion ja kunnan viranomaiset ja laitokset sekä Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011) tarkoitettu Suomen metsäkeskus ovat velvollisia antamaan pyynnöstä pelastusviranomaisille ja Rajavartiolaitokselle toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa virka-apua pelastusviranomaisten ja Rajavartiolaitoksen tässä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Sama velvollisuus on valtion omistamilla liikelaitoksilla ja yhtiöillä.

Pelastustoiminnan suunnitelmat

Pelastuslain 47 §:ssä säädetään pelastustoiminnan suunnitelmista. Lain 1 momentin mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. 2 momentin mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia pelastustoiminnan yhteistyöalueen puitteissa tapahtuvaa johtamista ja pelastustoiminnassa tarvittavan avun antamista koskevat suunnitelmat yhteistoiminnassa keskenään ja pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaavien pelastuslaitosten johdolla. Pykälän 3 momentissa säädetään pelastustoimen valtakunnallista johtamista ja yhteistoimintaa koskevista suunnitelmista, jotka tulee laatia sisäministeriön johdolla ja yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa.

Pykälän 4 momentin mukaan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan.

Pykälän 5 momentin mukaan merialueella tapahtuvaa alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat laaditaan kuitenkin Rajavartiolaitoksen johdolla.

Ölly- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusten kattaminen

Pelastuslain 99 a §:ssä säädetään öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannusvastuusta. Vahinkojen torjunnasta aiheutuvista kustannuksista on vastuussa vahingon aiheuttaja tai muu lainsäädännön perusteella ensisijaisesti korvausvelvollinen taikka tämän vakuutuksenantaja. Öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset maksaa ensivaiheessa asianomainen viranomaislainen, joka vastaa pelastustoiminnasta alueellaan. Rajavartiolaitos vastaa kustannuksista silloin, kun alusöljyvahinko on sattunut aavalla selällä. Aluskemikaalivahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset maksaa ensivaiheessa sisäministeriö (HE 18/2018 vp).

Öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumisesta vastaavalla viranomaisella sekä siihen osallistuneella viranomaisella on oikeus saada vahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista korvaus vahingosta vastuulliselta tai hänen vakuutuksenantajaltaan sen mukaisesti ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994), merilaissa (674/1994), liikennevakuutuslaissa (460/2016), raideliikennevastuulaissa (113/1999) tai muussa laissa säädetään. Pykälän 2 momentissa viitataan torjuntatoimiin osallistuneiden viranomaisten mahdollisuuksiin saada vahingon torjuntakustannuksista korvaus ympäristövahinkorahastosta ja öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisestä korvausrahastosta (IOPC Funds).

Öljyvahingon torjumisesta vastaava Rajavartiolaitos tai pelastuslaitos maksaa torjuntatoimista aiheutuvat kustannukset kuitenkin siihen saakka, kunnes 1 tai 2 momentissa tarkoitettu korvaus on saatu. Sisäministeriö maksaa vastaavasti aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuvat kustannukset.

Pelastuslain 102 §:n nojalla öljyvahingon torjumisesta vastaavan viranomaisen varoista korvausta saaneen oikeus saada korvausta vahingosta vastuussa olevalta siirtyy torjumisesta vastaavalle viranomaiselle siltä osin kuin korvausta on maksettu. Pelastuslain 103 §:n nojalla valtiolta korvausta saaneen oikeus saada korvausta vahingosta vastuussa olevalta siirtyy valtiolle siltä osin kuin korvausta on maksettu.

Öljyvahinkojen jälkitorjunta

Ölly- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuu siirtyi ympäristöministeriön hallinnonalalta sisäministeriön hallinnonalalle 1.1.2019. Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009) kumottiin kokonaisuudessaan ja öljyvahinkojen torjuntalainsäädäntö siirrettiin osaksi pelastustoimen säädöksiä pelastuslain muutoksella (1353/2018) siinä laajuudessa kuin kyse on pelastustoimintaan rinnastettavasta toiminnasta. Pelastuslain muutosta valmisteltaessa (HE 18/2018 vp, HE 138/2018 vp) öljyvahinkojen torjuntalain jälkitorjuntaa koskevat säännökset sijoitettiin lainsäädäntöteknisistä syistä ympäristöministeriön ja sisäministeriön välisellä sopimuksella tilapäisesti pelastuslakiin.

Jälkitorjunnalla tarkoitetaan öljyvahingon torjuntaa, jota tehdään öljyn pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamiseksi ja kunnostamiseksi sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn keräämiseksi on tehty.

Pelastuslain 111 a §:n mukaan öljyvahinkojen jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle. Kunta vastaa tarvittaessa jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan. Jälkitorjuntaa johtaa asianomaisen kunnan määräämä viranomainen. Lupa- ja valvontaviraston ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle. Valtion aluehallintouudistuksen myötä ELY-keskusten tehtävät siirtyivät Lupa- ja valvontavirastolle 1.1.2026 lähtien.

Mitä pelastuslain 36 §:n 2 momentissa ja 36 a §:ssä säädetään pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista. Mitä pelastuslain 89 a ja 89 b §:ssä säädetään öljy- ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa johtavan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista. Mitä pelastuslain 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnan kustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa.

Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta

Pelastuslain 7 luvussa säädetään pelastustoimen vapaaehtoistoiminnasta. Lain 51 §:n mukaan pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia organisaatioita ja henkilöitä, ei kuitenkaan tehtävissä, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten viranomaistoimi-valtuuksien käyttöä taikka tarkastus- tai valvontatoimintaa. Luku sisältää säännökset myös vapaaehtoishenkilöstön terveystarkastuksista ja työturvallisuudesta. Erityisesti pelastuslain vapaaehtoistoimintaa koskevat säännökset on kirjoitettu sopimuspalokuntalaisten näkökulmasta, mutta niitä pystytään soveltamaan myös muuhun pelastustoiminnan aikaiseen vapaaehtoistoimintaan.

2.1.2 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL) on ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskeva yleislaki. Lain keskeinen tarkoitus on ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä, poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja. Lain tavoitteena on myös edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Ympäristönsuojelu-lailla on saatettu kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen), teollisuuspäästädirektiivi, jonka avulla pyritään vähentämään teollisuuden aiheuttamia ympäristö- ja terveyshaittoja tehostamalla ja yhdenmukaistamalla teollisuuden ympäristönsuojeluvaatimuksia.

Ympäristönsuojelulakia sovelletaan kaikkeen sellaiseen toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista riippumatta siitä, edellyttääkö kyseinen toiminta lupaa tai rekisteröintiä. Lakia sovelletaan lisäksi toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn (YSL 2.1 §). Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla on oltava ympäristölupa (YSL 27.1 §).

Ympäristönsuojelulain 2 luvussa säädetään yleisistä velvollisuuksista, periaatteista ja kielloista. Lain 6 §:ssä säädetään toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuudesta. Lain 7 §:ssä säädetään toiminnanharjoittajan velvollisuudesta ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista. Lain 14

§:ssä säädetään pilaantumisen torjuntavelvollisuudesta ja lain 15 §:ssä ennaltavaraautumisvelvollisuudesta. Lain 16 ja 17 § sisältää säännökset maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellosta. Lain 18 §:ssä säädetään merta koskevista erityisistä kielloista ja 19 §:ssä kemikaalien käyttöä koskevista erityisistä velvollisuuksista. Lain 20 §:ssä määritetään yleiset periaatteet ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa.

Ympäristölupamenettelyssä on kyse ennakkovalvonnasta, jonka avulla voidaan ohjata ympäristön käyttöä ja pyrkiä ennakoivasti hallitsemaan pilaantumisriskejä. Ympäristönsuojelulaki on laadittu pääsääntöisesti tavanomaista, toiminnan normaalitilanteissa aiheutuvaa ympäristön pilaantumista silmällä pitäen, eikä siinä siten säännellä kattavasti toimintaa esimerkiksi häiriötilanteissa.

Lain 120 ja 123 §:ssä asetetaan toiminnanharjoittajalle tai jätteen haltijalle poikkeuksellisia tilanteita koskevasta ilmoitusmenettelystä. Ympäristönsuojelulain poikkeuksellisia tilanteita koskeva sääntely voi tulla sovellettavaksi vain ennakoimattomissa ja kiireellisissä tilanteissa. Tällöin tavanomaisesta poikkeavalla ilmoitus- ja päätöksentekomenettelyllä pyritään estämään vahinko, ympäristön merkittävä pilaantuminen tai muuten kohtuuttoman tilanteen muodostuminen. Poikkeuksellisia tilanteita koskevaa menettelyä ei sen sijaan voida soveltaa tilanteissa, joissa toiminta ja sen ympäristövaikutukset muuttuvat toiminnanharjoittajan omien toimenpiteiden tai muunlaisten ennakoitavien olosuhdemuutosten vuoksi, vaan tällöin toiminnalle on joko haettava ympäristölupa tai voimassa olevia lupamääräyksiä on muutettava.

Ympäristönsuojelulain 182 a § sisältää säännökset valtion valvontaviranomaisten toimivallasta ryhtyä välttämättömiin toimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, jos pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle ja jos tarvittavien toimien suorittaminen ei kuuluu pelastuslain nojalla pelastustoimintaan. Toimiin voidaan ryhtyä, jos toimien toteuttamista ei voitaisi varmistaa tavanomaisessa hallintopakkomennettelyssä tai jos toiminnasta vastaavaa tahoa ei saataisi selville. Säännöksellä varmistetaan, että vakavissa terveyteen tai ympäristöön kohdistuvissa vaaratilanteissa esimerkiksi toiminnasta vastaavan tahon maksukyvyttömyys tai vastuukysymyksiin liittyvät epäselvyydet eivät estä tai hidasta välttämättömien pilaantumisen ehkäisemis- tai rajoittamistoimien toteuttamista. Viranomaistoimista aiheutuneet kustannukset peritään mahdollisuuksien mukaan jälkikäteen takaisin siltä, jonka velvollisuus toimiin ryhtyminen olisi ollut.

Ympäristönsuojelulain 14 luvussa säädetään pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamismenettelystä. Se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden (pilaantunut alue) siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Jos maaperän pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan ja jos pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai hän on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila sitä hankkiessaan, on alueen haltijan puhdistettava alueen maaperä siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta. Alueen haltija vastaa samoin edellytyksin myös pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta, jos pilaantuminen on johtunut kyseisen alueen maaperän pilaantumisesta. Jollei pilaantuneen alueen haltijaa voida velvoittaa puhdistamaan pilaantunutta maaperää, kunnan on selvitettävä maaperän puhdistamistarve ja puhdistettava maaperä. (YSL 133 §) Jos maaperään tai pohjaveteen on päässyt jätettä tai muuta ainetta, joka saattaa aiheuttaa pilaantumista, on aiheuttajan välittömästi ilmoitettava siitä valvontaviranomaiselle. (YSL 134 §)

Jos on aihetta epäillä maaperän tai pohjaveden pilaantumista, puhdistamisesta 133 §:n mukaan vastuussa olevan on selvitettävä alueen pilaantuneisuus ja puhdistamistarve. Selvitys on toimitettava Lupa- ja valvontavirastolle. Jos puhdistamisesta vastuussa oleva ei huolehdi 1 momentin mukaisesta selvitysvelvollisuudestaan, Lupa- ja valvontavirasto voi määrätä puhdistamisesta vastuussa olevan täyttämään velvollisuutensa. Määräys annetaan noudattaen, mitä YSL 18 luvussa säädetään. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamistarpeen arvioinnissa on otettava huomioon pilaantuneen alueen, sen ympäristön ja pohjaveden nykyinen tai tuleva käyttö sekä pilaantumisesta terveydelle tai ympäristölle mahdollisesti aiheutuva vaara tai haitta. (YSL 135 §)

Maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen pilaantuneella alueella sekä puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntämiseen kaivualueella tai poistamiseen toimitettavaksi muualla käsiteltäväksi voidaan ryhtyä tekemällä siitä ilmoitus Lupa- ja valvontavirastolle, jos puhdistaminen ei YSL 4 luvun nojalla edellytä ympäristölupaa. Ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin, kuitenkin viimeistään 45 vuorokautta ennen puhdistamisen kannalta olennaisen työvaiheen aloittamista. Lupa- ja valvontavirasto tarkastaa ilmoituksen ja tekee sen johdosta päätöksen. Päätöksessä on annettava tarvittavat määräykset pilaantuneen alueen puhdistamisesta, puhdistamisen tavoitteista ja maa-aineksen hyödyntämisestä sekä tarkkailusta. Pilaantuneen alueen puhdistamisen on katettava toimet, jotka ovat tarpeen pilaavien aineiden poistamiseksi, vähentämiseksi, leviämisen estämiseksi tai hallitsemiseksi. Päätös on annettava tiedoksi ja siitä on tiedotettava noudattaen, mitä 85 §:ssä säädetään. (YSL 136 §)

Ympäristönsuojelulain 137 §:n mukaan Lupa- ja valvontaviraston on määrättävä pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta, jollei puhdistamisesta 133 §:n mukaan vastuussa oleva ryhdy siihen. Määräys annetaan noudattaen, mitä YSL 18 luvussa säädetään. Viranomaisen voi 1 momentissa tarkoitetussa päätöksessään samalla määrätä muista tarpeellisista toimista, joihin on ryhdyttävä ympäristön tilan palauttamiseksi ennalleen tai aiheutuneen haitan vähentämiseksi tai poistamiseksi. Jos pohjavesi on merkittävästi pilaantunut, viranomaisen on määrättävä puhdistamisesta vastuussa oleva ryhtymään eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetussa laissa (383/2009) tarkoitettuihin korjaaviin toimiin.

Lain 139 § sisältää säännökset selontekovelvollisuudesta maa-alueen luovutuksen yhteydessä. Maa-alueen luovuttajan tai vuokraajan on esitettävä uudelle omistajalle tai haltijalle käytettävissä olevat tiedot alueella harjoitetusta toiminnasta sekä jätteistä tai aineista, jotka saattavat aiheuttaa tai ovat aiheuttaneet maaperän tai pohjaveden pilaantumista, sekä alueella mahdollisesti tehdyistä tutkimuksista tai puhdistustoimenpiteistä.

2.1.3 Jätelaki

Jätelaissa (646/2011) säädetään jätehuollon järjestämisestä sekä jätteiden käsittelyä koskevista keskeisistä periaatteista ja velvollisuuksista. Jätelailla on pantu kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (jätedirektiivi). Jätelain tarkoituksena on 1 §:n mukaan edistää kiertotaloutta ja luonnonvarojen käytön kestävyyttä, vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä roskaantumista.

Jätelakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan jätteeseen, jätehuoltoon ja roskaantumiseen sekä tuotteisiin ja toimintaan, joista syntyy jätettä. Jätteen aiheuttaman ympäristön pilaantumisen

ehkäisyyden sovelletaan myös ympäristönsuojelulakia. Jätelaki ja ympäristönsuojelulakia sovelletaan rinnakkain. Jätelain 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan jätelaki tulee sovellettavaksi öljy- ja aluskemikaalivahingossa syntyneeseen jätteeseen sen jälkeen, kun välttämättömät pelastuslain mukaiset pelastustoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn tai muun haitallisen aineen keräämiseksi on tehty, eli käytännössä siirryttäessä pelastuslain mukaisesta pelastustoiminnasta jälkitorjuntavaiheeseen.

Jätelain 4 luvussa säädetään jätehuollon järjestämisvastuusta. Jätehuollon järjestämisestä vastaa jätelain 28 §:n mukaan ensisijaisesti jätteen haltija, jolla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä jätteen haltijana on pidetty myös sellaista tahoa, joka käyttää määräysvaltaa jätteeseen, vaikka jäte ei olisikaan fyysisesti tämän hallussa. Ratkaisussa C-188/07 (Commune de Mesquer) ja C-1/03 (van de Walle) tuomioistuin on katsonut, että aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tällaiset toimijat voivat jätteen aiempina haltijoina tai jätettä aiheuttavan tuotteen valmistajina olla vastuussa jätehuoltokustannuksista, mikäli ne ovat omalla toiminnallaan vaikuttaneet jätteen syntyyn ja tästä aiheutuvaan pilaantumisriskiin.

Jätteen haltijan ensisijaista jätehuollon järjestämisvelvollisuutta täydentää kiinteistön haltijan toissijainen jätehuollon järjestämisvelvollisuus. Kiinteistön haltijan on järjestettävä jätehuolto, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Jätteen haltija on velvollinen vastaamaan jätteen keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä mukaan lukien näiden toimintojen tarkkailusta, seurannasta ja jälkihoidosta. Jätehuoltoa järjestäessään jätteen haltija on velvollinen noudattamaan jätelain yleisiä velvoitteita ja periaatteita. Jätehuollon järjestämisvastuussa oleva taho vastaa lähtökohtaisesti myös jätehuoltokustannuksista.

Jätteen haltijan vastuu jätehuollon järjestämisestä lakkaa ja siirtyy uudelle haltijalle, kun jäte luovutetaan sellaiselle vastaanottajalle, jolla on jätehuoltorekisteriin hyväksymisen tai merkitsemisen perusteella taikka ympäristöluvan tai ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröinnin perusteella oikeus ottaa vastaan kyseistä jätettä. Jäte voidaan luovuttaa myös sellaiselle vastaanottajalle, jolla on riittävä asiantuntemus sekä taloudelliset ja tekniset valmiudet jätehuollon järjestämiseen (JäteL 29 ja 30.1 §). Jätteen luovuttajalla on selonottovelvollisuus jätteen vastaanottajan oikeudesta ottaa kyseistä jätettä vastaan sekä tämän mahdollisuuksista toimittaa jäte lain edellyttämällä tavalla käsiteltäväksi. Jos käy ilmi, että jäte on luovutettu muulle kuin sen vastaanottamiseen oikeutetulle taholle, vastaavat jätteen uusi ja edellinen haltija yhdessä jätehuollon järjestämisestä (JäteL 30.2 §).

Vastuu jätteistä ei kuitenkaan siirry jätteen kuljettajalle, joka kuljettaa jätettä toisen lukuun (JäteL 30.1 §). Tällöin vastuu siirtyy jätteen luovuttajan ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella siten, että ratkaisevaa on, kumman toimeksiannosta kuljettaja toimii. Kuljettajan toimiessa jätteen luovuttajan lukuun, vastuu jätteistä siirtyy jätteen vastaanottajalle, kun kuljettaja luovuttaa jätteen tämän haltuun. Mikäli kuljettaja toimii jätteen vastaanottajan lukuun, siirtyy jätehuoltovastuu jätteen luovuttajan antaessa jätteen kuljetettavaksi.

Poikkeuksellisilla jätteillä, kuten öljyisellä jätteellä, on usein sellaisia ominaisuuksia, että niiden kuljetuksessa tulee jätelain säännösten ohella ottaa huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (541/2023) säännökset sekä valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta (925/2023). Kaikkien jätteiden ammattimaista kuljettamista saa harjoittaa vain sellainen kuljettaja, joka on hyväksytty Lupa- ja valvontaviraston ylläpitämään jätehuoltorekisteriin (JäteL 94–96 §).

2.1.4 Merenkulun ympäristönsuojelulaki

Suomen merenkulun ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö pohjautuu suurelta osin IMO:n alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen ja siihen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan (SopS 51/1983, *MARPOL-yleissopimus*). Yleissopimuksen keskeiset määräykset on sisällytetty merenkulun ympäristönsuojelulakiin (1672/2009, MYSL). Lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan ehkäistä alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista kieltämällä haitallisten aineiden päästäminen veteen ja ilmaan tai rajoittamalla tällaisten alueiden päästöjä. Lain tarkoituksena on myös järjestää alusten tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevien jätteiden vastaanotto satamissa.

Lain 2 luvussa on säännökset aluksista aiheutuvien öljypäästöjen ehkäisemisestä. Öljypäästöjen ehkäiseminen perustuu öljypäästökiellon ja päästörajoitusten ohella aluksen koneistotilojen sekä öljysäiliöaluksen lastitilojen rakenne- ja laitevaatimuksiin sekä kirjalliseen dokumentaatioon. Lain 2 luvun 5 §:n mukaan öljysäiliöaluksella, jonka bruttovetoisuus on vähintään 150, ja muulla aluksella, jonka bruttovetoisuus on vähintään 400, on oltava MARPOL-yleissopimuksen I liitteen mukainen valmiussuunnitelma öljyvahingon varalle. Valmiussuunnitelmassa esitetään, miten aluksella tulee toimia erityyppisissä onnettomuustapauksissa kuten karilleajossa, yhteentörmäyksessä ja laivapalossa, öljyvahinkojen haittojen minimoimiseksi. Lisäksi luvussa on säännökset muun muassa öljypäiväkirjasta ja öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä koskevasta kansainvälisestä todistuskirjasta eli IOPP-todistuskirjasta.

Lain 2 luvussa säädetyn öljypäästökiellon rikkomisesta määrätään lain 3 luvun mukainen seuraamusmaksu (öljypäästömaksu), jollei päästöä ole pidettävä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Suomen öljypäästömaksua koskevan kansallisen lainsäädännön taustalla on MARPOL-yleissopimuksen lisäksi Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus (SopS 50/1996). MARPOL-yleissopimus ja direktiivi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta (2009/123/EY, alusjäterikosdirektiivi) edellyttävät aluksilta aiheutuvan meren pilaantumisen kieltojen ja päästörajoitusten rikkomisen tehokasta sanktiointia. Öljypäästöistä vuosittain tehtävien tilastojen perusteella öljypäästömaksujärjestelmällä on ollut Suomen merialueilla preventiivinen vaikutus (HE 71/2021 vp).

Lain 4 luvussa säädetään aluksista aiheutuvien haitallisten nestemäisten aineiden päästöjen ehkäisemisestä. Luvussa säädetään 2 lukua vastaavasti haitallisten nestemäisten aineiden päästökiellosta ja päästörajoituksista, kemikaalisäiliöaluksen rakenne- ja laitevaatimuksista sekä kirjallisesta dokumentaatiosta, kuten valmiussuunnitelmasta meriympäristövahingon varalle.

Lain 11 luvussa veloitetaan aluksen päällikkö ilmoittamaan öljyvahingosta ja muun haitallisen aineen päästöstä sekä niiden vaarasta ja ryhtymään sellaisiin välittömiin torjuntatoimiin, joita häneltä kohtuudella voidaan vaatia.

2.1.5 Merilaki

Suomen merioikeudellinen lainsäädäntö perustuu olennaisilta osiltaan kansainvälisiin yleissopimuksiin, joiden osapuolena Suomi on. Voimassa olevaan merilakiin (674/1994) on sisällytetty Suomea koskevat eri yleissopimusten keskeiset määräykset.

Laivanisännän eli aluksen rekisteröidyn omistajan tai muun aluksen toiminnasta vastaavan henkilön isännänvastuusta säädetään merilain 7 luvussa. Luvun 1 §:n mukaan laivanisäntä on vastuussa vahingosta, jonka aluksen päällikkö, laivaväki, luotsi tai joku muu laivaväkeen kuulumaton henkilö, joka laivanisännän tai päällikön toimeksiannosta työskentelee aluksen lukuun, on toimessa tekemällään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttanut.

Laivanisännällä ja muulla merilain 9 luvun 1 §:ssä säädetyllä taholla¹ on oikeus vastuunsa rajoittamiseen ja siitä säädetään lain 9 luvussa, jossa määritellään perusteet vastuun rajoittamiselle sekä vastuunrajoitusoikeuden kohteena olevat saamiset. Merilain 9 luku perustuu IMO:n vuoden 1976 yleissopimukseen merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1996 tehdyllä pöytäkirjalla (SopS 31/2004, jäljempänä vastuunrajoitusyleissopimus). Merilain 9 luvun 5 §:ssä määritellään vastuunrajoituksen enimmäismäärät niissä vahingoissa, joissa oikeus vastuunrajoitukseen on olemassa. Vastuurajat nousevat porrastetusti aluksen vetoisuuden kasvaessa.

Laivanisännällä on merilain nojalla velvollisuus hankkia vakuutus tai vakuus, joka kattaa vastuunrajoitusyleissopimuksen vaatteet (merilain 7:2 §). Säännöksellä on laitettu täytäntöön alusten omistajien vakuutuksesta merioikeudellisia vaateita varten 23 päivänä huhtikuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/20/EY (vakuutusdirektiivi). Vakuuttamisvelvollisuus koskee aluksia, joiden bruttovetoisuus on vähintään 300. Sama velvollisuus koskee myös ulkomaista alusta sen liikennöidessä Suomen vesialueella, ei kuitenkaan aluksen ollessa viattomassa kauttakulussa. Suomen vesialueella tarkoitetaan Suomen aluevesiä ja sisävesialuetta. Sisävesialueella tarkoitetaan järviä, jokia ja kanavia.

Merilain 7 luvun vakuuttamisvelvollisuutta ei sovelleta kansallisiin järjestelmiin, jotka perustuvat IMO:n seuraaviin yleissopimuksiin: vuoden 1992 pöytäkirja öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta vuonna 1969 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta (SopS 43/1996, merilain 10 luku), vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä vuonna 1996 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen vuoden 2010 pöytäkirja (jäljempänä *HNS-sopimus*) (merilain 11 luku), vuoden 2001 kansainvälinen yleissopimus aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvaa siviilioikeudellisesta vastuusta (jäljempänä *bunkkeriyleissopimus*) (SopS 3/2009, merilain 10 a luku) sekä vuoden 2007 kansainvälinen yleissopimus hylkyjen nostamisesta (Nairobin yleissopimus) (SopS 13 ja 14 / 2017, merilain 11 a luku). Merilain 7 luvun vakuuttamisvelvoite kattaa kuitenkin HNS-yleissopimuksessa tarkoitettut vahinkovaatteet siihen saakka, kunnes Suomi on liittynyt yleissopimukseen.

Merilain 10 luvun mukaan aluksen omistajan vastuu aluksesta päässeen öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta on ankaraa eli hän on vastuussa myös silloin, kun hän itse tai kukaan

¹ Merilain 9 luvun 1 §:n mukaan laivanisännällä on oikeus vastuunsa rajoittamiseen 9 luvun säännösten mukaisesti. Lisäksi 9 luvun 1 §:n mukaan sama oikeus on sellaisella aluksen omistajalla, joka ei ole laivanisäntä, sillä, joka laivanisännän sijasta huolehtii aluksen käytöstä, aluksen rahdinantajalla, lastinantajalla sekä jokaisella, joka suorittaa pelastukseen suoranaisesti liittyviä tehtäviä. Pelastuksella tarkoitetaan myös 2 §:n 1 momentin 4–6 kohdassa mainittuja toimenpiteitä. Jos vastuuvaatimus kohdistuu johonkuhun, josta laivanisäntä tai muu 1 momentissa tarkoitettu henkilö on vastuussa, on myös tällä oikeus vastuunsa rajoittamiseen tämän luvun säännösten mukaisesti. Vakuutuksenantajalla, joka on myöntänyt vakuutuksen tämän luvun mukaisesti rajoitetun vastuun kattamiseksi, on sama oikeus vastuunrajoitukseen kuin vakuutuksen saajalla.

hänen vastuullaan toimiva ei ole aiheuttanut vahinkoa. Lisäksi hän voi vapautua vastuusta ainoastaan tietyissä rajoitetuissa tapauksissa. Laissa säädetään tämän vastuun kattamiseksi vaadittavasta pakollisesta vakuutuksesta suomalaisen aluksen sekä suomalaisessa satamassa käyvän aluksen osalta. Vahingonkärsijällä on 10 luvun nojalla suora kanneoikeus vakuutuksenantajaan. Aluksen omistajan vastuu on rajoitettu ja se määräytyy aluksen bruttovetoisuuden mukaan. Vastuu voi olla enintään 89,7 miljoonaa erityistä nosto-oikeutta (Special Drawing Right, SDR). Mikäli aluksen omistajan vastuun enimmäismäärä ei riitä vahingon korvaamiseen, korvataan yli menevä osa kansainvälisestä öljyvahinkorahastosta (IOPC-rahasto). Suomi on paitsi vuoden 1992 rahaston, niin myös sitä täydentävän vuoden 2003 lisärahaston jäsen. Rahastojen ja laivan omistajan vastuun yhteenlaskettu yläraja on 750 miljoonaa SDR:ää. vahingotapahtumaa kohden. Kansainvälisestä öljyvahinkorahastosta on kerrottu laajemmin luvussa 2.3.1.

Lisäksi aluksen omistajalla on tietyissä tapauksissa merilain 10 luvun 16 §:n nojalla ankara vastuu öljyvahingoista Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä silloinkin, kun kyse ei ole öljysäilöaluksesta päässeeseen pysyvän öljyn aiheuttamasta öljyvahingosta tai bunkkeriyleissopimuksen mukaisesta bunkkerivahingosta. Tällöin aluksen omistajan enimmäisvastuu määräytyy yleisten vastuunrajoitussäännösten mukaan (merilain 9 luku). Kyseessä on kansallinen soveltamisalan laajennus.

Merilain 10 a luvussa säädetään vastuusta aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta. Luvun säännökset perustuvat bunkkeriyleissopimukseen. Aluksen omistajalla on ankara vastuu myös aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta ja hänen on katettava vastuunsa vakuutuksella. Vastuu on rajoitettu ja sen enimmäismäärä määräytyy merilain 9 luvun mukaisten yleisten vastuurajojen mukaisesti. Myös 10 a luvun mukaan vahingonkärsijällä on suora kanneoikeus vakuutuksenantajaan.

Haitallisia ja vaarallisia aineita vesitse kuljetettaessa perustuu laivanisännän vastuu toistaiseksi tuottamukseen. Lähivuosina tilanne kuitenkin muuttuu HNS-sopimuksen tullessa kansainvälisesti ja Suomen osalta voimaan (merilain 11 luku). HNS-järjestelmässä laivan omistajan vastuu on tuottamuksesta riippumaton, hänellä on vakuuttamispakko ja hänen vastuunrajansa on korotettu. Laivan omistajan vastuuta täydentää kansainvälinen HNS-rahasto. Koko järjestelmän korvauskatto on 250 miljoonaa SDR:ää. Niissä tilanteissa, joissa laivan omistajan vastuuvakuutus ei kata vahingotapahtumaa tai se ei riitä täyttämään kaikkia vaatimuksia, korvataan vahingot kansainvälisestä HNS-rahastosta. Varat rahastoon kerätään meritse kuljetettujen vaarallisten ja haitallisten aineiden vastaanottajilta sopimusvaltioissa. HNS-sopimuksesta ja rahastosta on kerrottu laajemmin luvussa 2.3.2.

Vastuusta merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hyllyn poistamisesta säädetään merilain 11a luvussa, joka sisältää kansainvälisen hylkyjen poistamista koskevan Nairobin yleissopimuksen täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset määräykset. Merenkulkuonnettomuudella tarkoitetaan yhteentörmäystä, karilleajoa tai muuta merenkulkuvahinkoa, ei sen sijaan esimerkiksi aluksen huonon hoidon seurauksena tapahtunutta uppoamista tai rantaan ajautumista. Sellaisen aluksen, jonka bruttovetoisuus on vähintään 300, rekisteröidyllä omistajalla on oltava vakuutus tai muu rahavakuus, joka kattaa omistajan vastuun merilain 9 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määrään saakka. Luvun säännöksiä ei sovelleta siltä osin kuin merenkulkuonnettomuudesta aiheutuvan hyllyn poistamiseen sovelletaan lain 10 tai 10 a luvun (sekä myöhemmin 11 luvun) säännöksiä.

Kun kyse on yllä kuvatuista vahingoista, voidaan korvausvaatimukset esittää suoraan vakuutuksenantajaa kohtaan (suora kanneoikeus).

Aluksella tulee olla mukana vakuutta tai vakuutusta koskeva todistus. Vaatimus koskee sekä kotimaisia että ulkomaisia aluksia. Kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvan öljyvahinkovastuun (säiliöalukset), bunkkerivahinkovastuun, HNS-kuljetuksia koskevan ja alushylkyjen poistamista koskevan vastuun osalta edellytetään viranomaisilta saatavaa erillistä todistusta vakuutuksen olemassaolosta (Blue Card). Vakuutuksia koskevat todistukset kuuluvat niiden aluksella pidettävien todistusten joukkoon, jotka alusturvallisuuden valvontaviranomaiset tarkastavat.

2.1.6 Laki ympäristövahinkorahastosta

Ympäristövahinkorahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka korvasi öljysuojarahaston ja ympäristövahinkovakuutuksen.

Ympäristövahinkorahastosta annettu laki (1262/2022, YVRL) on tullut voimaan 1.1.2025.

YVRL 1 §:n mukaan ympäristön hyvän tilan turvaamista varten on ympäristövahinkorahasto, josta maksetaan korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa. Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää harkinnanvaraisia avustuksia ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

YVRL:ssa säädetään ympäristövahinkorahastosta ja sen toiminnasta, ympäristövahinkomaksusta ja rahaston varoista sekä rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista. Lakia ei sovelleta öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1992 pöytäkirjan (SopS 41 ja 42/1996) sekä siihen liittyvän vuoden 2003 pöytäkirjan (SopS 20 ja 21/2005) mukaan korvattavaksi kuuluviin vahinkoihin. Niissä on kyse merkittävän suurista vahingoista poikkeuksellisissa tilanteissa, joihin ei ole perusteltua varautua kansainvälisiä rahastojärjestelmiä täydentävästi kansallisella ympäristövahinkorahastolla. Vastaava rajausta tehdään, kun HNS-sopimus tulee Suomen osalta voimaan. Suomen on tarkoitus liittyä yleissopimukseen pian sen jälkeen, kun suuria ja Suomen kilpailutilanteen kannalta keskeisiä vaarallisten aineiden vastaanottajia on ratifioinut yleissopimuksen (HE 183/2022 vp).

YVRL 12 §:n mukaan rahastosta maksetaan korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, kun korvausta ei saada täysimääräisesti perityksi varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että vastuutahoa ei saada selvitettyä. Korvauksen maksamisen edellytyksenä on lisäksi se, että korvausta vahingosta tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ei täysimääräisesti makseta korvausvelvollisen tai kustannuksista vastaavan tahon asettamasta vakuudesta taikka lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta vakuutuksesta taikka muusta laissa säädetystä korvausjärjestelmästä.

Ympäristövahinkorahastosta voidaan maksaa korvausta vahinkoa kärsineelle ja viranomaisille. Lain 13 §:ssä on lueteltu ympäristövahinkorahastosta vahinkoa kärsineelle maksettavat korvaukset. Lain 15 §:n mukaan rahastosta korvataan viranomaiselle aiheutuneet öljy- ja aluskemikaalivahingon torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Jälkimmäisen säännöksen mukaan viranomaiselle voidaan maksaa korvausta muun muassa pelastuslain 111 a §:n 6 momentissa tarkoitettusta jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Vahingon torjumisesta tai vahingoittuneen ympäristön ennallistamisesta yksityiselle aiheutuneet tarpeelliset kustannukset voivat tulla korvattaviksi rahastosta. Vahinkoa kärsineelle sekä viranomaiselle

voidaan korvata aluksesta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aluksen ulkopuolella Suomessa aiheutuvia vahinkoja. Tällöin vahingon tulisi ilmetä Suomen alue- tai sisävesillä taikka maa-alueella, mutta päästö voisi olla lähtöisin myös esimerkiksi kansainvälisiltä vesialueilta.

Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää tietyistä viranomaiselle korvattavista kustannuksista ennakkorvausta vastuukysymysten epäselvyyden, kustannusten suuruuden tai toimien kiireellisyyden vuoksi (YVRL 18 §). Ennakkorvausta koskevassa hakemuksessa viranomaisen tulee esittää selvitys korvattavista kustannuksista ja ennakkorvauksen maksamisen perusteesta. Lopullinen korvaus myönnetään sen jälkeen, kun viranomainen on esittänyt selvityksen aiheutuneista kustannuksista ja siitä, että 12 §:ssä säädetty edellytykset korvauksen maksamiselle ympäristövahinkorahastosta täyttyvät. Kustannusten suuruus on peruste ennakkorvauksen maksamiselle myös pelastuslain mukaisissa jälkitorjuntatilanteissa. Kunta vastaa jälkitorjunnasta alueellaan, mutta kuntien vähäiset taloudelliset voimavarat voivat vaikeuttaa jälkitorjunnan toteuttamista. Voimavaroissa voi myös olla kuntakohtaisia eroja.

Korvausten maksamiseen tarkoitetut rahaston varat kerätään ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Jos rahaston varat eivät riitä korvausten suorittamiseen, tarvittavat varat voidaan siirtää valtion talousarviosta rahastoon. Kun rahastoon on kertynyt riittävästi varoja ympäristövahinkomaksuista, tuloutetaan valtiolta saadut varat takaisin valtion talousarvioon. (YVRL 5 §). Ympäristövahinkorahastossa on tapahtumakohtainen enimmäiskorvaus. Yhdestä pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneista vahingoista ja torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksetaan korvauksia enintään 30 miljoonaa euroa. (YVRL 16 §). Enimmäiskorvaus ei estä suurten, rahaston maksaman enimmäiskorvauksen ylittävien korvausten ja kustannusten rahoittamista valtion talousarviosta erillisessä talousarviomenettelyssä. Tällöin ympäristöministeriö tekee lisätalousarvioesityksen, jonka pohjalta eduskunta päättää varojen myöntämisestä tilanteesta, jossa on kyse suuresta pilaantumistapahtumasta, jota rahaston varat eivät riitä korvaamaan.

Korvausten maksamisen lisäksi ympäristövahinkorahastosta myönnetään YVRL 20 §:n nojalla harkinnanvaraisia avustuksia pelastustoimen järjestämisestä vastaaville tahoille ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin. Ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin myönnettäviin avustuksiin käytetään valtion talousarviosta rahastoon siirrettävää määrärahaa.

2.1.7 Vaarallisten aineiden kuljettamisesta annettu laki

Vaarallisten aineiden kuljettamisesta annettua lakia (541/2023, VAK-laki) sovelletaan 1 §:n mukaan muun muassa vaarallisten aineiden tiekuljetukseen, rautatiekuljetukseen ja aluskuljetukseen Suomen vesialueilla ja suomalaisessa aluksessa Suomen vesialueiden ulkopuolella. Vaarallisella aineella tarkoitetaan 3 §:n mukaan ainetta, seosta, liuosta, esinettä, välinettä ja tavaraa, joka räjähdys-, palo-, tartunta-, säteily- tai ympäristövaarallisuutensa, syttyvyytensä, reaktiivisuutensa, myrkyllisyytensä, syövyttävyytensä, mahdollisten vaarallisten reaktioiden tuottamisen taikka muun sellaisen ominaisuuden vuoksi saattaa kuljetuksessa aiheuttaa vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Lain esitöiden (HE 220/2021 vp, s. 76) mukaan vaarallinen aine voi olla myös jätettä, jos se ominaisuuksiltaan täyttää laissa säädetty luokituksen kriteerit.

VAK-lain tarkoitus on ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Lain 2 luvussa säädetään yleisistä turvallisuusperiaatteista, joita ovat selvilläolovelvollisuus (5 §), huolellisuus- ja

varovaisuusvelvollisuus (6 §) sekä kuljetuskielto (7§). Laki sisältää säännökset eri kuljetusosapuolten vastuista sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Laissa on myös säännökset muun muassa pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien valmistukseen ja rakenteeseen liittyvistä vaatimuksista sekä vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyviin turvauhiin varautumisesta ja turvatoimista.

VAK-lain 136 §:ssä säädetään poikkeusluvista yksittäistapauksessa. Kyseisen pykälän mukaan erityisestä syystä hakemuksesta voidaan myöntää lupa olla noudattamatta VAK-lain nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä yksittäistapauksessa pakottavan tarpeen vuoksi. Poikkeuksen myöntäminen edellyttää, että: säännösten tai määräysten noudattaminen aiheuttaa huomattavaa haittaa; muulle liikenteelle ei aiheudu vaaraa; ja että vaadittava turvallisuus voidaan saavuttaa muilla tavoin. Poikkeuslupan myöntää muun kuin radioaktiivisten aineiden kuljetukseen tarkoitetun pakkauksen, säiliön ja kontin osalta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, radioaktiivisten aineiden kuljetuksessa Säteilyturvakeskus ja muissa tapauksissa Liikenne- ja viestintävirasto.

VAK-lain 137 §:ssä on viranomaisia ja hätäkuljetuksia koskevat poikkeussäännökset. Lain säännöksistä voidaan poiketa pelastus-, poliisi-, rajavalvonta- ja tullitoiminnassa sekä kuljetettaessa vaarallisia aineita kuljettavia, rikkoutuneita ajoneuvoja hinausautolla. Poikkeaminen on mahdollista, jos noudatetaan erityistä varovaisuutta ja jos tehtävä sitä edellyttää, kuitenkin niin, että on tehty kaikki toimenpiteet kuljetuksen suorittamiseksi turvallisesti. Säännöksen mukainen poikkeaminen ei edellytä varsinaista kuljetustapahtumaa ja poikkeus voi koskea esimerkiksi ajoneuvon hyväksymistä, pakkauksia ja säiliöitä koskevia vaatimuksia ja koulutusvaatimuksia. Lain esitöiden (HE 220/2021 vp, s. 176) mukaan säännökset voisivat tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, jossa on kuljetettava suuria määriä leviävän eläintaudin saastuttamia kuolleita eläimiä hävitykseen, eikä riittävää määrää asianmukaista kuljetuskapasiteettia olisi saatavilla. Poliisi voisi antaa tällöin määräyksen kuljetusyritykselle sen ajoneuvoilla suoritettavasta kuljetustehtävästä. Liikenneonnettomuustilanteissa voisi olla perusteltua poiketa säännöksistä ja määräyksistä vaarallisten aineiden leviämisen estämiseksi ja talteen ottamiseksi sekä aineiden siirtämiseksi lähimpään turvalliseen paikkaan. Näissä tilanteissa voisi esitöiden mukaan olla mahdollista, että ajoneuvon kuljettajalta ei esimerkiksi edellytettäisi ADR-ajolupaa. Poikkeamismahdollisuus on tarkoitettu erityisesti tilanteisiin, joissa on tarkoitus suojella ihmisten henkeä ja terveyttä tai suojella ympäristöä uhkaavalta ympäristövahingolta.

2.1.8 Ympäristövahinkolaki

Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetulla lailla (737/1994, YVL) säännellään tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta ympäristölle aiheutuneiden pilaantumisten ja häiriöiden synnyttämien vahinkojen korvaamista. Aluesidonnaisuuden vaatimuksesta johtuen yksittäisen liikennevälineen käytöstä aiheutuneet vahingot jäävät ympäristövahinkolain soveltamisalan ulkopuolelle. Ympäristövahinkolain mukainen korvausvastuu perustuu ankaran vastuun periaatteelle. Toiminnan harjoittaja ja siihen rinnastettava vastaa YVL 7 §:n mukaisesti tietyllä alueella harjoittamastaan toiminnasta johtuvasta ympäristövahingosta tuottamuksestaan riippumatta.

Vahingonkärsijöiden aseman parantamiseksi ympäristövahinkolaissa on kevennetty syy-yhteyttä koskevaa näyttövelvollisuutta. Riittäväksi syy-yhteydeksi toiminnan ja vahingon välillä riittää todennäköisyys (YVL 3 §). Haitankärsijän tulee kuitenkin sietää korvauksetta eräitä kohtuullisina pidettäviä häiriöitä (YVL 4 §).

YVL 5 §:n mukaan korvaus henkilö- ja esinevahingosta määrätään vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten perusteella. Lisäksi korvausta maksetaan sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, jos vahinko ei ole vähäinen. Näiden vahinkojen ohella korvattavia ovat vahingon torjumisesta ja vahingoittuneen ympäristön ennalleen palauttamisesta aiheutuneet kustannukset (YVL 6 §). Myös viranomaisille aiheutuneet kustannukset vahingontorjunta- ja ennallistamistehtävien suorittamisesta on korvattava.

Ympäristövahinkolaki on toissijainen erityislakeihin verrattuna eli lakia ei sovelleta sellaisiin vahinkoihin, joiden korvaamisesta on säädetty muussa laissa. Tällaisia lakeja ovat muun muassa liikennevahinkoja koskeva liikennevakuutuslaki (460/2016), alusten aiheuttamia vahinkoja koskeva merilaki (674/1994), raideliikenteessä aiheutuneiden henkilövahinkojen ja esinevahinkojen korvaamista koskeva raideliikennevastuulaki (113/1999), ydinvahinkoja sääntelevä ydinvastuulaki (484/1972) ja työtapaturmia koskeva työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015). Eräistä naapuruuksuhteista annetussa laissa (26/1920), vesilaissa (587/2011) ja ympäristönsuojelulaissa on erikseen säädetty ympäristövahinkolain suhteesta näiden lakien korvausjärjestelmiin. Ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan täydentävästi vahingonkorvauslakia.

2.1.9 Valmiuslaki

Valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi poikkeusoloissa saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon ja hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa.

Nykyinen valmiuslaki on tullut voimaan 1.3.2012. Julkisen hallinnon rakenteet ja toimintatavat ovat kuitenkin viimeisten vuosikymmenten aikana monilta osin muuttuneet. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät ja palvelut ovat yhä laajemmin yksityisen sektorin tuottamia, keskinäisriippuvaisia sekä erityisesti digitalisaatiokehityksen myötä alttiimpia myös hallinnonalojen rajat ylittävälle häiriöille.

Lisäksi sekä kansallinen että kansainvälinen turvallisuusympäristö on valmiuslain voimaantulon jälkeen kokenut perustavanlaatuisia muutoksia erityisesti koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena. Keväällä 2022 hyväksytyn turvallisuusympäristön muutosta käsittelevän valtioneuvoston ajankohtaiselonteon (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18) mukaan yhteiskuntaan kohdistuu yhä monitahoisempia sekä vaikeammin ennakoitavia ja hallittavia uhkia. Turvallisuusympäristön muutokset korostavat yhteiskunnan kriisinsietokyvyn merkitystä sekä asettavat uudenlaisia haasteita varautumisen toteuttamiselle ja vaikuttavuudelle. Edellä todetusta johtuu tarve tarkastella kriittisesti myös valmiuslain varautumissääntelyn ajantasaisuutta, riittävyttä ja sen mahdollisia kehittämistarpeita.

Valtioneuvosto asetti 6.10.2022 työryhmän valmistelemaan valmiuslain kokonaisuudistusta. Työryhmän tehtävänä on arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan valmiuslain kokonaisuudistuksella rakennetaan tarvittavat toimivaltuudet kriisien johtamiseen ja varautumiseen siten, että yhteiskunnan

toimintaedellytykset turvataan poikkeusoloissa. Hallitusohjelman mukaan hallitus myös vahvistaa kokonaisturvallisuutta, kriisinkestävyyttä ja huoltovarmuutta.

Valmiuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä erilaisten poikkeustilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2026. Hanketta varten perustettiin jo maaliskuussa 2022 parlamentaarinen seurantaryhmä, jonka tehtävänä on arvioida, tukea ja seurata valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän työtä.

Valmiuslain 12 §:ssä säädetään yleisestä varautumisvelvollisuudesta. Sen mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain varautumisvelvoitetta koskevat säännökset tulevat muusta valmiuslain sääntelystä poiketen sovellettaviksi jo normaalioloissa. Vaikka valmiuslain 12 §:n sanamuoto velvoittaa varautumisvelvollisia huolehtimaan tehtäviensä jatkuvuudesta nimenomaan poikkeusoloissa, on säännöksen perusteluissa (HE 3/2008 vp, s. 37) varautumisvelvoitteen todettu liittyvän usein kiinteästi toiminnan suunnitteluun myös poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten.

Valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus koskee myös kuntia, joten varautuminen on kuntien lakisääteinen tehtävä. Valmiuslain säätämistä koskevan hallintovaliokunnan lausunnon mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien on varmistettava asianmukainen varautumistoiminta laatimalla varautumissuunnitelmia, testaamalla poikkeusolojen toimintaa sekä kouluttamalla henkilöstöä. Lausunnossa varautumiseen todetaan kuuluvan keskeisesti myös poikkeusolojen toimintaa koskevien ohjeiden laadinta. Lisäksi lausunnossa viitataan kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen hankkimiseen yksityisten palvelujen tuottajilta, ja todetaan, että kunkin tahon on itse varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen esimerkiksi ottamalla ostopalvelusopimuksiin ehdot palvelujen turvaamisesta poikkeusoloissa (HaVL 10/2008 vp, s. 2– 3.). Kuntia koskevia tarkempia varautumisvelvoitteita on säädetty kuntien palveluita koskevassa toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä.²

Vaikka valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus on nykykuotoilultaan väljä ja jossain määrin tavoiteluonteinen, sillä on mahdollista katsoa olevan edelleen keskeinen merkitys julkishallinnon toimijoiden häiriönsietokyvyn kehittämistä ohjaavana sääntelynä. Sektori- ja toimialakohtaisesti säädetyt varautumisvelvollisuutta koskevat erityissäännökset monelta osin täsmentävät ja täydentävät valmiuslaissa säädettyä yleistä velvoitetta, mutta eivät kokonaan korvaa sitä. Kunkin organisaation toimialakohtaista varautumista ei myöskään voida korvata yhteiskunnallisen tason varautumisella, vaan yhteiskunnan kriisinkestävyys ja kokonaisturvallisuuden hallinta edellyttävät molempia. Ottaen erityisesti huomioon kriisien

² Erityislainsäädäntöön ei nykyisin sisälly jälkitorjunnan varautumiseen liittyviä säännöksiä.

hämärtymisen ja hybridivaikuttamisen lisääntyminen, yhteiskunnan kriisinkestävyyden näkökulmasta on välttämätöntä, ettei varautumista rajata vain poikkeusoloihin.³

2.2 Kuntien välistä yhteistyötä ja tehtävien eriyttämistä koskeva sääntely

Kuntalaki

Suomen kuntajärjestelmä toimii ns. yhtenäiskuntamallilla, eli kunnilla on juridisesti samanlainen asema toisiinsa nähden. Kuntalaki (410/2015) koskee kaikenkokoisia ja kaikkialla Suomessa sijaitsevia kuntia yhtäläisesti. Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (nk. yleinen toimiala) ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät (nk. erityinen toimiala). Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; 3) tuottamistavasta; 4) tuottamisen valvonnasta; 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kunta vastaa kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Tarkemmin kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalain 8 luvussa, jossa määritellään julkisoikeudellisen yhteistoiminnan eri muodot, edellytykset ja vastuut. Julkisoikeudellinen yhteistoiminta voi koskea sekä lakisääteisiä että vapaaehtoisia tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Yhteistoiminta perustuu aina osapuolten välisiin sopimuksiin. Kuntalain 49 §:ssä säädetään tarkemmin julkisoikeudellisista yhteistoimintamuodoista, joita ovat: yhteinen toimielin eli ns. vastuukuntamalli (51–52 §), yhteinen virka (53 §), sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta (54 §), kuntayhtymä (55–64 §).

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Tehtävää muiden kuntien puolesta hoitavaa kuntaa kutsutaan laissa vastuukunnaksi. Vastuukuntamalliin kuuluu aina kuntien yhteinen toimielin, joka vastaa yhteistoiminnassa hoidettavan tehtävän järjestämisestä. Yhteinen toimielin kuuluu vastuukunnan organisaatioon ja on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen. Yhteiset toimielimet ovat tavallisesti lautakuntia, mutta ne voivat olla myös esimerkiksi johtokuntia, toimikuntia tai lautakuntien jaostoja. Toimielimen hoitama tehtävä voi liittyä mihin tahansa kunnan toimialaan kuuluvaan tehtävään. Yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa on sovittava ainakin: 1) yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa 8 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä; 2) yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien

³ Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn nykytila ja kehittämistarpeet -muistio 15.11.2023, s. 24.

oikeudesta valita toimielimen jäseniä; 3) kustannusten perusteista ja jakautumisesta; 4) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Kuntalain 53 §:n mukaan kunnat voivat yhtäpitävillä päätöksillä perustaa myös yhteisen viran. Viranhaltija on tällöin virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin. Järjestelyssä mukana olevien kuntien on sovittava ainakin siitä, mikä kunnista vastaa työnantajan velvoitteiden hoitamisesta sekä kustannusten perusteista ja jakautumisesta.

Kuntalain 54 §:ssä säädetään mahdollisuudesta tehdä sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. Säännöksen mukaan laissa kunnalle, kuntayhtymälle tai sen viranomaiselle säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Sopimuksessa on sovittava ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Näiden lisäksi kunnat voivat sopia, että jotain tehtävää hoitaa niiden puolesta kuntayhtymä. Kuntayhtymä eroaa monin tavoin muista yhteistoiminnan muodoista. Toisin kuin muut muodot, kuntayhtymä on jäsenkunnistaan erillinen, itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on oma perussopimuksessa määritelty toimialansa sekä omat toimielimensä ja oma henkilöstönsä.

Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Maakuntien liitot ovat esimerkki kuntayhtymistä, joihin kuntien on lain mukaan kuuluttava. Useimmat muut kuntayhtymät ovat kuitenkin vapaaehtoisia, eikä niihin kuuluminen ole lain mukaan pakollista.

Taustaa kuntien yhteistyöstä

Kunnallisen itsehallinnon periaatteena on, että kunta voi lähtökohtaisesti itse päättää, miten se järjestää sekä lakisääteiset että vapaaehtoiset tehtävänsä, mikä mahdollistaa niiden toteuttamisen paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaisesti. Tehtäviä voidaan hoitaa esimerkiksi kunnan omana toimintana, liikelaitoksen tai tytäryhteisöjen kautta, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palvelut ulkopuolisilta toimijoilta. Tiettyt tehtävät edellyttävät kuitenkin lainsäädännön perusteella kuntien välistä yhteistyötä.

Kuntien toimintaa muovaavat tällä hetkellä useat yhteiskunnalliset, taloudelliset ja väestölliset kehityskulut sekä jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö. Muun muassa väestön ikääntyminen, syntyvyyden lasku, kaupungistuminen sekä alueellinen eriytyminen muokkaavat kuntien toimintaympäristöä merkittävästi ja vaikuttavat eri tavoin kuntien toimintaedellytyksiin. Samanaikaisesti työikäisen väestön määrän väheneminen vaikeuttaa osaavan henkilöstön saatavuutta, mikä heijastuu suoraan julkisten palvelujen järjestämiseen. Myös kuntien taloudellinen tilanne vaihtelee huomattavasti eri alueilla. Näiden yhteiskunnallisten ja taloudellisten muutosten keskellä on herännyt huoli siitä, miten kaikki kunnat kykenevät jatkossa suoriutumaan niille osoitetuista tehtävistä ja velvoitteista.

Kuntien välinen yhteistyö on noussut yhä keskeisempään rooliin palveluiden järjestämisen ja tehtävien hoitamisen haasteisiin vastaamisessa, ja sen merkityksen uskotaan korostuvan entisestään tulevaisuudessa. Yhteistyötä tehdään jo nyt laajasti eri toimialoilla, ja sitä pidetään kehityssuuntana, johon kunnilla itsellään on mahdollisuus luontevana vaikuttaa.

Yhteistyön taustalla vaikuttaa julkisten palveluiden uudistamisen ja tehostamisen tarve, jonka seurauksena paikalliset toimijat ovat aiempaa kiinnostuneempia ylikunnallisesta yhteistyöstä. Yhteistyöllä tavoitellaan paitsi taloudellisia säästöjä ja tehokkuutta, myös parempaa palvelujen

laatua, pysyvyyttä, yhdenvertaisuutta ja mahdollisimman laajaa alueellista palvelujen saatavuutta.

Kuntien välisen yhteistyön lähtökohtana tulee olla sen tuottama lisäarvo talouden, toiminnan ja palvelujen vaikuttavuuden näkökulmasta. Yhteistyön onnistuminen ja jatkuvuus edellyttävät sitä, että kaikki osapuolet kokevat hyötyvänsä siitä ja ovat sitoutuneita palvelujen kehittämiseen yhdessä.

Eriyttämisen tavat lainsäädännössä

Kuntien tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä on tunnistettavissa useita eri tapoja eriyttää kuntien tehtäviä siten, että kaikki kunnat eivät hoida yhtenäistä tehtäväkokonaisuutta.

Tehtäväkohtaisessa erityislainsäädännössä on velvoitteita kuntien yhteistoimintaan. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa työllisyyspalvelut, maaseutuhallinto ja ympäristöterveydenhuolto.

Lainsäädännöstä löytyy myös tehtäviä, joissa tietyillä kunnilla on alueellisia tai jopa valtakunnallisia vastuutehtäviä. Tällaisia vastuutehtäviä sisältyy esimerkiksi kirjastoja, museoja ja kuntien kulttuuritoimintaa liittyvään lainsäädäntöön.

Osassa lainsäädäntöä tietyt velvoitteet perustuvat kunnan kokoon. Lainsäädännössä tietyt velvoitteet voivat myös koskea kuntia kunnan koon tai organisaation mukaan. Tällaiset velvoitteet sisältyy muun muassa kaavoitukseen, meluselvityksiin ja meluntorjuntaan sekä ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksiin.

On myös lainsäädäntöä, jossa tietyille kunnille on annettu erityistehtäviä tai vain tiettyjä kuntia on veloitettu yhteistyöhön tehtävän järjestämiseksi. Perusteena näille ratkaisuille on alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet. Tällaisesta erityisjärjestelystä on säädetty esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa siten, että Helsingin kaupunki järjestää ainoana kuntana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut alueellaan hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Samoin esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetussa laissa säädetään Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien velvoittavasta yhteistoiminnasta jätehuollon ja joukkoliikenteen järjestämiseksi.

2.3 Kansainväliset sopimukset

2.3.1 Vastuuyleissopimus ja kansainväliset öljyvahinkorahastot (IOPC-rahastot)

Suomi on sekä kansainvälisen öljyvahinkorahaston (International Oil Pollution Compensation Fund, IOPC Fund 1992) että sitä täydentävän lisärahaston (Supplementary Fund) jäsen. Kansainvälinen öljyvahinkojen korvausjärjestelmä perustuu Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) puitteissa neuvoteltuun vastuuyleissopimukseen ja sitä täydentävään rahastoyleissopimukseen.

Pysyvää öljyä irtolastina kuljettavan aluksen, öljysäiliöaluksen, Suomen alueella aiheuttamat öljyvahingot korvataan tietyin edellytyksin kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahastosta ja siihen liittyvästä lisärahastosta (International Oil Pollution Compensation Fund, IOPC-rahasto) (Öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen, ns. rahastoyleissopimus

muuttamisesta tehty vuoden 1992 pöytäkirja (SopS 41 ja 42/1996) sekä siihen liittyvä vuoden 2003 pöytäkirja (SopS 20 ja 21/2005)).

Korvaamisen edellytyksenä on, että vahinko ylittää laivan omistajan vastuulle (öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta vuonna 1969 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyssä vuoden 1992 pöytäkirjassa, jäljempänä vastuuyleissopimus (CLC, SopS 43/1996)) asetetun enimmäismäärän. Aluksen omistaja on toisin sanoen ensisijaisessa ja ankarassa vastuussa öljyvahingosta ja hänen tulee kattaa vastuunsa vakuutuksella. IOPC-rahaston vastuu on toissijaista eli rahasto vastaa, jos aluksen omistajan vastuun enimmäismäärä ei riitä korvaamaan vahinkoa, omistaja ei taloudellisesti pysty täyttämään vastuutaan, eikä vakuus ole riittävä tai aluksen omistaja ei tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa ole vastuussa öljyvahingosta (kuten sotatoimista aiheutuneet vahingot). Aluksen omistajan vastuuta koskevat kansalliset säännökset on sisällytetty merilain 10 lukuun (421/1995). Rahastoyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu Suomessa voimaan öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamista koskevan vuoden 1971 kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1992 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja soveltamisesta annetulla lailla (424/1996).

Oikeudesta korvaukseen lisärahastosta säädetään öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamisesta vuonna 1992 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 2003 pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetussa laissa (324/2004).

Kansainvälisen öljyvahinkorahaston toiminta perustuu sopimusvaltioissa toimivilta öljyn vastaanottajilta kerättäviin maksuihin. Lisäksi lisärahastossa katsotaan sopimusvaltioon vuositasolla aina tuodun vähintään 1 miljoonaa tonnia öljyä. Jos sopimusvaltiossa ei ole maksuvelvollisia öljyntuojia, sopimusvaltio on itse vastuussa rahastoon maksettavasta osuudesta.

Lisärahasto kattaa vahinkoja 750 miljoonaan erityisnosto-oikeuteen (SDR) eli noin 940 miljoonaan euroon saakka, perusjärjestelmän (1992 IOPC Fund) korvauskaton ollessa 203 miljoonaa SDR:ää eli noin 250 miljoonaa euroa. Suomi on lisärahaston jäsenenä järjestelmän laajimman suojan piirissä.

IOPC-rahaston päätehtävä on maksaa korvauksia niille, jotka ovat jossakin jäsenvaltiossa kärsineet öljyvahingosta ja jotka eivät voi saada täyttä korvausta aluksen omistajalta vastuuyleissopimuksen mukaisesti. Hakijoina voivat olla yksityiset henkilöt, yritykset, yksityiset organisaatiot, julkisyhteisöt, mukaan lukien valtiot tai paikalliset viranomaiset. Korvauksen saaminen edellyttää, että pilaantumisvahingosta aiheutuu todellinen ja määrällisesti arvioitavissa oleva taloudellinen vahinko. Vaatimuksen esittäjän on pystyttävä osoittamaan vahingon määrä kirjanpitoinsa tai muun asianmukaisen selvityksen perusteella.

Korvattavia vahinkoja ovat omaisuusvahingot, torjuntatoimien kustannukset merellä ja maissa, kalastajien, vesiviljelyn harjoittajien tai matkailualan taloudelliset menetykset sekä ympäristön ennalleen palauttamisesta aiheutuvat kustannukset. Korvausta on haettava kolmen vuoden kuluessa vahingon ilmenemisestä, kuitenkin viimeistään kuuden vuoden kuluessa vahinkotapahtumasta. (www.iopcfunds.org)

2.3.2 Vaarallisten ja haitallisten aineiden vahinkoja koskeva kansainvälinen vastuusopimus ja perusteilla oleva korvausrahasto (HNS-sopimus ja rahasto)

Vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä on tehty vuonna 1996 kansainvälinen yleissopimus ja sen sisältöä muuttava pöytäkirja vuonna 2010 (ns. *vuoden 2010 HNS-yleissopimus*). Yleissopimuksessa on määräykset vastuusta meritse kuljetettavan vaarallisen aineen aiheuttamasta vahingosta. Yleissopimuksella pyritään varmistamaan riittävä, nopea ja tehokas korvaus henkilöille, joille aiheutuu vahinkoa vaarallisista aineista.

Ensisijaisessa ja ankarassa vastuussa vahingosta on aluksen omistaja tiettyyn vastuumäärään saakka. Vastuunsa kattamiseksi aluksen omistaja on velvollinen hankkimaan vakuutuksen tai muun vakuuden. Vastuun enimmäismäärä riippuu aluksen koosta ja on enimmillään 100 miljoonaa SDR:ää (n. 123 miljoonaa euroa) vahinkotapahtumaan kohden irtolastin aiheuttamien vahinkojen osalta ja 115 miljoonaa SDR:ää (n. 141 miljoonaa euroa) pakattujen aineiden aiheuttamien vahinkojen osalta. Aluksen omistajan vastuuta täydentää yleissopimuksella perustettava kansainvälinen HNS-rahasto. Rahasto kattaa mahdollisen vahingon kustannukset siltä osin kuin aluksen omistajan vastuun enimmäismäärä ei riitä niitä korvaamaan tai aluksen omistaja ei poikkeuksellisesti ole vastuussa vahingosta tai korvausta ei saada tältä perittyä. Rahaston enimmäiskorvaus on 250 miljoonaa SDR:ää eli noin 306 miljoonaa euroa vahinkotapahtumaa kohden.

Vahingonkärsijällä on oikeus esittää vahingonkorvausvaatimuksensa suoraan vakuutuksenantajalle. Jos aluksen omistajan vastuu ei riitä kattamaan vahinkoa, vahingonkärsijällä on mahdollisuus saada korvausta yleissopimuksella perustettavalta kansainväliseltä korvausrahastolta. Rahaston toiminta rahoitetaan sopimusvaltioissa toimivien vaarallisten ja haitallisten aineiden vastaanottajien suorittamilla maksuilla. Yleissopimus vastaa näin ollen ollen perusrakenteeltaan öljyvahinkojen korvausvastuuta koskevaa kansainvälistä sopimusjärjestelmää.

Yleissopimus ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Se tulee voimaan 18 kuukauden kuluttua siitä päivästä, jolloin 12 valtiota on liittynyt siihen. Tällä hetkellä kahdeksan valtiota on ratifioinut sopimuksen ja neljä valtiota on ilmoittanut ratifioivansa sopimuksen vuoden 2026 aikana. Lisäksi voimaantulo edellyttää, että edellisenä kalenterivuonna näissä valtioissa olevat maksuvelvolliset henkilöt ovat vastaanottaneet yhteismäärältään vähintään 40 miljoonaa tonnia yleistilin maksuvelvollisuuden alaista lastia ja että näistä valtioista neljän valtion alusten bruttovetoisuutta osoittava luku on vähintään 2 miljoonaa.

Suomi ei ole vielä tallettanut yleissopimusta koskevaa liittymiskirjaa, vaan liittymiskirjan tallettamisen ajankohdassa on tarkoitus ottaa huomioon kilpailun kannalta merkityksellisten valtioiden yleissopimuksen ratifioinnin ajankohta. Isojen Keski-Euroopan vastaanottajamaiden ilmoitettua ratifioivansa yleissopimuksen vuoden 2026 aikana Suomenkin liittyminen yleissopimukseen alkaa tulla ajankohtaiseksi. Yleissopimuksen sisältö on sisällytetty Suomen lainsäädäntöön erityisesti vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä vuonna 1996 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen vuoden 2010 pöytäkirjasta annetulla lailla (1400/2019) ja merilakiin tehdyillä muutoksilla (1401/2019), jotka tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella erikseen säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin yleissopimus tukee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan. Lisäksi yleissopimukseen liittyvästä raportointivelvollisuudesta säädetään meritse kuljetettavien vaarallisten ja haitallisten aineiden vastaanottamista koskevasta raportointivelvollisuudesta annetulla lailla (1402/2019), joka tuli voimaan 1.1.2020.

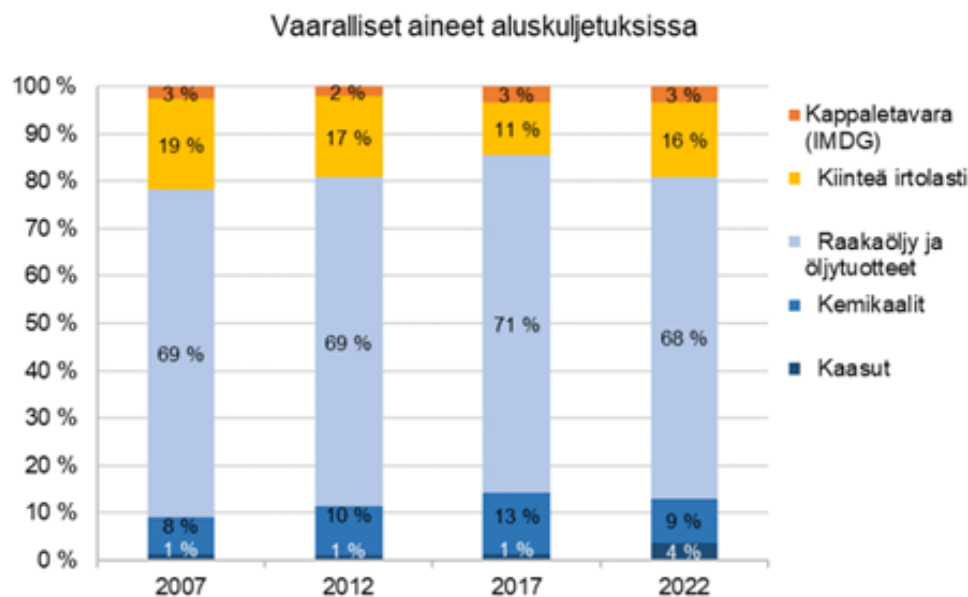
2.4 Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa

Tehokas ja toimiva tavarankuljetus on yksi yhteiskunnan hyvinvoinnin perustekijöitä. Vaarallisten aineiden osalta tällaisia kuljetuksia ovat monet kemikaalien tuotanto- ja varastointilaitosten raaka-aine- ja valmistekuljetukset sekä polttonesteiden ja kaasujen kuljetukset. Tuotteita kuljetetaan muun teollisuuden ja tuotannon käyttöön sekä suoraan vähittäismyyntiin. Suurin osa kuljetettavista aineista on polttoöljyjä ja liikenteen polttoaineita. Tavallisten kulutustuotteiden (mm. aerosoleja, maaleja) lisäksi vaarallisia aineita kuljetetaan myös maa- ja metsätalouden tarpeisiin (mm. lannoitteita ja torjunta-aineita). Jätteitä kuljetetaan vaarallisten aineiden kuljetussäännösten mukaisesti, jos niillä on kuljetuksessa vaaralliseksi luokiteltuja ominaisuuksia. (HE 220/2021 vp).

Traficom on kerännyt vaarallisten aineiden kuljetusten (VAK) määriä ja reittejä koskevaa tietoa on kerätty vuodesta 1987 lähtien ja julkaissut tilastoista koosteita viiden vuoden välein. Viimeisin selvitys on julkaistu vuonna 2024. Selvityksen tavoitteena on ollut kerätä tietoa Suomessa vuonna 2022 tie-, meri-, ja ilmaliikenteessä kuljetetuista vaarallisista aineista. Tietoa on kerätty vaarallisten aineiden kuljetetuista määristä ja laadusta.

Vaarallisia aineita kuljetettiin eri liikennemuodoissa vuonna 2022 kokonaisuudessaan noin 57 miljoonaa tonnia. Kokonaismäärä on laskenut vuodesta 2017 noin 4 prosenttia. Eri liikennemuotojen kokonaismääräarvio sisältää jonkin verran päällekkäisyyttä, sillä aluskuljetuksina saapuvia tai lähteviä aineita kuljetaan satamiin tai pois sieltä myös maaliikenteen kuljetuksina.

Alusliikenteenä kuljetettiin vuonna 2022 yhteensä noin 41,6 miljoonaa tonnia vaarallisia aineita eli 72 prosenttia vaarallisten aineiden kuljetusten kokonaismääräarviosta. Aluskuljetusten osuus on ollut samaa luokkaa myös aiempina tutkimuskertoina. Vaarallisten aineiden aluskuljetuksista 68 prosenttia oli raakaöljyä tai öljytuotteita, 16 prosenttia kiinteää irtolastia (lähinnä kivihiiltä), 4 prosenttia kaasuja, 9 prosenttia muita kemikaaleja ja 3 prosenttia kappaletavaraa. Vaarallisten aineiden aluskuljetukset ovat tuontipainotteisia. Tuonnin osuus kaikista vaarallisten aineiden aluskuljetuksista oli 64 prosenttia vuonna 2022.



Kuva 1. Vaarallisten aineiden aluskuljetukset vuosina 2007–2022 irtolastiluokan mukaan. Lähde: Traficom julkaisu 5/2024.

Kuljetusluokka	Tuonti (milj. tonnia)	Vienti (milj. tonnia)	Yht. (milj. tonnia)	Osuus (%)
Kaasut	1,4	0,1	1,6	4 %
Raakaöljy ja öljytuotteet	17,3	10,9	28,2	68 %
Kemikaalit	2,0	1,9	3,9	9 %
Kiinteät irtolastit	5,3	1,2	6,6	16 %
Kappaletavara (IMDG)	0,7	0,7	1,4	3 %
Yhteensä	26,7	14,9	41,6	

Kuva 2. Vaarallisten aineiden aluskuljetukset irtolastin luokan mukaan vuonna 2022. Lähde: Traficom julkaisu 5/2024.

Rautateillä kuljetettiin vuonna 2022 yhteensä 4,0 miljoonaa tonnia vaarallisia aineita eli noin 7 prosenttia vaarallisten aineiden kokonaismääräarviosta. Määrä laski viidenneksellä vuodesta 2017. Vaarallisten aineiden kuljetukset rautateillä ovat pääasiassa suurten teollisuuslaitosten kuljetuksia ja niiden määrät ovat vähentyneet myös pidemmällä aikavälillä vuosien 1998–2002 tasosta 40 prosenttia. Rautateillä kuljetettavista vaarallisista aineista palavia nesteitä oli 54 prosenttia, syövyttäviä 23 prosenttia ja kaasuja 13 prosenttia.

Tiekuljetuksia oli vuonna 2022 yhteensä 4,0 miljoonaa tonnia eli noin 7 prosenttia vaarallisten aineiden kuljetusten kokonaismäärästä. Osuus oli samaa suuruusluokkaa kuin vuonna 2017. Tiekuljetuksena kuljetettiin pääasiassa palavia nesteitä (61 %) ja syövyttäviä aineita (22 %).

Ilmailukuljetuksina tapahtuvia vaarallisten aineiden kuljetuksia oli vuonna 2022 1856 tonnia. Vaarallisten aineiden kuljetusten kokonaismääräarviosta ilmailukuljetusten osuus oli vähäinen.

Ilmailukuljetuksina kuljetetaan pääosin muita vaarallisia aineita ja esineitä (60 %) ja palavia nesteitä (26 %).

2.5 Ympäristövahingot Suomessa 2013–2019

Suomessa ei ole kattavaa seuranta- ja tilastointijärjestelmää, josta saataisiin ajantasaista tietoa ympäristövahingoista sekä niistä aiheutuneista kustannuksista ja muista seurauksista. Vahinko-kehityksen seuranta perustuu erillisselvityksiin, tilannekatsauksiin ja sektorikohtaisiin tilastoihin. Ympäristöministeriö on selvittänyt äkillisten ympäristövahinkojen määrää ja seurauksia Suomessa 5–7 vuoden välein. Näiden selvitysten avulla on saatu yleiskuva vahinkotilanteesta ja sen vaikutuksista eri toimijoiden kannalta.

Viimeisimmässä Suomen ympäristökeskuksen toteuttamassa niin sanotussa ONSE-selvityksessä⁴ tarkasteltiin Suomessa tapahtuneita ympäristövahinkoja vuosina 2013–2019. Eniten vahinkotapauksia aiheuttavat öljytuotteet ja erilaiset muut teollisuuden käyttämät kemikaalit. Tarkasteluajanjakson perusteella Suomessa tapahtuu vuosittain noin 3 000 erilaista öljy- ja kemikaalivahinkoa, joissa pelastuslaitos ryhtyy toimenpiteisiin. Niistä noin 90 prosenttia (noin 2 600) on öljyvahinkoja ja loput muuta vaarallisten aineiden päästöä. Tilastoitujen tapausten suuri määrä johtuu siitä, että pelastuslaitoksille on ilmoitettava pienistäkin öljy- tai kemikaalivahingoista. Useimmat niistä olivat hyvin vähäisiä, joten toiminnanharjoittaja tai pelastuslaitos pystyi puhdistamaan pilaantuneen ympäristön tai esimerkiksi auton polttoaineesta öljyyntyneen tiealueen.

Selvityksessä analysoitujen huomattavien öljyvahinkojen kokonaismäärä on vaihdellut vain vähän koko tarkasteluajanjakson aikana (62–83 tapausta/vuosi). Kemikaalivahinkojen määrä on vaihdellut välillä 9–23 tapausta vuodessa. Vahinkojen määrässä ei ole havaittavissa selvää kehityssuuntaa. Öljyn aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui selvityksen perusteella merkittävä määrä, vuosittain 7–13 kappaletta. Muiden kemikaalien aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui koko tarkasteluajanjaksona viisi. Öljyä käytetään monin veroin enemmän kuin muita kemikaaleja, mikä osin selittää eroa. Lisäksi öljyn käyttökohteita on paljon ja ne sijaitsevat hajallaan, jolloin myös kuljetusvahinkoja ja säiliövuotoja tapahtuu enemmän kuin muiden kemikaalien osalta.

Ympäristövahinkojen aiheutumisen todennäköisyys näyttää olevan suurinta kuljetuksissa, liikenteessä ja yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoilla. Eniten kemikaalivahinkoja sattui tuotantolaitoksilla, varastoinnissa, maantiekuljetuksissa, satamissa ja ratapihoilla. Kemikaalionnettomuuksien ja -päästöjen vaikutus on ollut Suomessa lähinnä paikallista ja tilapäistä.

Ympäristövahinkojen syynä olivat useimmiten inhimilliset tekijät, kuten huolimattomuus toiminnassa, menettelyvirheet ja tahallisuus. Lisäksi vahinkoja aiheuttaneet tekniset ja rakenneviat voidaan usein katsoa jonkinasteisen huolimattomuuden tai laiminlyönnin, kuten puutteellisten tarkastusten, seuraukseksi.

Tapauskuvausten perusteella arvioiden suurimmat onnettomuuksien seuraukset kohdistuvat maaperään ja sen kautta pohjaveteen, mistä aiheutuu vahingontorjunta-, tutkimus- ja seuranta- sekä ennallistamiskustannuksia. Sen sijaan päästöistä vesistöön tai ilmaan on harvemmin yhtä suuria taloudellisia seurauksia, sillä vahingon torjunta ei ole samalla tavoin mahdollista, joten torjunnan kustannukset jäävät vähäisemmiksi. Toisaalta öljyalusten onnettomuuksissa saattaa

⁴ <https://helda.helsinki.fi/items/5303d808-2e30-4692-b355-296e616e462c>

vesistöön päätyä huomattavia määriä esimerkiksi raskasta polttoöljyä, millä on ympäristön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia ja mistä myös aiheutuu merkittäviä öljyntorjunta- ja puhdistuskustannuksia.

2.6 Alusliikenteen riskit ja vahingot Itämerellä

2.6.1 Itämeren alusliikenne

Itämeri on yksi vilkkaimmin liikennöidyistä merialueista koko maailmassa. Itämerellä on jatkuvasti keskimäärin 2 000 kauppalaivaa joko liikkeellä tai satamissa. Suomen viennistä peräti 90 prosenttia ja tuonnista 80 prosenttia kulkee meriteitse. Itämerellä on myös runsas risteävä matkustaja-alusliikenne. Meriliikenne on kasvanut tasaisesti viime vuosikymmeninä ja kasvun odotetaan jatkuvan.

Alusliikenteen seuranta on tärkeää sekä turvallisuuden että ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta. Suomalaisen kauppamerenkulun turvallisuuden tilaan merialueilla vaikutetaan muun muassa aluksen liikkumista koskevilla vaatimuksilla ja toimenpiteillä. Onnettomuuksia ennalta ehkäiseviä järjestelmiä ja toimia ovat muun muassa alusliikennepalvelu (VTS, Vessel Traffic Service), Suomenlahden alusten pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä GOFREP (Gulf of Finland Reporting System), satamavaltiotarkastukset (Port State Control) ja kansallinen SafeSeaNet -sovellus, joka on liitetty EU:n SafeSeaNet-järjestelmään.

Merten alusliikenteen seuranta tehdään AIS-järjestelmän (Automatic Identification System) eli alusten tunnistamiseen ja sijainnin määrittämiseen tarkoitettujen laitteiden avulla. Järjestelmän toiminta perustuu aluksiin asennettuihin radiolaitteisiin, jotka lähettävät automaattisesti ja jatkuvasti aluksen sijainti- ja tunnistetietoja. Alusliikenteen valvonnan ja ohjauksen sekä alusliikennettä koskevien tietojen vaihdon tehostaminen Suomen vesialueilla ja koko Itämerellä on lisännyt alusliikenteen ennakoitavuutta ja turvallisuutta sekä tehostanut meripelastus- ja öljyntorjuntaviranomaisten tiedonsaantia ja toimintavalmiutta. Kun päästö havaitaan, voidaan alusten historiatietoa seurata taaksepäin ja nähdään, mitkä alukset ovat kyseisen paikan ohittaneet.

Itämerellä kuljetetaan vuosittain 180 miljoonaa tonnia öljyä. Öljyä kuljetetaan sekä lastina että alusten polttoaineina bunkkereissa. Kemikaalikuljetusten määrän odotetaan tulevana vuosina lisääntyvän, kun fossiilisia polttoaineita ja raaka-aineita korvataan uusilla aineilla. Uusia, meriliikenteen polttoaineita tulevat todennäköisesti olemaan esimerkiksi metanoli, ammoniakki ja vety. Täysin uudenlaisten polttoaineiden lisäksi merenkulussa lisääntyvät vähärikkiset polttoaineet.

Öljy- tai muu kemikaalivahinko on tunnistettu Itämeren suurimmaksi yksittäiseksi ympäristöuhaksi. Itämeri on ominaisuuksiensa (alhainen suolapitoisuus, pieni vesimäärä, rajattu yhteys valtameriin, vuodenaikat, talviajan jääpeitteisyys) perusteella erityisen haavoittuvainen öljyvuodoille. Suuret säiliöalukset ja kapeat kulkuväylät luovat erityisen tarpeen turvalliselle navigoinnille. Itämeren suojelukomissio (HELCOM) on kartoittanut merialueet, joilla alusonnettomuuksien riski on erityisen suuri. Väyläristeykset ovat vaarallisia paikkoja erityisesti itäisellä Suomenlahdella sekä Ahvenanmeren eteläpuolella. Kohtalaisen riskin alueiksi on luokiteltu väylien risteys Porvoon edustalla, Ahvenanmeri ja Merenkurkku. Öljyvahinkoriski Pohjanlahdella on pienempi kuin Suomenlahdella, sillä alusliikennemäärät ja öljylastien koko ovat Pohjanlahdella huomattavasti pienemmät kuin Suomenlahdella.

2.6.2 Meriliikenteen polttoaineet

Meriliikenteeseen soveltuvat polttoaineet ja niiden ominaisuusvaatimukset on määritelty ISO-standardissa 8217:2017. Standardi jakaa polttoaineet kahteen ryhmään, jäännösöljyihin (residual fuels) ja tisleisiin (distillates), jotka jakautuvat edelleen alakategorioihin. Näistä kahdesta pääryhmästä puhutaan arkikielessä raskaina polttoöljyinä ja tisleinä. Raskas polttoöljy (HFO, Heavy Fuel Oil) on jäännösöljyn ja ohenteena käytetyn tisleen seos. Ensimmäiseen ryhmään luetaan myös LSFO, ULSFO ja HSFO, joiden erona on polttoaineen rikkipitoisuus (Low Sulphur, Ultra Low Sulphur, High Sulphur). Yleisesti käytettäviä raskaan polttoöljyn ja tisleiden seoksia ovat myös meriliikenteen dieselöljy (MDO, Marine Diesel Oil) ja keskiraskaat polttoöljyt (IFO, Intermediate Fuel Oils).

Meridieselissä jäännösöljyn osuus on hyvin vähäinen, ja sitä näkee kategorisoitavan myös tisleiden puolelle. Tisleisiin luetaan myös meriliikenteen kaasuöljy (MGO, Marine Gasoil).

Matalarikkiset polttoaineet ovat yleistyneet päästörajoitusalueiden myötä. Raskaasta polttoöljystä, jonka rikkipitoisuus on alle 1 prosenttia, käytetään nimeä Low Sulphur Fuel Oil (LSFO). Päästörajoitusten tiukentuessa LSFO on käytännössä korvautunut ULSFO-polttoaineella (Ultra-Low Sulphur Fuel Oil), jossa rikkiä on alle 0,1 prosenttia. Termillä ULSFO viitataan useimmiten meriliikenteen kaasuöljyyn, jonka rikkipitoisuus on luonnostaan alhainen, ei niinkään raskaisiin polttoöljyihin, joista rikkiä on poistettu. Matalarikkisestä meriliikenteen kaasuöljystä käytetään myös nimeä Ultra-Low Marine Gasoil.

Laivaliikenteessä yleistynyt polttoaine on myös nesteytetty maakaasu (LNG, Liquefied Natural Gas). LNG sisältää pääasiassa metaania, mutta saattaa vaihtelevasti sisältää myös muita kaasuja, kuten hiilidioksidia, typpeä, etaania, eteeniä, propaania, butaania ja pieniä määriä jalokaasuja. Potentiaalisia tulevaisuuden polttoaineita ovat muun muassa nesteytetty biokaasu ja uusiutuva metanoli, joita jo käytetään pienessä mittakaavassa maailmalla meriliikenteen polttoaineina. Muina tulevaisuuden laivapolttoaineina nähdään vety ja ammoniakki.

2.6.3 Merellisen ympäristövahingon riskitekijät

Suomen merellinen toimintaympäristö on muuttunut paljon viime vuosina. Rajavartiolaitos on seurannut tiiviisti Venäjälle asetetun raakaöljyn hintakaton vaikutusta Suomenlahden kansainvälisen merialueen kautta suoritettaviin öljynkuljetuksiin. Alueella liikennöi varsin paljon aluksia, jotka ovat aiempaa vanhempia ja joiden omistussuhteet ovat muuttuneet Venäjän Ukrainaan 24.2.2022 aloittaman hyökkäyssodan jälkeen. Alusten tosiasiallisia edunsaajia/omistajia ei enää kyetä tunnistamaan ja aluksilla on havaittu olevan puutteita vakuutuksissa. Onnettomuustilanteissa mahdollisten vastuutahojen selvittäminen ja korvausvastuun toteutuminen olisi erittäin todennäköisesti haastavaa puuttuvien vakuutusten ja epäselvien omistussuhteiden vuoksi.

Erityisesti Suomenlahden alueella esiintyneet laajat GNSS-häiriöt ovat vaikeuttaneet alueella operoivien alusten navigointia ja kasvattaneet karilleajon sekä yhteen törmäämisen riskiä. Fintrafficin meriliikennekeskus (VTS) on useita kertoja joutunut ohjaamaan aluksia näiden menetettyä paikkatietonsa. Tähän liittyen on myös saatu viitteitä alusten miehistöjen merimiestäidollisista puutteista erityisesti GNSS-häiriöiden vaikutusalueella. GNSS-häiriöiden voidaan olettaa jatkuvan vähintään niin kauan kuin Venäjä käy sotaa Ukrainaa vastaan.

Onnettomuusriski Suomen lähimerialueella on kohonnut entisestään jo korkealla olleesta riskitasosta, eikä ole nähtävissä, että riskitaso laskisi lähivuosina. Muuttuneessa

turvallisuustilanteessa ei voida sulkea pois myöskään tahallista alusonnettomuutta. Tahallaan aiheutettu suuronnettomuus sitoisi laajasti viranomaisresursseja ja voisi aiheuttaa ihmishenkien pelastamistarpeen lisäksi merkittävän ympäristövahingon sekä mahdollisesti estäisi onnettomuusalueella olevan väylästön käytön.

Toimintaympäristön muutos näkyy myös alusten käyttämissä polttoaineissa. Uudet polttoaineet ja kuljetettavat lastit asettavat ympäristövahinkojen torjuntatoimiin varautuvat viranomaiset ja muut tahot uusien haasteiden eteen, koska käytössä olevat torjuntamenetelmät eivät toimi täysin samalla tavalla kaikkien polttoaineiden kohdalla. Samalla on huomioitava, että ympäristöystävällisempien polttoaineratkaisujen kehittämisestä huolimatta fossiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä ei tulla luopumaan nopeasti. Arvioiden mukaan vuonna 2035 vasta yksi seitsemästä kauppalauksesta käyttää uudentyyppisiä, ei-kivennäispohjaisia polttoaineita.

Talviolosuhteet Suomen merialueilla ovat vaihtelevat. Perämeren alueella meri jäätyy ainakin osittain joka vuosi, mutta Suomenlahdella ja Saaristomerellä vuosittaista vaihtelua on enemmän. Kovia jäätalvia tulee olemaan jatkossa myös Suomen eteläisillä merialueilla, vaikkakin ehkä aiempaa harvemmin. Talvimerenkulun riskejä arvioitaessa on huomioitava, että Itämeren alueelle kolmansista maista saapuvilla kauppalauksilla ei välttämättä ole samanlaista kokemusta talvimerenkulusta. Lisäksi on hyvä huomioida, etteivät kyseiset alukset ole samalla tavalla jäävahvistettuja kuin jääolosuhteisiin rakennetut ja Suomenlahdella tähän asti pääasiassa operoineet alukset. Meriliikenne tulee olemaan Itämerellä vilkasta myös tulevaisuudessa.

2.6.4 Vakavin alusöljyvahinkoskenaario Suomenlahdella

Öljyntorjuntavalmiuden kehittäminen Suomenlahden rannikon pelastuslaitoksissa- hankkeessa (SOKÖSuomenlahti) on kuvattu Suomenlahdella tapahtuva vakavin öljyvahinkoskenaario.

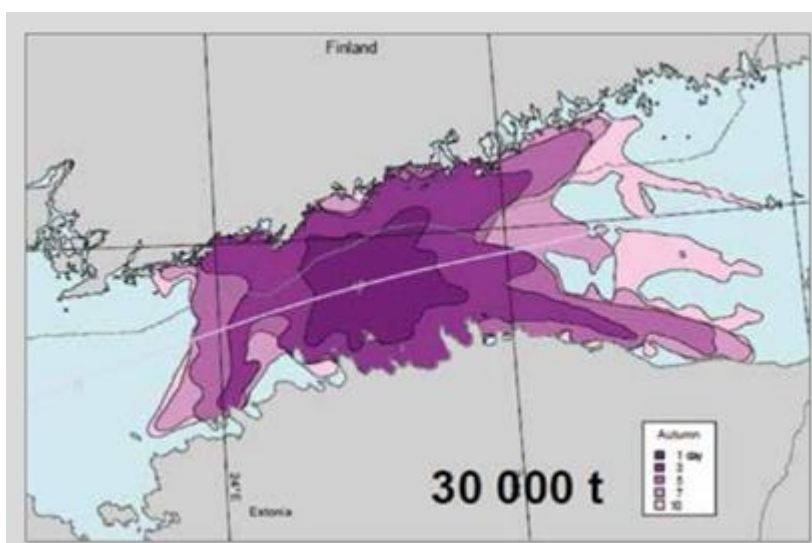
Vakavin öljyvahinkoskenaario on öljysäiliöaluksen yhteen törmäys toisen aluksen kanssa tai vakava karilleajo, minkä seurauksena lastitankkeihin tulee repeämiä ja öljylastia vuotaa mereen. Rannikon läheisyydessä tämänkaltaisen onnettomuus sattuisi todennäköisimmin Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella Kilpilahteen johtavalla syväväylällä tai Kymenlaakson pelastuslaitoksen alueella Mussalon ja Haminan sisääntuloväylillä. Vahinko on mahdollinen myös kansainvälisillä vesillä, esimerkiksi Helsinki–Tallinnan liikennetihentymäalueella, tai itäisellä Suomenlahdella. Suomeen tai Suomesta liikennöivien säiliöalusten lastina on yleensä joko raakaöljyä tai öljytuotteita, Venäjän satamista liikennöivissä aluksissa myös raskasta polttoöljyä.

Kuten luvussa 2.6.3 on selostettu, onnettomuus Suomen lähimerialueella on kohonnut entisestään, eikä nähtävissä ole, että riskitaso laskisi lähivuosina. Edellisessä luvussa on myös kuvattu kohonneeseen onnettomuusriskiin vaikuttavia tekijöitä.

Suurimmat Suomenlahdella liikkuvista öljysäiliöaluksista ovat kantavuudeltaan 150 000 DWT. Suuret alukset suuntaavat pääasiassa Venäjän öljysatamiin (Primorsk, Ust-Luga, Pieta-rin suursatama). Tämän kokoluokan aluksen katkeamisesta, uppoamisesta, tulipalosta tai räjähdyksestä seuraavaa kokonaisvahinkoa voidaan pitää vakavuudeltaan, ympäristövaikutuksiltaan ja jätemäärältään pahimpana vahinkoskenaariona. Todennäköisyys kokonaisvahingolle ei kuitenkaan ole kovin suuri. Vuotomäärää rajoittanevat aluksen lastisäiliöiden osastointi sekä se, että säiliöt vuotavat harvoin kokonaan tyhjiin. Tästä syystä varautumisen mitoitusperustana on Suomenlahdella käytetty noin 30 000 tonnin öljyvuotoa,

joka vastannee kahden lastisäiliön vaurioituessa ulos vuotavan lastin määrää. Lastisäiliöiden koot ovat keskimäärin 12 000–20 000 kuutiota.

Avovesikaudella 30 000 tonnin raakaöljyvuohto muodostaa vuorokaudessa halkaisijaltaan noin 20 kilometrin laajuisen öljylautan. Vaikka vahinkopaikka sijoittuisi avomerelle Suomenlahden keskiosaan ja torjuntatoimet aloitetaan välittömästi avomerellä, on todennäköistä, että öljyä ajelehtii myös saaristoon ja rannikolle. Tällaisesta suurvahingosta vuotanut öljy riittää pahimmissa skenaarioissa likaamaan isoja osia Suomenlahden rannikosta. Jos öljyyntyminen jakautuisi 300 kilometrin rantaviiva-alueelle, kerättävän jätteen määräksi muodostuu noin 160 000–400 000 tonnia. Tämä tarkoittaa keskimäärin yhtä kuution keräyssäiliöllistä jokaiselta rantaviivametriltä. Vahinkoskenaario perustuu 2000-luvun alun riskikartoitukseen. 2000-luvun alun jälkeen öljyä kuljettavien alusten määrä on kasvanut jonkin verran ja Venäjän hyökkäyssodan myötä alusten kuntoon ja navigointiin liittyvät riskit ovat kasvaneet.



Kuva 3. Suomenlahdella tapahtuvan 30 000 tonnin raakaöljyvuodon leviämisen nuste kymmenelle päivälle. Lähde: SÖKÖSuomenlahti – Öljyntorjunnan toimintamalli rannikon pelastustoimialueilla, s.44.

<https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/494339/Vihko%201%20Alus%c3%b6ljyvahinkoon%20varautuminen.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

2.6.5 Tilastotietoa Itämerellä tapahtuneista alusonnettomuuksista

Öljyntorjuntavalmiuden kehittäminen Suomenlahden rannikon pelastuslaitoksissa- hankkeen (SÖKÖSuomenlahti) kokoamien tietojen mukaan Suomenlahdella on vuosina 2000–2017 tapahtunut yli 300 alusonnettomuutta, joista 35 tapauksessa on raportoitu vuotaneen öljyä. Onnettomuudet ovat yleensä tapahtuneet aluksen tankkauksen tai lastin käsittelyn yhteydessä satamassa, ja vuotomäärä on tyypillisesti ollut noin 0,4 tonnia.

Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio HELCOM kerää vuosittain sopimusosapuoliltaan tietoja Itämeren alueella tapahtuneista vahingoista sekä niistä aiheutuneista haitallisten aineiden päästöistä. Selvitykset (Shipping accidents in the Baltic Sea

2018, 2019 ja 2020, HELCOM Baltic Marine Environment Protection Commission⁵⁾ perustuvat suojelukomissiolle toimitettuihin tietoihin. Esimerkiksi vuosina 2018–2020 Venäjä ei ole raportoinut lainkaan vahinkoja tai niistä aiheutuneita päästöjä. Raportoitujen tietojen mukaan Itämerellä on vuonna 2018 tapahtunut 246 kpl, vuonna 2019 233 kpl ja vuonna 2020 251 kpl alusonnnettomuuksia. Vuoden 2018 onnettomuuksista 5,6 prosenttia (14 kpl), vuoden 2019 onnettomuuksista 2,1 prosenttia (10 kpl) ja vuoden 2020 onnettomuuksista 9,5 prosenttia (24 kpl) johti päästöihin. Lisäksi kunakin vuonna raportointiin runsaasti onnettomuuksia, joissa mahdollisia päästöjä tai niiden puuttumista ei raportoitu lainkaan.

Raportoidut merialueella tapahtuneet haitallisten aineiden päästöt ovat lisääntyneet ja viime vuosina raportoinneissa on tuotu esiin myös muita kuin öljypäästöjä. Esimerkiksi vuoden 2020 helmikuun osalta on raportoitu Rotterdamista Tangeriin Norjaan matkanneesta aluksesta, josta säiliövarion yhteydessä vapautui mereen yli 13 tonnia muovipellettejä. Päästöä ei ollut tiedotettu alueella, kun muutama viikko vahingon jälkeen muovipellettejä alkoi kellua rantaan Oslon vuonossa. Ruotsissa merialueella ei tehty varsinaisia torjuntatoimia merialueella vaan muovipäästö katsottiin roskaantumiseksi. Pelleteistä saatiin Norjassa kerättyä talteen noin 3,5 tonnia.

Haitallisten aineiden päästöt ja niiden jälkitorjunta ovat lainsäädännössä harmaata aluetta ja jälkitoiminnan vastuukysymykset muiden aineiden, kuin kivennäisöljypohjaisten tuotteiden osalta ovat nykyisin epäselviä. Tällainen tilanne on erityisesti, mikäli vapautuva päästö on myrkytöntä eikä siitä aiheudu välitöntä vaaraa. Päästöt ja niiden vaikutukset voivat kuitenkin ulottua laajalle. Esimerkiksi helmikuussa 2020 vahingon yhteydessä Itämereen vapautuneen muovipellettipäästön havaintoja tehtiin laajasti Norjan, Ruotsin sekä Tanskan rannikoilla.

Tyypillinen muun haitallisen aineen kuljetuksessa merillä tapahtuva onnettomuus jää seurauksiltaan vähäiseksi. Vahingot kohdistuvat pääasiassa kuljetusvälineeseen eivätkä lastiin, joten vuotoja tai ympäristövahinkoja ei pääse syntymään. Vaikka merkittäviä onnettomuuksia ei Itämerellä ole juurikaan sattunut, on kuitenkin huomioitava, että erityisesti vaarallisten aineiden tapauksessa onnettomuus voi helposti kehittyä erittäin vakavaksi. Vaaralliset aineet ovat hyvin monimuotoisia ja niiden käyttäytyminen ja vaaraominaisuudet eroavat huomattavasti toisistaan. Öljyyn verrattuna muut vaaralliset kemikaalit voivat olla herkempiä räjähtämään ja syttymään sekä olla huomattavasti ihmisen terveydelle haitallisempia. Lisäksi ne saattavat aiheuttaa myös huomattavaa vahinkoa ympäristölle sekä omaisuudelle.

Itämerellä on tehty 70-luvulta asti runsaasti yhteistyötä öljyvahinkojen estämiseksi sekä torjunnan edistämiseksi ja öljyn talteenottoaste alueen öljyvahingoissa on korkeampi kuin maailmaanlaajuisesti keskimäärin, ollen paikoin jopa 50 prosenttia. Käytössä olevat torjuntamenetelmät eivät kuitenkaan toimi täysin samalla tavalla kaikkien aineiden kohdalla.

Suomen merialueella öljyvahinkoon johtaneita varsinaisia tankkerionnettomuuksia ei ole tapahtunut vuoden 1987 Antonio Gramscin onnettomuuden jälkeen. Antonio Gramsci ajoi karille Porvoon edustalla talvisissa olosuhteissa helmikuussa 1987. Mereen pääsi 650 tonnia raakaöljyä, josta saatiin kerättyä hankalan jäätilanteen vuoksi vain pieni osa (n. 80 t). Öljyä levisi talven ja kevään kuluessa laajalle rannikkoalueelle Helsingin ja Kotkan välille.

⁵⁾ Lähteet: Shipping accidents in the Baltic Sea 2018. HELCOM Baltic Marine Environment Protection Commission, Shipping accidents in the Baltic Sea 2019. HELCOM Baltic Marine Environment Protection Commission, Shipping accidents in the Baltic Sea 2020, HELCOM Baltic Marine Environment Protection Commission.

Onnettomuuden vaikutukset näkyivät pitkään Suomenlahden kalakannoissa ja veden tilassa. Kansainvälisiä öljyvahinkotapauksia käsitellään luvussa 5.2.2.

2.7 Ympäristövahinkojen torjuntatoimien tavoitteet

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.1.2025. Strategian tarkoituksena on tarjota yhteinen viitekehys kokonaisturvallisuuden toteuttamiseksi. Ympäristövahinkojen torjunta on osa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tavoitteena on edistää Ympäristövahinkojen torjunnan kansallisessa strategiassa 2035 (valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2023) vahvistettuja periaatteita ympäristövahinkojen torjuntatoimien edelleen kehittämiseksi. Strategia tukee viranomaisia varautumisessa, asettaa vaatimuksia toiminnan suunnittelulle ja osoittaa kansallisen tahtotilan resurssisuunnittelun tueksi.

Ympäristövahinkojen torjunnan kansallisessa strategiassa vuoteen 2035 (Sisäministeriön julkaisu 2023:15) on määritetty ympäristövahinkojen torjuntatoimien tavoitteet. Ympäristövahinkojen torjuntatehtävän päätavoite on ympäristön pilaantumisen minimointi. Ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy, torjunta ja vahinkojen jälkitoimet muodostavat hyvin suunnitellun toiminnallisen kokonaisuuden, jonka kehittäminen perustuu tiiviiseen yhteistyöhön. Varautumiseen myös muiden kuin kivennäisöljypohjaisten öljytuotteiden onnettomuuksiin tulee panostaa kaikkina vuodenaikoina, myös talviolosuhteissa.

Ympäristönsuojelun keskeisiin tavoitteisiin kuuluu ympäristövahinkojen ennaltaehkäiseminen ja torjunta. Tätä toteutetaan torjuntavalmiuden ylläpidolla ja kehittämisellä. Öljyn tai muun haitallisen aineen pääsy ympäristöön voi aiheuttaa haittaa luonnolle ja ihmisille sekä johtaa suuriin taloudellisiin kustannuksiin. Vahingon ympäristövaikutukset riippuvat lähtökohtaisesti päästön suuruudesta, ympäristöön päässeeseen aineen ominaisuuksista, leviämisestä ja päästölle altistuvasta luonnosta. Vuodenajalla ja sääolosuhteilla on suuri vaikutus ympäristön pilaantumisen laajuuteen.

Torjuntastrategian, -keinojen ja -toimenpiteiden valinnat vaikuttavat ympäristövahingon seurauksiin. Torjunnan ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä päästön ja sen torjunnan haittavaikutukset ympäristössä sekä mahdollistaa ekosysteemien palautuminen vahinkoa edeltäneeseen tilaan. Siten torjuntatoimien päätavoite on päästön ja sen aiheuttamien haitallisten ympäristövaikutuksien minimointi. Torjuntatoimista aiheutuvien kustannusten on oltava oikeasuhtaisia uhattuina oleviin taloudellisiin ja ympäristöllisiin arvoihin nähden. Torjuntatoimet tulee suorittaa siten, ettei luonnon ja ympäristön saattamista samaan tilaan, jossa se oli ennen vahinkotapahtumaa, tarpeettomasti vaikeuteta.

Tehokkain torjuntatoimi on estää vuodot vaurioituneesta aluksesta. Alusta voidaan myös yrittää vakauttaa lastin tai polttoaineen siirroilla. Tarvittaessa vaurioitunut alus voidaan siirtää turvasatamaan. Alusonnettomuudessa päästön leviäminen rannikolle ja rannoille tulee pyrkiä estämään. Nopealla puomittamisella voidaan rajoittaa tai ainakin hidastaa merkittävästi haitallisen aineen leviämistä.

Ensimmäisten päivien aikana tehtyjen toimenpiteiden merkitys lopputuloksen kannalta on merkittävä. Tehokas avomeritorjunta vähentää merkittävästi rannikolla ja rannoilla tehtäviä torjuntatoimia. Päästön kerääminen avomerellä vähentää myös huomattavasti torjunnan kestoa ja siten myös kokonaiskustannuksia. Rantatorjunnan ja rannan puhdistuksen pitkäkestoisuus, työvoimavaltaisuus sekä vaativa logistiikka aiheuttavat huomattavan nousun torjuntakustannuksiin sekä negatiivisia muutoksia meriympäristön tilaan.

Torjuntatoimien onnistumisen edellytys on, että torjuntatoimiin osallistuvilla on myös uusien polttoaineiden keräämiseen soveltuva torjuntakalustoa, sekä talvikeräyskyky. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ei onnistu jatkossa ilman merkittäviä investointeja torjuntakalustoon. Kansallinen tavoite onkin, että viranomaisilla on kyky torjua yleisimpiä Itämeren alueella käytettäviä ja kuljetettavia vaarallisia ja haitallisia aineita, joista suurin osa tulee todennäköisesti olemaan erilaisia kivennäispohjaisia öljytuotteita.

Avomerellä tapahtuvan suuren öljyvahingon torjunnan tavoitteena on hidastaa öljylautan kulkeutumista rannikolle ja rannoille. Mikäli öljylautan pysäyttäminen ei onnistu, tulisi se ohjata alueelle, jossa ympäristövaikutukset olisivat pienimmät. Avomerellä suoritettava öljynkeräys on tehokas toimintatapa ympäristönsuojelun kannalta. Torjunta-aluksilla öljyn kerääminen on myös kustannustehokasta.

Suomen rannikko on hyvin monimuotoinen koostuen laajoista yhtenäisistä avomerialueista sekä tiheistä saaristoalueista. Alueelle on tyypillistä, että päästö tavoittaa rannikon ja rannan varsin nopeasti. Rannikolla tapahtuvan torjunnan tavoitteena on paikantaa päästö ja sen arvioitu laajuus mahdollisimman nopeasti. Tiedustelutiedon perusteella laaditaan suunnitelma, jonka tavoitteena on estää päästön ajautuminen rantaan. Torjuntatyö edellyttää onnistuakseen alkuvaiheessa nopeaa tiedon saamista päästöstä sekä useiden eri toimijoiden yhteistyötä. Lisäksi torjuntatyön onnistuminen rannikolla edellyttää riittävää valmiutta torjuntatoimien käynnistämiseksi. Suomi on myös varautunut likaantuneiden eläinten, pääosin lintujen, hoitoon. Suomessa toimintatapana on ottaa kiinni, hoitaa ja vapauttaa mahdollisimman suuri osa likaantuneista linnuista.

Suomessa määritetty ympäristövahinkojen torjuntatavoite perustuu kullakin merialueellamme liikennöivien suurimpien öljysäiliöalusten kahden lastitankin täydelliseen tyhjenemiseen mereen esimerkiksi karilleajon tai alusten yhteentörmäyksen seurauksena. Käytettäessä tätä samaa analogiaa tulevinakin vuosina, päivitetään torjuntatoimien tavoitearvot meriliikenteen muuttuessa. Tällä hetkellä tavoitteena avomerialueella Suomenlahdella ja Pohjois-Itämerellä on saada 30 000 m³ öljyvuoato hallintaan kolmen vuorokauden kuluessa. Muilla merialueilla vastaava alueellinen tavoitearvo on 5 000 m³. Tämä tavoite ei tarkoita, että kaikki ympäristölle haitallinen aine tulisi pystyä poistamaan ympäristöstä tuossa ajassa.

Torjuntatoimien onnistumisen kannalta on tärkeää, että viranomaiset saavat tiedon päästöstä heti alkuvaiheessa, jotta tarpeelliset toimenpiteet voidaan käynnistää päästön rajoittamiseksi. Jos päästö tapahtuu aluksesta mereen, päätavoitteena on päästön rajaaminen aluksen läheisyyteen ja samalla päästön leviämisen estäminen. Mikäli päästö tapahtuu maa-alueelta mereen, pääpaino on päästön leviämisen rajaamisessa, päästölähteen paikantamisessa, päästön pysäyttämisessä sekä keräämisessä.

Viranomaisten ympäristövahinkojen torjuntaresurssit on säilytettävä riskejä vastaavalla tasolla myös tulevaisuudessa. Riittävä valmius edellyttää aina suunnitelmallista ja pitkäjänteistä panostamista sekä henkilöstöön että kalustoon. Viranomaisten torjuntakaluston käyttö ja varastointi tulee suunnitella siten, että alueellinen keskittäminen onnistuu vahinkotilanteessa viipymättä. Viranomaisten tulee varautua oman alueensa torjuntavalmiuden lisäksi tukemaan toimintaa myös oman päätoiminta-alueensa ulkopuolella.

2.8 Ympäristövahinkojen torjuntavaiheet ja toimijat

2.8.1 Torjuntatoimien keskeinen sisältö

Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunta käynnistyy pelastuslain mukaisella pelastustoiminnalla. Hyvinvointialueen pelastustoimi vastaa torjunnan johtamisesta omalla alueellaan mukaan lukien rannikko ja saaristo. Rajavartiolaitos vastaa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa torjunnan johtamisesta Suomen merialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä. Pelastustoiminnan päätyttyä kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Voimassa olevat jälkitorjuntasäännökset koskevat vain kivennäisöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamien vahinkojen jälkitorjuntaa. Muiden kemikaalivahinkojen osalta viranomaiselle ei toistaiseksi ole säädetty vastaavaa jälkitorjunnan järjestämisvelvoitetta. Jälkitorjuntaa vastaavista torjuntatoimista muissa haitallisen aineen aiheuttamissa vahinkotilanteissa vastaa vahingon aiheuttaja, toiminnanharjoittaja, kiinteistön omistaja tai muu vastuullinen tilanteessa sovellettavan substanssilainsäädännön mukaisesti.

Pelastustoimintaan kuuluu kiireelliset torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja vahinkoaineen keräämiseksi siten, että vahinkoaine saadaan hallintaan, eikä uudelleenlikaantumisen tai lisävahingon vaaraa enää ole. Öljyntorjunnassa pelastustoiminnan aikaisiin toimenpiteisiin sisältyy öljyn leviämisen estämistä, rajaamista ja ohjaamista, likaantumisalttiina olevien kohteiden, kuten rantaviivan suojaamista sekä öljyn keräämistä veden tai maa-aineksen pinnalta. Samoin pelastustoimintaan katsotaan sisältyvän vahinkoaineen poiston ja likaantuneen alueen karkeapuhdistuksen. Pelastustoiminnan päättyessä öljyvuodon tulisi olla loppunut, eikä vahinkoainetta saisi levitä enää ympäristöön. Pelastustoiminnan päättyessä pääosa maaperään tai pinta- tai pohjavesiin päässeestä vahinkoaineesta tulisi olla kerätty tai imeytetty. Kerätty vahinkoaine ja mahdolliset imeytysmateriaalit tai muut jätteet tulisi olla siirrettyinä asianmukaiseen kuljetus- tai välivarastointiyksikköön.

Vahingon suuruudesta riippuu, kestääkö pelastustoiminta tunteja, päiviä, viikkoja tai jopa kuukausia. Toisinaan vahingot ovat luonteeltaan sellaisia, että pelastustoimilla saadaan tehtyä vahingon hoitamiseksi kaikki tarpeellinen, eikä varsinaisia jälkitorjuntatoimia tarvita.

Pelastustoiminnan johtaja päättää, milloin vahingon torjunnan kiireellinen vaihe eli pelastuslain mukainen pelastustoiminta päättyy. Pelastustoiminnan johtaja arvioi pelastustoiminnan päättymisen ajankohdan tapauskohtaisesti. Jälkitorjuntaan voidaan siirtyä myös vaiheittain alue kerrallaan vahinkotilanteessa, jossa vahingon vaikutukset ulottuvat laaja-alaisesti eri alueille ja pelastustoimintaa edellyttävät tehtävät päättyvät eri alueilla eri aikaisesti. Öljyvahinkotapauksissa pelastustoiminnan johtajan on varmistuttava ennen päätöksen tekemistä, että kunnan viranomaisilla on riittävät valmiudet huolehtia kyseisen öljyvahingon jälkitorjunnasta (HE 248/2009 vp), jos jälkitorjuntatoimia tarvitaan. Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan lopettamisesta nimenomainen päätös, jos sen katsotaan olevan tarpeen viranomaisille ja muille tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi. Tarvittaessa tai pyydettyä päätös on vahvistettava kirjallisesti.

Öljyvahinkojen jälkitorjuntaa toteutetaan tilanteissa, joissa kiireellinen pelastustoiminta eli öljyn leviämisen estäminen on päätetty ja johtovastuu jälkitorjunnasta on siirretty jälkitorjuntaviranomaiselle eli kunnalle. Kuntien rajallisten voimavarojen vuoksi jälkitorjuntatehtävien käytännön toteutus on usein hankittu ostopalveluna ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Riippumatta siitä, miten jälkitorjuntatehtävät on kunnissa organisoitu, kunnalla on kuitenkin lakisääteinen viranomaisvastuu jälkitorjunnan järjestämisestä vahingon

suuruudesta riippumatta. Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja yhteensovittaa jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle.

Siirtyminen pelastustoiminnasta jälkitorjuntavaiheeseen tulisi tapahtua keskeytyksettömästi. Jälkitorjunnan aloittamisen viivästyminen saattaa johtaa vahinkoalueen laajenemiseen, joka saattaa osaltaan merkittävästi lisätä vahingosta aiheutuvia haittoja ja torjuntakustannuksia.

Jälkitorjunta tarkoittaa öljyvahinkojen osalta käytännössä sitä, että öljy poistetaan maaperästä tai vedestä, vahinkopaikka ja sen ympäristö kunnostetaan tavoitteellisesti öljyvahinkoa edeltäneeseen tilaan ja jätteet toimitetaan asianmukaiseen käsittelyyn. Yleensä jälkitorjunta toteutetaan siten, että vahinkopaikka puhdistetaan aistinvaraisesti puhtaaksi tai siten, että puhdistettavan alueen maaperän tai veden haitallisten aineiden pitoisuudet alittavat ympäristö- ja terveyshaittaa aiheuttavat pitoisuudet. Jälkitorjuntatehtävät voivat sisältää esimerkiksi öljyisen maan kaivuuta tai öljyisen veden imua imuautolla. Toimenpiteet voivat öljyisen veden osalta olla sen kulkeutumisen estämistä padoilla, sen keruuta puomein tai imemällä taikka veden puhdistamista suodattimin. Lisäksi toimenpiteisiin kuuluu riittävän puhtausasteen määrittäminen maaperä- tai vesinäytteitä ottamalla sekä näytteiden analysointia. Jälkitorjuntaviranomaisen on pyrittävä suorittamaan jälkitorjuntatoimet niin, että ne olisivat tehokkaita käsillä olevan vahingon torjumiseksi, mutta ei kuitenkaan ylimitoitettuja uhattuina oleviin arvoihin nähden.

Jälkitorjunnan kesto voi vaihdella merkittävästi tilanteen vakavuuden ja laajuuden mukaan. Toimenpiteet voivat ulottua muutamasta päivästä useisiin viikkoihin, kuukausiin tai jopa vuosiin. Erityisesti laajoissa öljyvahingoissa on realistista varautua pitkäkestoiseen jälkitorjuntaan.

Joissain tilanteissa ympäristön pilaantuminen voi olla niin vakavaa, laaja-alaista tai torjuntaolosuhteet ovat niin vaikeat, ettei jälkitorjuntatoimenpiteillä päästä ympäristön kannalta riittävän hyvään lopputulokseen. Tällöin jälkitorjunnan päättymisen jälkeiset kunnostamistoimet jatkuvat ympäristönsuojelulain maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla. Samoin käy, jos öljyvahingon yhteydessä havaitaan jälkiä jo vanhemmasta vahingosta tai jos jälkitorjunnan päättämisen jälkeen todetaan vielä vahinkoon liittyvä jatkotoimenpidetarpeita. Vakiintuneesti on katsottu, ettei vahingosta aiheutuneet ennallistamistyöt, kuten ympäristönsuojelulain mukainen puhdistamisen menettely tai alueen maisemointi, kuulu jälkitorjuntaviranomaisen vastuulle.

Käytännössä jälkitorjunnan päättymisen ja ennallistamisen välinen rajapinta voi olla joissain tilanteissa epäselvä, koska jälkitorjunnan määritelmässä ei ole täsmällisesti määritetty, mihin öljyn pilaaman maaperän, pohjaveden tai rannikon puhdistaminen päättyy ja milloin siirrytään soveltamaan ympäristönsuojelulain mukaisia pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisen menettelyä koskevia säännöksiä. Myös vastuutahot poikkeavat jälkitorjuntavaiheessa ja ympäristönsuojelulain mukaisessa kunnostamisessa toisistaan. Pilaantuneen maa-alueen tai pohjaveden kunnostamisesta vastaa ympäristönsuojelulain 133 §:n nojalla ensisijaisesti pilaantumisen aiheuttanut toiminnanharjoittaja. Toissijaisesti puhdistamisvastuu on pilaantuneen alueen haltijalla ja viime kädessä kunnalla.

Jälkitorjuntaviranomainen tekee päätöksen jälkitorjunnan lopettamisesta tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Käytännöt vaihtelevat sen suhteen, mihin saakka jälkitorjuntavaiheessa vahinkoaluetta puhdistetaan. Jälkitorjunta on voitu päättää esimerkiksi siinä vaiheessa, kun massanvaihto on tehty siten, että kaikki haitalliset aineet on poistettu, puhdistettavan alueen haitallisten aineiden jäännöspitoisuuksien on todettu alittavan sovitut puhdistustavoitteet, tai

alue on todettu aistinvaraisesti puhtaaksi. Ennen jälkitorjunnan lopettamista koskevan päätöksen tekemistä jälkitorjuntaviranomainen on saattanut kuulla asiassa kunnan ympäristönsuojeluviranomaista, ympäristötekniistä asiantuntijaa tai Lupa- ja valvontavirastoa. Voimassa oleva lainsäädäntö ei edellytä kirjallisen päätöksen tekemistä jälkitorjunnan lopettamisesta tai ympäristövahinkoasiantuntijan kuulemista, minkä vuoksi myös jälkitorjunnan lopettamista koskevaan päätöksentekomenettelyyn liittyvät käytännöt vaihtelevat.



kuva 4. Öljyvahingon torjuntavaiheet. Öljytorjunnan vaiheet. Lähde: SÖKÖ II –manuaali, vihko 0.
<https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/494339/Vihko%200%20Alkusanat.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

Vahinkojätteiden jätehuoltoon liittyvät toimet

Ympäristövahingon torjunnassa syntynyt jäte tulee saada turvalliseen ja hallittuun tilaan nopeasti sen vaaraominaisuuksien vuoksi. Torjuntatoimien sujuvuuden varmistamiseksi vahinkojätteen keräys, kuljetus, varastointi sekä käsittelyyn toimittaminen olisi kyettävä järjestämään tehokkaasti.

Jotta vahinko ei pääse laajenemaan, jätteiden hallintaan liittyvät toimet on käynnistettävä heti pelastustoiminnan alkaessa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi vedestä kerätyn öljyn tai muun haitallisen aineen siirtämistä sopiviin keräilyvälineisiin (kuten säiliöihin, säkkeihin tai tynnyreihin) sekä jätteen kuljettamista asianmukaiseen välivarastoon tai käsittelyyn. Pelastustoiminnan päättyessä pelastustoiminnan aikana kerätty vahinkoaine tulisi olla siirrettyä asianmukaiseen kuljetus- tai välivarastointiyksikköön.

Jälkitorjuntaviranomaisen vastuulla on huolehtia siitä, että välivarastoitu ja jälkitorjunnan aikana syntynyt vahinkojäte saadaan toimitettua asianmukaisesti jätehuoltoon. Vahinkojätteet

tulee toimittaa jätelain 29 §:n 1 momentin mukaiseen vastaanottopaikkaan. Jätelain 29 §:n 1 momentin mukaan jätteen saa luovuttaa sille, jolla on: 1) jätelain 11 luvun mukaisen jätehuoltorekisteriin hyväksymisen tai merkitsemisen perusteella oikeus ottaa vastaan kyseistä jätettä tai 2) ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan tai saman lain mukaisen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröinnin perusteella oikeus ottaa vastaan kyseistä jätettä.

Kun kunta vastaa jälkitorjunnan järjestämisestä, toimii se myös vahinkojätteen haltijana. Jätelain 30 §:n mukaan jätteen haltijan vastuu jätehuollon järjestämisestä lakkaa ja siirtyy uudelle haltijalle, kun jäte luovutetaan 29 §:ssä tarkoitetulle vastaanottajalle. Vastuu ei siirry kuljettajalle, joka kuljettaa jätettä toisen lukuun. Vastuun siirtymishetki määräytyy tapauskohtaisesti jätteen luovuttajan ja jätteen vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella jätelain mukaisesti.

Suuressa vahingossa, jossa syntyy paljon vahinkojätettä, syntyy usein myös tarve välivarastoida sitä eritasoisin välivarastointipaikkoihin. Jos vahinkojätettä joudutaan välivarastoida tilapäisesti alueelle, jolla ei ole ympäristölupaa kyseisen jätteen varastoinnille, jälkitorjunnasta vastaava kunta vastaa varastoidusta vahinkojätteestä siihen saakka, kunnes se on luovutettu jätelain 29 §:n 1 momentin mukaiseen vastaanottopaikkaan.

Ympäristövahingossa syntyvän vahinkojätteen määrän arvioiminen on hyvin haasteellista. Jätteen määrään vaikuttaa ensinnäkin kerättävä vahinkoaine ja sen ominaisuudet. Jätteen määrä lisääntyy sitä enemmän, mitä laajemmalle alueelle vahinkoaine onnettomuuden jälkeen leviää. Eri hankkeissa on arvioitu rannalle ajautuneen öljyn puhdistustyössä voimakkaasti öljyn pilaamaa öljyvahinkojätettä syntyvän 10–20 kertaa enemmän kuin rannalle ajautuu öljyä. Laskelmista voidaan päätellä, että pilaantuneen ranta-alueen kaksinkertaistuminen kaksinkertaistaa karkeasti myös öljyvahinkojätteen määrän. Lisäksi mitä laajemmalle öljy rannikolla ja rannoilla leviää, myös sitä kauemmin öljyntorjunta kestää, sitä pienempinä pitoisuuksina öljyvahinkojätettä rannikolta ja rannoilta kerätään ja sitä suurempi on öljyn hävikki uppoamisen, haihtumisen tai maahan sitoutumisen seurauksena.

Ympäristöministeriö aloittaa vuoden 2026 aikana lainsäädännön valmistelun, joka koskee jätehuollon järjestämistä normaaliolojen häiriötilanteissa. Hankkeessa on tarkoitus arvioida muun muassa sääntelyn kehittämistarpeita poikkeuksellisen suurten öljy- ja kemikaalivahinkojen jätehuollon osalta.

2.8.2 Vapaaehtoisten osallistuminen ympäristövahinkojen torjuntaan

Vapaaehtoista pelastuspalvelutoimintaa toteuttavat järjestöt ovat Suomessa organisoituneet vapaaehtoisen pelastuspalvelun eli Vapepan alle. Vapepaan kuuluu 52 järjestöä, ja sen hälytysryhmät tukevat viranomaisia onnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa. Vapepan järjestöistä öljyntorjuntaan linkittyviä ovat erityisesti WWF Suomi sekä Maanpuolustuskoulutusyhdistys MPK, Suomen Lentopelastusseura SLPS, Suomen Meripelastusseura SMPS ja Suomen Punainen Risti SPR.

Vapaaehtoisjärjestöt ovat osallistuneet suunnitellusti ympäristövahingon torjuntaan jo 2000-luvun alusta lähtien. Vapaaehtoiset toimijat voivat olla merkittävä voimavara erityisesti öljyn rantakeräyksessä ja -puhdistuksessa, lintujen hoidossa, tiedustelussa sekä operaation tukitoimissa.

Torjunnasta vastaava viranomainen päättää, minkälaisiin tehtäviin vapaaehtoisia käytetään. Vapaaehtoiset toimivat vain viranomaisen pyynnöstä. Tilanteesta riippuen vapaaehtoiset toimivat suoraan viranomaisjohdon alla tai heitä johtaa vapaaehtoistoiminnan johtaja, joka saa ohjeistuksensa viranomaisilta.

Vapaaehtoiset kutsutaan tarvittaessa mukaan operaatioon, siinä vaiheessa, kun torjuntaa johtava viranomainen on varmistunut tilanteen turvallisuudesta: selvittänyt vahinkoaineen vaaraominaisuudet ja analysoinut siitä aiheutuvat terveys- ja turvallisuusriskit. Lisäksi viranomainen on perustanut keräystyömaat välineineen ja turvavarusteineen sekä organisoinut huollon. Tätä ennen viranomainen on antanut ennakoilmoituksen vapaaehtoisten resurssien tarpeesta, jolloin vapaaehtoisjärjestöt voivat aloittaa oman organisoitumisensa.

Vaikka vapaaehtoinen toimii ympäristövahingon torjunnassa viranomaisen työnjohdon alaisuudessa, säilyy toiminnassa tästä huolimatta vahva vapaaehtoisuuden elementti. Ympäristövahingon torjunnassa vapaaehtoistoiminta tapahtuu yleishyödyllisten päämäärien edistämiseksi ja vapaaehtoinen tekee työtä omasta vapaasta tahdosta. Vapaaehtoisille maksettavista korvauksista säädetään pelastuslain 102 ja 103 §:ssä.

Vaikka hyvin organisoitujen vapaaehtoisten hyödyntämiseen viranomaisen apuna suuressa öljyonnettomuudessa suhtaudutaan positiivisesti, kokonaiskuva vapaaehtoisia koskevan lainsäädännön soveltamisesta öljyvahingon torjunnassa on osin puutteellinen. Erityisesti kaivattaisiin yhtenäisiä ja selkeitä toimintaperiaatteita öljyntorjunnan eri vaiheiden välillä koskien erityisesti jälkitorjuntavaiheen alkamista.

WWF:n vapaaehtoiset öljyntorjuntajoukot

WWF Suomen vapaaehtoiset öljyntorjuntajoukot perustettiin vuonna 2003. Joukot on perustettu viranomaisten tueksi suuren öljyonnettomuuden sattuessa, ja ne toimivat aina torjuntaviranomaisen hälyttämänä ja alaisuudessa.

WWF:n joukkoihin kuuluu tuhansia vapaaehtoisia. Koulutettu, hyvin johdettu joukko mahdollistaa nopean ja tehokkaan toiminnan viranomaisen tukena. Joukkoja koulutetaan säännöllisesti, ja ne osallistuvat yhteistoimintaharjoituksiin aina mahdollisuuksien mukaan. Taitojen ylläpitämiseksi joukot ovat valmiita osallistumaan viranomaisten kutsusta harjoituksiin ja pienempiinkin onnettomuuksiin.

WWF:n joukkojen erikoisosaamista ovat rantaöljyntorjunta ja öljyyntyneiden eläinten hoito. Öljyyntyneiden eläinten hoito toteutetaan yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa. Eläinten puhdistus suoritetaan lintukonttien varusteilla.

Rantaöljyntorjunnassa keskitytään rantojen puhdistukseen ja öljyisen alueen rajaamiseen sekä öljyn leviämisen estämiseen. Öljyntorjuntajoukkojen alueellista koordinaatiota hoidetaan ja öljyntorjuntavalmiutta ylläpidetään WWF:n Helsingin-toimistosta. Öljyvahingon tapahtuessa vapaaehtoiset hälytetään toimistosta käsin ja toimitetaan kentälle.

Öljyntorjuntajoukoilla on kolme painopistealuetta: Perämerellä, Saaristomerellä ja Suomenlahdella. Kullakin alueella on vapaaehtoiskouluttajia ja -johtajia ja kursseilla koulutettuja vapaaehtoisia. Suomenlahden alueella sijaitsee WWF:n päävarasto, jossa on torjuntavälineistöä sekä henkilökohtaisia suojavarusteita 100 henkilölle. Tämän lisäksi yksi varustekontti on sijoitettu Kotkaan öljyntorjunnan harjoitusaltalle. Lintujen hoitoon tarkoitettut lintukontit sijaitsevat Porvoossa.

Vapaaehtoiset öljyntorjuntajoukot ovat nopea etujoukko, joka antaa suuressa, pitkäkestoisessa puhdistusoperaatiossa viranomaisille aikaa järjestellä muita resursseja. Kuitenkaan pelkästään WWF:n öljyntorjuntajoukkojen vastuulle rantakeräystä ei voi laskea. Viranomaiselta saatu hälytys käynnistää ennalta sovitun protokollan. Onnettomuuden tapahtuttua yhteys rekisteröityihin vapaaehtoiisiin otetaan tekstiviestitse ja sähköpostilla. Mikäli mahdollista, viranomainen antaa ennakkoilmoituksen mahdollisesta kutsusta jo etukäteen, jolloin etukäteisvaroitusta lähtee myös vapaaehtoisrekisterille.

WWF käyttää omaa onnettomuussivustoaan tiedonjakokanavana vapaaehtoisilleen. Vapaaehtoiset tulevat paikalle noin vuorokauden kuluttua hälytyksestä. Ensimmäisinä päivinä osallistuvien määrä ei välttämättä vielä ole kovin suuri. Vapaaehtoisten määrää kasvatetaan, kun toiminta on saatu käyntiin. Rannanpuhdistajat saavat ensimmäiset varusteet ja vakuutukset WWF:n kautta. Varusteiden on laskettu riittävän noin kolmeksi päiväksi, jonka jälkeen viranomaisten on toimitettava niitä lisää.

WWF:n rannanpuhdistajien peruskoulutuksessa käsitellään öljyjen ominaisuuksia ja vaikutuksia luontoon ja ihmisiin sekä käydään läpi erilaisia puhdistustekniikoita erilaisille rantatyypeille. Lisäksi koulutuksessa käydään läpi komentoketju, työturvallisuus ja käytettävät varusteet sekä toiminta keräysalueella. WWF:n kouluttajat voivat pitää koulutuksia paikan päällä uusille, mukaan tuleville vapaaehtoisille.

WWF:n öljyntorjuntajoukot ovat osallistuneet ympäristövahinkojen torjuntaan eri puolilla Suomea. Viimeisin rannanpuhdistusoperaatio tehtiin Hangossa tammikuussa 2025. Yli 300 vapaaehtoista osallistui rasvaseoksen keräämiseen Hankoniemen rannoilta ja yhteensä WWF:n vapaaehtoiset siivosivat yli 10 kilometriä rantaviivaa.

Likaantuneiden eläinten hoito

Suomen ympäristökeskus (Syke) vastaa öljy- tai muun kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisen järjestämisestä (YSL 21.4 §). Hoito-organisaatioon kuuluu lisäksi WWF Suomen koordinoimat ja kouluttamat vapaaehtoiset öljyntorjuntajoukot, joiden kanssa Sykellä on yhteistyösopimus. WWF Suomi on sopimuksessa sitoutunut kutsumaan viranomaisten pyynnöstä vapaaehtoisia sekä koulutettuja asiantuntijoita likaantuneiden eläinten hoitotoihin öljyjonnettomuuden tapahtuttua. Onnettomuustilanteessa Syke toimii tiiviisti yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa, minkä lisäksi Syke laatii sopimuksen Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen (Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen) kanssa liikuteltavan lintujen hoitojärjestelmän (BCU) kuljettamisesta ja toimintakuntoon asettamisesta kaikkialla Suomessa.

Syken, pelastuslaitosten sekä WWF:n lisäksi likaantuneiden eläinten hoito-organisaatioon kuuluu muita organisaatioita ja viranomaisia kuten Lupa- ja valvontavirasto, Korkeasaaren eläintarha, Luonnontieteellinen museo ja Metsähallitus. Virka-apupyynnöllä likaantuneiden eläinten hoito-organisaatiota voidaan vahvistaa muilla viranomaisilla ja toimijoilla.

2.9 Viranomaisten taloudelliset edellytykset ympäristövahinkojen torjuntatoimien toteuttamiselle

Ympäristön pilaantumisen vahinkotilanteiden rahoitustarve vaihtelee tapauskohtaisesti. Kustannukset kasvavat yleensä samassa suhteessa ympäristövahingon torjunnan keston ja laajuuden kanssa.

Muista maista ja Suomesta saatujen kokemusten perusteella torjuntakustannukset voivat merialueiden vahinkotilanteessa kohota jopa satoihin miljooniin euroihin. Maa-alueilla tapahtuvien vahinkojen torjunnassa vahinkojen torjunta voi maksaa miljoonia euroja. Uhkaavan vahingon leviämisen estämisen kustannukset voivat olla jopa kymmeniä miljoonia euroja. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja torjuntatoimien ripeä toteuttaminen ja siihen tarvittavan rahoituksen järjestäminen voivat olla ratkaisevia tekijöitä vahinkojen minimoimisessa.

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta aiheutuvat pelastustoiminnan kustannukset maksaa ensivaiheessa asianomainen viranomainen, joka vastaa pelastustoiminnasta alueellaan. Rajavartiolaitos vastaa kustannuksista silloin, kun alusöljyvahinko on sattunut aavalla selällä. Aluskemikaalivahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset maksaa ensivaiheessa sisäministeriö (HE 18/2018 vp).

Yksittäisten ympäristöviranomaisten tai kuntien toimintamenoissa ei yleensä ole varattuna riittäviä määrärahoja jälkitorjunnan toteuttamista varten. Tämän vuoksi vahingot voivat muodostua kunnille merkittäväksi taloudelliseksi haasteeksi. Erityisesti suurissa vahinkotilanteissa kunta ei käytännössä pysty rahoittamaan lakisääteisiä tehtäviään kuin korkeintaan vähäisiltä osin.

Myös pitkä viive korvausten saamisessa voi aiheuttaa viranomaisten taloudenhoidon kannalta hankaluuksia. Etenkin merellisissä vahingoissa, voi riittävän näytön hankkiminen vahingonaiheuttajasta tai vahingosta vastuullisen selvittäminen ja tavoittaminen viedä useita vuosia. Lisäksi epäilty vahingonaiheuttaja voi kiistää teon ja vastuunsa, mikä voi johtaa pitkään oikeusprosessiin, jonka lopputulosta on vaikea ennustaa.

Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää kunnille ennakkorvausta pelastuslain 111 a §:n 6 momentin mukaisiin öljyvahinkojen jälkitorjuntakustannuksiin vastuukysymysten epäselvyyden, kustannusten suuruuden tai toimien kiireellisyyden vuoksi. Vastaavalla tavalla myös pelastusviranomaiset ovat oikeutettuja hakemaan ympäristövahinkorahastosta ennakkorvausta pelastuslain 99 a §:n 1 momentissa tarkoitettuihin öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksiin. Ympäristövahinkorahastosta myönnettävä ennakkorvaus on kuitenkin harkinnanvarainen. Lisäksi on syytä huomioida se, että yhdestä pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneista vahingoista ja torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksetaan korvauksia enintään 30 miljoonaa euroa. Esimerkiksi suuressa merellisessä öljy- tai kemikaalivahinkotilanteessa kustannukset voivat kohota merkittävästi ympäristövahinkorahastosta korvattavaa enimmäiskorvausta suuremmiksi, minkä vuoksi viranomaistoimien kustannuksia voitaisiin joutua rahoittamaan myös tapauskohtaisella talousarviorahoituksella.

Ympäristövahinkorahastoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 183/2022 vp) rahaston enimmäiskorvausmäärää arvioitaessa todettiin, että toissijaisen vastuujärjestelmän tulisi olla kustannuksiltaan kohtuullinen ja järkevästi mitoitettu, minkä vuoksi sen ulkopuolelle jäisivät suuronnettomuudet tai kaikkein suurimmat ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteet. Näissä poikkeuksellisissa tilanteissa syntyviin kustannuksiin varautuminen lisäisi suhteettomasti järjestelmän ylläpitokustannuksia. Valtio vastaisi niissä viime kädessä tietyn korvaussumman ylittävistä viranomaistoimien kustannuksista, vaikka se ei olisi aiheuttamisperiaatteen mukaista. Tämä noudattaa myös perustuslain ympäristöperusoikeuden julkiselle vallalle asettamia velvoitteita.

2.10 Ahvenanmaa

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta palo- ja pelastustoimen osalta, ja 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta luonnon- ja ympäristönsuojeluasioissa. Näin ollen valtakunnan pelastuslaki (379/2011) ei ole voimassa Ahvenanmaalla. Öljyntorjunta Ahvenanmaalla ja myös maakunnan merialueilla katsotaan ympäristönsuojeluksi ja se kuuluu sen vuoksi maakunnan lainsäädäntövaltaan. Esityksellä ei näin ollen olisi vaikutuksia Ahvenanmaahan.

2.11 Lainsäädännön kehittämistarpeet

2.11.1 Kunnan jälkitorjunnan järjestämisvelvoitteen soveltamisala

Pelastuslaissa olevat jälkitorjuntasäännökset koskevat vain kivennäisöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamien vahinkojen jälkitorjuntaa. Kuitenkin myös muiden ympäristölle haitallisten aineiden päästöjä tapahtuu. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erityyppiset veteen liukenemattomat, kelluvat tai uppoavat aineet (esim. styreeni, mäntyöljy, rasvat). Lisäksi muiden haitallisten aineiden päästöt voivat olla esimerkiksi muovipellettien, litiumakkujen, lisäaineiden, bioperäisten polttoaineiden ja niiden raaka-aineiden sekä puunjalostuksen sivu- ja jätetuotteiden vuotoja. Monet öljytuotteet perustuvat tulevaisuudessa ja jo nykyisinkin osittain tai kokonaan muihin raaka-aineisiin kuin raakaöljyyn. Lisäksi laivapolttoaineiden kirjo kasvaa tulevaisuudessa ja siirtyy kivennäisöljypohjaisista tuotteista uudentyyppisiin polttoaineisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi ammoniakki, metanoli ja LNG/LPG sekä orgaanisista materiaaleista tuotetut biopolttoaineet, kuten FAME ja HVO.

Muiden haitallisten aineiden aiheuttamien vahinkojen jälkitorjunnasta vastaa nykyisin vahingon aiheuttaja, toiminnanharjoittaja, kiinteistön omistaja tai muu vastuullinen tilanteessa sovellettavan substanssilainsäädännön mukaisesti. Vastuutahon määrittäminen on saattanut vahinkotilanteessa osoittautua haastavaksi, ja samalla viivyttää tarpeellisten jälkitorjuntatoimien aloittamista.⁶ Suomen ympäristökeskuksen kunnille suunnatun kyselytutkimusten perusteella on kuitenkin havaittu, että joissakin kunnissa on jo nykyisin omaksuttu käytäntö huolehtia myös muiden kuin kivennäisöljypohjaisten aineiden aiheuttamien ympäristövahinkojen jälkitorjunnasta. Tämä osoittaa, että osa kunnista on tulkinut vastuutaan laajemmin kuin nykyinen sääntely edellyttää.⁷

Ottaen huomioon merellisen ympäristövahingon kasvaneen riskin, sääntelyä tulisi yhdenmukaistaa siten, että viranomaisen jälkitorjunnan järjestämisvelvollisuus kattaisi öljyvahinkojen lisäksi myös aluskemikaalivahingot. Vakavissa vahinkotilanteissa viranomaisten vastuiden ja toimivaltuuksien tulisi olla selkeät ja yhdenmukaiset riippumatta siitä, mistä haitallisesta aineesta vahinko on aiheutunut. Soveltamisalan laajentaminen parantaisi viranomaisten toimintavalmiutta sekä ehkäisisi vastuunjaon epäselvyyksiä

⁶ Esimerkiksi Mäntyharjun Kinnin rautatien seisakkeella huhtikuussa 2018 tapahtuneessa kemikaalionnettomuudessa epäselvät vastuut ympäristövahingon torjunnassa vaikuttivat osaltaan vahingon laajenemiseen ja siihen, miten mittavat ja pitkäaikaiset vaikutukset ympäristöön vahingosta aiheutui. Onnettomuuden jälkeisissä keskusteluissa nostettiin esille tarve selkiyttää jälkitorjunnan vastuita esimerkiksi yhtenäistämällä kemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa koskevaa sääntelyä öljyvahinkojen vastaavan sääntelyn kanssa.

⁷ Ympäristöministeriön toimeksiannosta Suomen ympäristökeskuksen tekemä kyselytutkimus kunnille öljy- ja kemikaalivahinkojen järjestämisestä (20.6.2024). Kyselyyn vastasi 42 prosenttia kunnista.

tilanteissa, joissa ympäristön- ja terveydensuojelun kannalta välttämättömät toimet eivät voi viivästyä.

2.11.2 Viranomaisvastuut ja kuntien välinen yhteistyö jälkitorjunnan järjestämisessä

Nykytila

Kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Jälkitorjuntatöitä johtaa kunnan määräämä viranomainen. Kunnan eri laitosten ja viranomaisten tulee tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan.

Öljyvahinkojen jälkitorjuntatehtävä on voitu järjestää kuntakohtaisesti, kuntien välisenä yhteistyönä tai sopia hoidettavan keskitetysti yhden tai useamman kunnan toimesta. Kuntien rajallisten voimavarojen vuoksi jälkitorjuntatehtävien käytännön toteutus on usein hankittu ostopalveluna ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Vuoden 2022 loppuun asti jälkitorjuntatehtävien toteutus oli mahdollista myös siirtää alueen pelastuslaitoksen hoidettavaksi kunnan ja pelastuslaitoksen välisellä sopimuksella. Tämä sopimuksenvarainen menettely ei kuitenkaan ole ollut enää mahdollista vuoden 2023 alusta lähtien, jolloin vastuu pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 8 §:n mukaan hyvinvointialueet eivät voi sopimuksen perusteella hoitaa kunnan lakisääteisiä tehtäviä. Riippumatta siitä, miten jälkitorjuntatehtävät on kunnissa organisoitu, kunnalla on kuitenkin lakisääteinen viranomaisvastuu jälkitorjunnan järjestämisestä.

Kunnan jälkitorjuntaviranomainen ei ole täysin yksiselitteinen käsite. Vaikka tehtävä on lähtökohtaisesti osoitettu kunnalle, sen toteuttamisesta voi vastata lautakunta, kuten tekninen- tai ympäristölautakunta, tai yksittäinen viranhaltija, jos jälkitorjuntaviranomaisen päätösvalta on delegoitu hallintosäännöllä tai lautakunnan päätöksellä. On myös mahdollista, ettei tehtävää ole osoitettu etukäteen millekään taholle.

Kuntien öljyvahinkojen jälkitorjuntaan käytettävissä olevat resurssit, tietotaito ja kyvyt vaihtelevat merkittävästi kunnittain. Tämä ilmenee myös Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallintaa ja vastuita koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2014). Erityisesti pienillä kunnilla ei tyypillisesti ole valmiuksia eikä mahdollisuuksia huolehtia jälkitorjunnasta, eivätkä ne välttämättä ole tiedostaneet jälkitorjunnan vaatimuksia ja merkitystä. Kunnissa ei välttämättä ole myöskään selvää, minkä tahon jälkitorjuntatehtävät tulisi kunnassa hoitaa. Joissain kaupungeissa tai kunnissa öljyvahinkojen jälkitorjuntaan on taas voitu varautua todella tehokkaasti ja käytettävät resurssit, tietotaito ja kyvyt saattavat olla haastavissakin vahinkotilanteissa jälkitorjuntaa ajatellen riittävät. Yleensä kuntien paikallistuntemus, kontaktit sekä valmiit sopimukset erilaisten urakoitsijoiden kanssa tukevat kunnille osoitetun jälkitorjuntatyön tehokasta hoitamista. Jälkitorjuntaan liittyviä resursseja, tietotaitoa sekä varautumissuunnittelua olisi tarpeen lisätä.

Kuntien haasteet selviytyä jälkitorjunnasta korostuvat erityisesti haastavimmissa ja vaikutuksiltaan laajoissa vahinkotilanteissa, joissa torjuntatoimet ovat pitkäkestoisia ja vaativat merkittäviä taloudellisia - sekä henkilöstöresursseja.

Lupa- ja valvontavirastolla on keskeinen asiantuntijarooli ympäristövahinkojen torjunnassa, ja se korostuu erityisesti vaikutuksiltaan laajemmissa ja vakavammissa vahinkotilanteissa. Jos ison öljyvahingon jälkitorjuntaa suoritetaan usean eri kunnan alueella, Lupa- ja

valvontaviraston tehtävänä on pelastuslain 111 a §:n 3 momentin nojalla ohjata ja sovittaa jälkitorjuntatöitä yhteen siten, että ne tulevat suoritettua yhtenäisten periaatteiden mukaisesti koko vahinkoalueella.

Lupa- ja valvontavirasto osallistuu asiantuntijana ympäristövahinkojen torjuntatoimiin. Lupa- ja valvontavirasto toimii asiantuntijana vahingon ympäristövaikutusten selvittämisessä ja arvioimisessa ja avustaa torjuntaviranomaisia tarvittavien toimenpiteiden arvioimisessa. Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja tarvittaessa järjestää ympäristövahinkoon liittyvää ympäristön tilan seurantaa.

Lupa- ja valvontavirasto toimii ympäristövahinkotilanteessa yleisen edun valvojana ympäristö- ja vesiasioissa. Lupa- ja valvontavirasto on yksi viranomaisista, joka on velvollinen pelastuslaitoksen johdolla osallistumaan pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti (Pell 46 §). Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto huolehtii näissä tilanteissa sitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti muun muassa ympäristönsuojelusta. Lupa- ja valvontavirasto toimii ympäristönsuojelun asiantuntijana ympäristövahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavassa johtoryhmässä (Pell 35 §).

Lupa- ja valvontavirasto lisäksi ylläpitää ympäristövahinkopäivystystä, jonka ensisijaisena tarkoituksena on tarjota pelastuslaitoksille ja Rajavartiolaitokselle ympärivuorokautista asiantuntija-apua ympäristöriskin arvioimiseksi ja rajaamiseksi. Ympäristövahinkotilanteessa päivystäjät toimivat ympäristöasiantuntijoina ja toimittavat pelastusviranomaiselle tietojärjestelmien ja osaamisensa tarjoamaa tietoa muun muassa laajemman ympäristövahingon ehkäisemiseksi tai vahingon rajaamiseksi siihen asti, kunnes Lupa- ja valvontavirasto tai kunta ottaa vahinkotapauksen hoidettavakseen.

Ympäristövahingoista aiheutuvien haitallisten vaikutusten tehokas hallinta ja torjuntatoimien hoitaminen edellyttää Lupa- ja valvontaviraston asiantuntemuksen ja ohjaavan roolin säilyttämistä osana viranomaisyhteistyötä jatkossakin.

Kuntien välisen yhteistyön kehittäminen jälkitorjunnassa ja siihen varautumisessa

Merialueella tapahtuvan suuren alusöljy- tai aluskemikaalivahingon jälkitorjuntatoimet kohdistuisivat ensisijaisesti rannikkokuntien alueelle. Suomessa on 61 rannikkokuntaa, jotka sijaitsevat Kymenlaakson, Uudenmaan, Varsianis-Suomen, Satakunnan, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Lapin maakunnissa. Kunnat ovat erikokoisia ja niiden valmiudet jälkitorjunnan järjestämisessä vaihtelevat.

Vaikka nykyinen sääntely jo mahdollistaa kuntien välisen yhteistyön, rannikkokuntien jälkitorjunnan järjestämis- ja varautumisyhteistyötä on tarpeen vahvistaa, koska yksittäisten kuntien voimavarat vaihtelevat ja laajat ympäristövahingot edellyttävät usein pitkäkestoista, ylikunnallista toimintaa. Tiiviimpi yhteistyö mahdollistaisi resurssien tehokkaamman ja kustannusvaikuttavamman käytön, yhteishankinnat sekä kaluston ja osaamisen tarkoituksenmukaisen keskittämisen. Yhteiset johtamis- ja toimintamallit parantaisivat jälkitorjuntatoimien koordinaatiota, vähentäisivät päällekkäistä työtä ja nopeuttaisivat päätöksentekoa, mikä on kriittistä vahinkojen rajaamisessa ja ympäristön tilan turvaamisessa. Yhteistyö tasaisi myös alueellisia eroja ja varmistaisi, että jälkitorjunnan taso ja siihen varautuminen on yhdenmukaista koko rannikkoalueella.

Jälkitorjunnan järjestämisyhteistyön vahvistaminen on myös linjassa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, jotka korostavat kuntien tehtävien eriyttämistä ja kuntien välisen järjestämisyhteistyön lisäämistä.

Kuntien yhteistyövelvoitteesta säädettyä on otettava huomioon se, että kunnan tehtävät kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin. Kunnalla on oltava tämän mukaisesti päätöksentekovaltaa sen suhteen, miten se käytännössä huolehtii lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Siltä osin kuin kyse olisi pakollisen yhteistoiminnan järjestämiseen liittyvästä sääntelystä, tulee kiinnittää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräysvallan mahdollistavaa asetelmaa. Kuntalain 8 luvussa säädetään kuntien yhteistoiminnan järjestämisuudoista.

2.11.3 Jälkitorjuntaan varautuminen

Valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus koskee myös kuntia. Sen mukaan kuntien on varmistettava asianmukainen varautumistoiminta laatimalla varautumissuunnitelmia, testaamalla poikkeusolojen toimintaa sekä kouluttamalla henkilöstöä. Voimassa olevaan erityislainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly nimenomaista jälkitorjunnan varautumissuunnitelman laatimisvelvoitetta. Tästä syystä kuntien varautuminen jälkitorjuntaan on vaihtelevaa.

Kumotussa öljyvahinkojen torjuntalaissa säädettiin alueen pelastustoimen öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmasta sekä alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelmasta. Kumotun lain 12 §:n 1 momentin mukaan alueen pelastustoimella tuli olla maaöljyvahinkojen torjuntasuunnitelma. Suunnitelmassa oli oltava myös alusöljyvahinkojen torjuntasuunnitelma, jos se paikalliset olosuhteet huomioon ottaen oli tarpeellista. ELY-keskusten tehtävänä oli vahvistaa alueen pelastustoimen hyväksymä suunnitelma. Kumotun 13 §:n 1 momentin mukaan alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaviranomaisten tuli laatia ELY-keskusten johdolla suunnitelma yhteistoiminnasta alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntatyössä.

Öljyntorjuntasuunnitelman ja yhteistoimintasuunnitelman tarkemmasta sisällöstä säädettiin öljyvahinkojen torjunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (249/2014). Kyseisen asetuksen 2 §:n 1 momentin d) –alakohdan mukaan öljyntorjuntasuunnitelmaan edellytettiin sisällytettävän selvitys öljyvahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä alueen kunnissa ja luettelo jälkitorjunnasta vastaavista viranomaisista yhteystietoineen. Yhteistoimintasuunnitelmaan tuli sisällyttää myös kunnan jälkitorjuntaan osallistuvista viranomaisista ja laitoksista sekä alusöljyvahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä ja jälkitorjuntaviranomaisista alueen kunnissa (9 §:n 2 mom. b) alakohta). Asetus kumoutui samalla, kun öljyntorjuntalaki kumottiin pelastuslain muutoksen (1353/2018) yhteydessä, öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuun siirtyessä sisäministeriön hallinnonalalle vuonna 2019.

Öljyvahinkojen torjuntalain kumoutuessa pelastustoimen suunnitelmista säädetään nykyisin pelastuslain 47 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Lain esitöissä (HE 18/2018 vp) tällaisena suunnitelmana on mainittu öljyntorjuntasuunnitelma, mutta sen tarkemmasta sisällöstä ei ole säädetty lailla tai asetuksella. Sisäministeriön asetuksessa pelastustoimen suunnitelmista (1368/2018) säädetään pelastustoiminnan suunnitelmista, niiden sisällöstä ja rakenteesta sekä pelastustoiminnan

yhteistyösuunnitelmista yleisemmällä tasolla. Koska jälkitorjunta ei ole osa pelastuslain mukaista pelastustoimintaa, jää se pelastustoimen sääntelyn ulkopuolelle senkin perusteella.

Jälkitorjuntaan varautumista koskevan lainsäädännön puutteellisuuden vuoksi varautumisen tasoa olisi tarpeen nostaa. Jälkitorjuntaan varautumista osana ympäristövahinkojen torjunnan kokonaisuutta olisi myös perusteltua vahvistaa korkean merellisen ympäristövahingon riskin näkökulmasta. Erityisesti tällaisiin vakaviin vahinkotilanteisiin varautuminen edellyttää selkeää vastuunjakoja viranomaisten toimissa, riittäviä voimavaroja sekä vahingon torjuntaan osallistuvien toimijoiden koordinoitua yhteistyötä. Varautumisella rakennetaan ja ylläpidetään suorituskykyä, joka mahdollistaa toiminnan vahinkotilanteessa.

Asianmukaisella varautumissuunnittelulla pystyttäisiin tunnistamaan alueelliset olosuhteet ja niihin liittyvät riskitekijät, sitouttamaan jälkitorjuntaan osallistuvat toimijat ja tunnistamaan tarvittavat voimavaratarpeet sekä suunnittelemaan etukäteen jälkitorjunnassa käytettäviä toimintamalleja. Viranomaisen olisi tarpeen konkreettisesti suunnitella ja varautua esimerkiksi vahinkojätteiden välivarastointiin ja kuljetusjärjestelyihin.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa rannikkokuntien välistä yhteistyötä jälkitorjunnan järjestämisessä laajamittaisissa ja vakavissa vahinkotilanteissa sekä kehittää varautumista näihin tilanteisiin. Vakavan ympäristövahingon riski on korostunut erityisesti Itämeren alueella, minkä vuoksi sääntelyehdotus kohdistuisi merialueella tapahtuvien suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseen ja siihen varautumiseen.

Rannikkokuntien yhteistyön vahvistaminen olisi perusteltua erityisesti rannikkokuntien alueellisten erityistarpeiden vuoksi. Laajamittaisen alusöljy- tai aluskemikaalivahingon vaikutukset voisivat kohdistua nimenomaan rannikkoalueelle.

Rannikkokuntien välinen yhteistyö edistäisi pelastustoiminnan päättymisen jälkeen tarvittavien jälkitorjuntatoimien yhdenmukaista ja alueellisesti kattavaa toteuttamista, mikä osaltaan voisi rajoittaa ympäristön pilaantumista ja vähentäisi vahingosta aiheutuvia kustannuksia. Yhteistyö edistäisi lisäksi rannikkokuntien varautumista vakaviin vahinkotilanteisiin, voimavarojen joustavaa ja suunnitelmallista yhteiskäyttöä sekä yhteisten menettelytapojen kehittämistä jälkitorjunnan järjestämiseksi.

Lisäksi esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa merellisiin ympäristövahinkoihin liittyvää jälkitorjuntasääntelyä siten, että sääntelyn soveltamisala kattaisi öljyvahinkojen lisäksi myös vakavat aluskemikaalivahingot. Ehdotettu muutos selkeyttäisi viranomaisvastuita vakavissa vahinkotilanteissa. Samalla varmistettaisiin, että viranomaisella on riittävät toimivaltuudet ryhtyä jälkitorjuntatoimiin ja toteuttaa välttämättömät puhdistustoimet vahinkoaineesta riippumatta.

Ehdotettavalla sääntelyllä edistettäisiin yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta, sillä selkeät ja yhdenmukaiset menettelyt jälkitorjunnan järjestämisessä vahvistaisivat viranomaisten toimintakykyä ja parantaisivat valmiutta reagoida nopeasti vakavassa vahinkotilanteessa. Sääntely tukisi myös ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvää riskienhallintaa sekä varmistaisi, että ympäristön ja ihmisten terveyden suojeleminen toteutuu asianmukaisesti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rannikkokuntien yhteistyöstä ja varautumisesta pelastuslain 111 a §:ssä tarkoitetun jälkitorjunnan järjestämisessä, kun kyseessä on merialueella tapahtuva suuri alusöljy- tai aluskemikaalivahinko, josta aiheutuu vakavaa vaaraa tai haittaa ympäristölle tai ihmisten terveydelle.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on kasvattanut erityisesti merialueiden öljy- ja kemikaalivahinkoriskiä merkittävästi, minkä vuoksi on varmistettava viranomaisten riittävät valmiudet varautua ja tarvittaessa ryhtyä toimiin vahingosta aiheutuvien haittojen poistamiseksi. Lain tarkoituksena on edistää rannikkokuntien välistä yhteistyötä jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa siten, että vahingosta aiheutuvat haitat jäisivät ihmisille ja ympäristölle ja omaisuudelle mahdollisimman vähäisiksi.

Rannikkokunnat vastaisivat suurissa ja vakavissa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkotilanteissa jälkitorjunnan järjestämisestä ja niihin varautumisesta yhteistyöalueittain. Yhteistyöalueita olisi kolme. Eteläiseen yhteistyöalueeseen kuuluisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakunnan rannikkokunnat. Eteläisen yhteistyöalueen vastuualueeseen kuuluisi sellaisten vahinkojen jälkitorjunta, joiden vaikutukset ilmenisivät Suomenlahden rannikolla. Läntiseen yhteistyöalueeseen kuuluisi Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Pohjanmaan maakunnan rannikkokunnat. Läntisen yhteistyöalueen vastuualueeseen kuuluisi sellaisten vahinkojen jälkitorjunta, joiden vaikutukset ilmenisivät Saaristomeren, Selkämeren ja Merenkurkun rannikolla. Pohjoiseen yhteistyöalueeseen kuuluisi Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnan rannikkokunnat. Pohjoisen yhteistyöalueen vastuualueeseen kuuluisi sellaisten vahinkojen jälkitorjunta, joiden vaikutukset ilmenisivät Perämeren rannikolla.

Yhteistyöalueiden olisi laadittava varautumissuunnitelmat merialueella tapahtuvien suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi. Koska kyseessä olisi uusi lakisääteinen tehtävä, korvattaisiin varautumissuunnitelmien laatimisesta aiheutuvat kustannukset rannikkokunnille rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Pelastuslain 111 a §:ään esitetään samalla täydennystä kunnan vastuusta vastata ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavien aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä.

4.1.1 Soveltamisalan rajausta merialueen suuriin alusöljy- ja aluskemikaalivahinkoihin

Suuren yksittäisen öljy- tai muun haitallisen aineen päästön ja siitä aiheutuvan vahingon riski liittyy erityisesti meriliikenteeseen. Tämän vuoksi ehdotettavan lain soveltamisalan sekä rannikkokuntien yhteistyövelvoite jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa on perusteltua rajata merellisiin suuriin alusöljy- ja aluskemikaalivahinkoihin. Ehdotuksella pyritään varmistamaan, että vakavissa vahinkotilanteissa pelastustoiminnan päättymisen jälkeen voidaan toteuttaa riittävät jälkitorjuntatoimet ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi sekä vahinkojen laajenemisen estämiseksi.

Ehdotettavalla lainsäädännöllä varauduttaisiin näin ollen poikkeuksellisiin vahinkotilanteisiin, joiden vaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen ovat vakavat, ja taloudellisilta kustannuksiltaan merkittävät. Tällainen vahinkotilanne voisi olla esimerkiksi Suomenlahdella tapahtuva öljytankkerionnettomuus.

4.1.2 Rannikkokuntien yhteistyövelvoite jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa

Laissa ehdotetaan säädettäväksi rannikkokuntien yhteistyöstä merellisten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä. Ehdotuksen taustalla on tarve eriyttää kuntien tehtäviä alueellisiin erityisolosuhteisiin perustuen, sillä merellisissä vahinkotilanteissa vahingon vaikutukset ja tarve jälkitorjuntatoimille kohdistuisi erityisesti rannikkokuntien alueille. Yksittäisen kunnan voimavarat eivät välttämättä riitä pitkäkestoisten jälkitorjuntatoimien toteuttamiseksi, minkä vuoksi kuntien yhteistoiminnan kehittäminen on tarkoituksenmukaista.

Yhteistyövelvoite tukisi myös hallituksen tavoitteita kuntien tehtävien erilaistumisesta ja järjestämisyyhteistyön vahvistamisesta. Sääntelyllä luotaisiin yhteistoimintaan perustuva malli, jolla turvataan jälkitorjunnan tehokas toteuttaminen siten, että suuressa merialueella tapahtuvassa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkotilanteessa jälkitorjunnasta vastaavilla kunnilla olisi yksittäistä kuntaa suurempi organisaatio toteuttamassa lakisääteistä tehtävää.

Merialueella tapahtuvan suuren alusöljy- tai aluskemikaalivahingon jälkitorjunnan järjestämistä ja varautumista varten olisi kolme yhteistyöaluetta, jotka muodostuisivat rannikkoalueen kunnista. Yhteistyöalueet olisivat maantieteellisesti yhtenäisiä ja jälkitorjunnan tehokkaan järjestämisen kannalta toiminnallisia kokonaisuuksia. Ehdotetut yhteistyöalueet vastaisivat pelastustoiminnan yhteistyöalueiden mukaista jaottelua.

Yhteistyöalueet jakautuisivat seuraavasti:

- 1) Eteläinen yhteistyöalue muodostuisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakunnan rannikkokunnista, joita ovat Espoo, Hanko, Helsinki, Inkoo, Kirkkonummi, Loviisa, Porvoo, Raasepori, Sipoo ja Siuntio sekä Hamina, Kotka, Pyhtää ja Virolahti;
- 2) Läntinen yhteistyöalue muodostuisi Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Pohjanmaan maakunnan rannikkokunnista, joita ovat Kaarina, Kemiönsaari, Kustavi, Masku, Mynämäki, Naantali, Paimio, Parainen, Pyhäranta, Raisio, Salo, Sauvo, Taivassalo, Turku, Uusikaupunki ja Vehmaa sekä Eurajoki, Merikarvia, Pori, ja Rauma sekä Kaskinen, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Kruunupyy, Luoto, Maalahti, Mustasaari, Närpiö, Pietarsaari, Uusikaarlepyy, Vaasa ja Vöyri; sekä
- 3) Pohjoinen yhteistyöalue muodostuisi Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakuntien rannikkokunnista, joita ovat Kokkola sekä Hailuoto, Ii, Kalajoki, Kempele, Liminka, Lumijoki, Oulu, Pyhäjoki, Raahe ja Siikajoki sekä Kemi, Keminmaa, Simo ja Tornio.

Kunnan itsehallinnon periaatteen mukaisesti yhteistyöalue voisi itse määrittää, miten yhteistyö jälkitorjunnan järjestämiseksi alueella organisoidaan paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaisesti. Yhteistyöalueiden toiminnan järjestämiseen sovellettaisiin kuntalain 8 luvun säännöksiä, jossa säädetään kuntien yhteistoiminnasta.

Rannikkokuntien yhteistyövelvoite kattaisi myös merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaan liittyvän varautumissuunnittelun. Yhteistyöalueiden olisi laadittava varautumissuunnitelmat merialueella tapahtuvien suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi. Varautumissuunnitelmassa olisi huomioitava alueelliset olosuhteet ja tunnistettava erityiset riskit, jotka saattavat johtaa merialueen suuriin alusöljy- ja aluskemikaalivahinkoihin. Varautumissuunnitelmassa on

esitettävä tiedot jälkitorjunnan organisoinnista yhteistyöalueella, samoin tiedot jälkitorjuntaan osallistuvista tahoista ja niiden tehtävistä. Suunnitelma olisi pidettävä ajan tasalla, ja sen päivittämistarve olisi arvioitava säännöllisesti. Koska kyse olisi uudesta lakisääteisestä tehtävästä, varautumissuunnitelman laatimisesta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille. Ympäristöministeriö voisi myöntää yhteistyöalueille valtionavustusta varautumissuunnitelmien laatimiseksi valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa.

4.1.3 Pelastuslain 111 a §:n muutokset

Pelastuslain 111 a §:ää ehdotetaan muutettavan siten, että pykälään lisättäisiin säännökset kunnan vastuusta vastata aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä. Tämän lisäksi pykälään lisättäisiin informatiivinen viittaussäännös uuteen lakiin, jossa säädettäisiin rannikkokuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen järjestämisessä.

Pelastuslakiin esitetyt muutokset olisivat tarpeellisia tässä esityksessä ehdotettavan uuden sääntelyn vuoksi. Voimassa oleva pelastuslain 111 a § kattaa vain kivennäisöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamien vahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvastuun. Esitetyt muutokset perustuvat merellisen alusöljy- ja aluskemikaalivahingon kasvaneeseen riskiin ja siihen liittyvän sääntelyn kehittämistarpeisiin. Lisäksi erityisesti meriliikenteessä käytettävät öljytuotteet perustuvat tulevaisuudessa ja jo nykyisin osittain tai kokonaan muihin raaka-aineisiin kuin raakaöljyyn, minkä vuoksi jälkitorjuntasääntelyä on tarpeen päivittää vastaamaan polttoaineiden muuttuvia ominaisuuksia.

Esityksen mukaan kunta vastaisi tarvittaessa ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavan aluskemikaalivahingon pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamisesta ja kunnostamisesta sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja haitallisen aineen keräämiseksi on tehty. Kunnan aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvelvoite tulisi kyseeseen suurissa vahinkotilanteissa, jotka edellyttäisivät viranomaisen suorittamia jälkitorjuntatoimia ympäristön pilaantumisen ja siitä aiheutuvien terveyshaittojen estämiseksi sen jälkeen, kun pelastusviranomaiset ovat päättäneet kiireelliset ensitorjuntatoimet.

Aluskemikaalivahingon jälkitorjunnasta vastaavilla kunnilla olisi käytettävissään vastaavat toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet, mitä niillä on käytettävissä öljyvahinkojen jälkitorjunnassa. Samoin aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa koskeva kustannusvastuu määräytyisi vastaavalla tavalla kuin öljyvahingoissa.

4.1.4 Jälkitorjuntakustannusten korvaaminen ja takaisinperintä

Öljy- tai muun kemikaalivahingon aiheuttaja tai muu laissa säädetty vastuutaho on ensisijaisesti vastuussa aiheuttamansa vahingon torjunnasta sekä tähän liittyvistä kustannuksista. Jos ensisijaisesti vastuullinen ei toimi, kunnan tulee ottaa jälkitorjuntatoimet hoitaakseen pelastuslain 111 a §:n nojalla. Esityksen soveltamisalaan kuuluvat vahinkotilanteet olisivat käytännössä niin vakavia ja poikkeuksellisia, että kunnalla olisi paitsi julkisoikeudellinen velvollisuus myös merkittävä intressi yleisen edun näkökulmasta ryhtyä pelastustoiminnan päättymisen jälkeen tarvittaviin jälkitorjuntatoimiin alueellaan.

Ryhtyessään jälkitorjuntatoimiin kunta vastaa pelastuslain 111 a §:n mukaisesti myös operatiivisen toiminnan rahoittamisesta, kunnes kustannukset on saatu perittyä ensisijaisesti vastuulliselta. Käytännössä lain soveltamisalaan kuuluvissa suurissa ja vakavissa alusöljy- tai

aluskemikaalivahinkotilanteissa (kuten öljytankkerionnettomuus) kuntien voimavarat vastata jälkitorjuntakustannuksista olisivat kuitenkin hyvin rajalliset. Tämän tyyppiset vahinkotilanteet ovat myös erittäin poikkeuksellisia ja vaikeasti ennakoitavia yksittäistapauksia, joihin taloudellinen varautuminen on mahdotonta, eikä jälkitorjuntakustannuksia pystytä kattamaan kokonaisuudessaan kuntien budjetista. Tästä syystä operatiivisen toiminnan kustannuksia voitaisiin joutua kattamaan tapauskohtaisen arvion pohjalta valtion talousarviorahoituksella.⁸

Lain soveltamisalaan kuuluvissa vakavissa vahinkotilanteissa jälkitorjunnasta vastaavien kuntien rahoitus jälkitorjuntatoimien toteuttamiseksi pystyttäisiin järjestämään valtion lisätalousarviomenettelyn kautta tarvittaessa nopeallakin aikataululla. Lisäksi ympäristövahinkorahastosta voitaisiin tietyin edellytyksin myöntää kunnille enakkokorvausta öljyvahinkojen jälkitorjuntakustannuksiin, jos vahinkotilanne kuuluu ympäristövahinkorahastosta annetun lain soveltamisalaan (2 §).

Tilanteessa, jossa ympäristövahinkorahastosta myönnettäisiin enakkokorvausta alusöljyvahingon jälkitorjuntakustannusten kattamiseksi, olisi ympäristövahinkorahaston enakkokorvaus ensisijainen rahoituslähde suhteessa tapauskohtaiseen valtion talousarviorahoitukseen. Mikäli myönnettävä enakkokorvaus ei riittäisi öljyvahingon jälkitorjuntakustannusten kattamiseen, voitaisiin sen jälkeen kustannuksia kattaa tarvittaessa valtion talousarviorahoituksella tapauskohtaisen arvion pohjalta. Koska aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntakustannukset eivät kuulu ympäristövahinkorahastosta maksettavien korvausten soveltamisalaan, esityksen soveltamisalaan kuuluvissa vakavissa aluskemikaalivahinkotilanteissa jälkitorjuntakustannuksia voitaisiin joutua tarvittaessa rahoittamaan tapauskohtaisen arvion pohjalta valtion talousarviorahoituksella.

Kustannukset perittäisiin varsinaiselta vastuutaholta, sen vakuutuksesta tai toissijaisista vastuujärjestelmistä. Kustannuksia perittäisiin ensisijaisesti aluksen omistajalta, jolla tulee olla vakuutus vastuun kattamiseksi. Jos kustannuksia ei saataisi perittyä ensisijaiselta vastuutaholta, olisi kustannuksia mahdollista periä toissijaisista vastuujärjestelmistä. Toissijaisia vastuujärjestelmiä ovat kansainvälinen öljyvahinkojen korvausrahasto ja sitä täydentävä lisärahasto (IOPC Funds) sekä tuleva kansainvälinen HNS-rahasto. Kyseisiä rahastoja on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.3. Lisäksi kansallisesta ympäristövahinkorahastosta voi hakea tietyissä tilanteissa kustannusten korvaamista.

Kunta vastaisi jälkitorjuntakustannusten takaisinperinnästä ensisijaiselta ja/tai toissijaiselta vastuutaholta. Mikäli kustannuksia saataisiin perittyä takaisin, varat tuloutettaisiin valtion budjettiin siltä osin kuin valtio on rahoittanut kustannuksia. Vastaava käytäntö koskisi myös ympäristövahinkorahastoa mahdollisesti myönnetyn enakkokorvauksen osalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksellä arvioidaan olevan yleisesti kotitalouksiin vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, sillä muutoksista ei seuraisi esimerkiksi maksujen korotuksia tai muita yleisiä kotitalouksiin

⁸ Kuten luvussa 2.8 on kuvattu, vakavimpien ja suurimpien vahinkotilanteiden talousarviorahoitustarve tunnistettiin myös ympäristövahinkorahastosta annetun lain hallituksen esitystä valmisteltaessa (HE 183/2022 vp).

kohdistuvia vaikutuksia. Yksittäisille kotitalouksille vaikutukset voivat olla positiivisia, koska parantuneen vahinkotilanteisiin varautumisen, jälkitorjuntavastuiden selkeytymisen sekä rannikkokuntien järjestämissyhteistyön myötä alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa hoidettaisiin rannikkoalueella tehokkaammin, mikä puolestaan voisi rajoittaa ja vähentää vahingosta aiheutuvia haittoja (esim. kaivovesien pilaantuminen tai vesistöjen virkistyskäytön vaikeutuminen) ja kustannuksia kotitalouksille.

Vaikutukset yrityksiin

Esityksellä arvioidaan olevan jonkin verran positiivisia yritysvaikutuksia. Rannikkokunnista muodostettavat yhteistyöalueet voisivat laatia varautumissuunnitelmat itse taikka teettää ne joko kokonaan tai osittain ostopalveluna esimerkiksi ympäristöalan konsulttiyrityksillä. Jälkitorjunnan varautumissuunnitelmien laatimisvelvoite saattaa lisätä jonkin verran asiantuntijapalveluiden kysyntää ja ympäristöalalla toimivien yritysten toimeksiantoja ja siten parantaa niiden liiketoimintamahdollisuuksia. Varautumissuunnitelmien laatimisvelvoite voisi myös luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia pienille ja keskisuurille yrityksille (ml. sopimuksellinen varautuminen).

Lisäksi esityksellä arvioidaan olevan jälkitorjuntaan osallistuville yrityksille jonkin verran positiivisia vaikutuksia, sillä jälkitorjuntatilanteet työllistävät konsultteja ja urakoitsijoita muun muassa ympäristö-, kuljetus- ja maansiirtoalan yrityksissä. Kunnilla on harvemmin jälkitorjunnassa tarvittavaa omaa henkilöstöä ja kalustoa käytettävissä, joten palvelut toteutetaan usein ostopalveluna konsulteilta ja kunnostusurakoitsijoilta.

Jälkitorjuntaa vaativia öljy- ja kemikaalivahinkoja tapahtuu verrattain harvoin, ja erityisesti ehdotettavan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat suuronnettomuudet ovat poikkeustapauksia. Kuitenkin mitä suurempi ja laajamittaisempi vahinko on, sitä pidempään jälkitorjuntatoimet tulisivat todennäköisesti kestämaan. Isoissa onnettomuuksissa viranomaisien voimavarat eivät yksinomaan riitä, vaan myös yritysten resursseille olisi tuolloin pitkäaikaista tarvetta. Rannikkokunnista muodostettavien yhteistyöalueiden kanssa solmittavista sopimuksista voisivat hyötyä erityisesti rannikkoalueen pienet ja keskisuuret yritykset.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat jälkitorjunnan varautumissuunnitteluun. Koska varautumissuunnitelman laatimisvelvoite olisi rannikkokunnista muodostettaville yhteistyöalueille uusi velvoite, lähtökohtana on, että uudesta velvoitteesta aiheutuneet kustannukset korvataan kunnille kuntien rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Käytännössä rannikkokunnilla olisi mahdollisuus hakea valtionavustusta jälkitorjunnan varautumissuunnitelman laatimisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Varautumissuunnitelman laatimiskustannuksiin katsottaisiin sisältyvän varsinaisen varautumissuunnitelman laatiminen sekä mahdollisuuksien mukaan myös varautumissuunnitteluun sisältyvä, tarpeellinen sopimuksellinen varautuminen yhteistyöalueilla (esimerkiksi urakoitsijoiden kanssa tehtävät varallaolosopimukset).

Ympäristöministeriö on esittänyt julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2027–2030 yhteensä 5,0 miljoonan euron määrärahaa, jolla katettaisiin varautumissuunnitelman laatimiskustannuksia rannikkokunnille. Viiden miljoonan euron määräraha jakautuisi vuosille 2027–2030 siten, että vuonna 2027 myönnettäisiin 3,0 miljoonaa euroa ja vuonna 2030 2,0

miljoonaa euroa varautumissuunnitelmien laatimiskustannusten kattamiseksi. Ensimmäiset varautumissuunnitelmat olisi laadittava vuoden kuluessa yhteistyöalueiden toiminnan aloittamisesta. Suunnitelmat olisi pidettävä ajan tasalla, ja ne olisi päivitettävä vähintään neljän vuoden välein. Vuonna 2027 myönnettävällä kolmen miljoonan euron määrärahalla katettaisiin ensimmäisten varautumissuunnitelmien laatimiskustannukset. Ensimmäisten varautumissuunnitelmien laatiminen vaatisi enemmän voimavaroja verrattuna suunnitelmien päivittämiseen. Vuonna 2030 myönnettävää kahden miljoonan euron määrärahaa käytettäisiin varautumissuunnitelmien päivittämiskustannusten kattamiseen. Varautumissuunnitelmien päivittämiskustannus (2,0 miljoonaa euroa) olisi pysyvä määräraha.

Rannikkokuntia on tällä hetkellä yhteensä 61 kappaletta, joten ensimmäisen varautumissuunnitelman laatimisesta myönnettävän valtionavustuksen määrä olisi noin 50 000 euroa per kunta. Suunnitelman päivittämiseksi myönnettävän valtionavustuksen määrä olisi puolestaan noin 32 000 euroa per kunta. Suunnitelmien laatimiskustannusten rahoitustarvetta arvioitaessa vertailukohtana on käytetty kuntien ilmastosuunnitelmia, joiden laatimiskustannusten suuruusluokka arvioitiin vastaavan kokoiseksi (HE 239/2022 vp). Varautumissuunnitelmien kustannusten muodostumista ja rahoitustarvetta tultaisiin seuraamaan lainsäädännön toimeenpanovaiheessa ja sitä myös arvioitaisiin suunnitelmien päivitysten rahoituskierroksilla säännöllisesti.

Valtionavustus myönnettäisiin yhteistyöalueelle, ja määräraha jaettaisiin varautumissuunnitteluun osallistuvien kuntien lukumäärän mukaisesti. Yhteistyöalueet voisivat laatia suunnitelmansa itse taikka käyttää sen valmisteluun ulkopuolista tahoa. Valtionavustusta voisi hakea molemmissa tilanteissa.

Ympäristöministeriö toimisi valtionapuviranomaisena, ja myöntäisi yhteistyöalueille avustukset hakemusten perusteella. Esityksessä ei esitetä lisävoimavaroja ympäristöministeriölle valtionapuviranomaistehtäviä varten, vaan tehtävä hoidettaisiin olemassa olevilla voimavaroilla.

Esityksen taloudelliset vaikutukset eivät kohdistu mahdollisten vahinkotilanteiden jälkitorjuntakustannusten tapauskohtaiseen rahoitukseen. Jos merialueella tapahtuisi suuri alusöljy- tai aluskemikaalivahinko eikä kuntien taloudelliset voimavarat riittäisi kustannusten kattamiseen, rahoituksesta päätettäisiin tapauskohtaisesti erillisessä valtion talousarviomenettelyssä. Jälkitorjuntakustannusten korvaamista ja takaisinperintää on kuvattu tarkemmin luvussa 4.1.4.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kuntavaikutukset

Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia erityisesti rannikkokuntien viranomaistoimintaan, sillä kunnille säädettäisiin uusia jälkitorjuntaan liittyviä lakisääteisiä tehtäviä. Pelastuslain 111 a §:n muutoksen myötä kunnille tulisi velvoite vastata ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavien aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä. Kyse olisi merialueella tapahtuvista ennakoimattomista, vakavista vahinkotilanteista, joissa kunnalla olisi myös yleisen edun näkökulmasta intressi ryhtyä välttämättömiin jälkitorjuntatoimiin ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi. Aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvelvoite kohdistuisi käytännössä rannikkokuntiin. Kaikki manner-Suomen kunnat vastaavat jo nykyisin öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan pelastuslain 111 a §:n mukaisesti, riippumatta siitä tapahtuuko öljyvahinko maa-alueella, vesistössä vai merialueella.

Esitetyn muutoksen myötä kunnilla olisi asianmukaiset toimivaltuudet ryhtyä tarpeellisiin jälkitorjuntatoimiin myös vakavissa aluskemikaalivahinkotilanteissa. Lisäksi rannikkokunnille säädettäisiin yhteistyövelvoite suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä ja niihin varautumisessa. Rannikkokuntien tulisi yhteistyöalueittain laatia varautumissuunnitelmat merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi.

Manner-Suomessa on tällä hetkellä 61 rannikkokuntaa, joihin esitys kohdistuu. Kunnilla on vaihtelevat voimavarat ja valmiudet jälkitorjunnan järjestämiseen, minkä vuoksi yhteistyöalueiden perustaminen vakavimpien vahinkotilanteiden jälkitorjunnan järjestämiseksi olisi tarkoituksenmukaista. Yhteistyöalueisiin kuuluvat rannikkokunnat voisivat sopia yhteistoiminnan järjestämisestä haluamallaan tavalla kuntalain 8 luvun säännösten mukaisesti. Yhteistyöalueiden organisointiin liittyvä hallinnollinen taakka jakautuisi rannikkokuntien kesken riippuen yhteistoiminnan toteutustavasta.

Yhteistyövelvoitteella helpotettaisiin erityisesti pienten kuntien resurssipaineita. Yhteistyö mahdollistaisi asiantuntijuuden keskittämisen, voimavarojen tehokkaamman käytön sekä yhtenäisten toimintamallien kehittämisen jälkitorjunnan järjestämisessä. Kuntien välinen yhteistyö voisi sisältää esimerkiksi yli kuntarajojen tapahtuvaa henkilöstö-, asiantuntija- ja kalustoapua ja sopimuksellista varautumista eri toimijoiden kanssa. Järjestämis- ja varautumisyhteistyö vähentäisi päällekkäisiä järjestelyjä ja tehostaisi toiminnan laatua verrattuna siihen, että kunnat toimisivat kukin erikseen. Jälkitorjunnan varautumissuunnitteluvetoa voidaan arvioida edistävän kuntien varautumisen tasoa ja yhtenäisyyttä rannikkoalueella.

Esitys lisäisi rannikkokunnille jonkin verran hallinnollista taakkaa varautumissuunnitelmien laatimisen osalta. Ensimmäisten varautumissuunnitelmien laatimisprosessi aiheuttaisi todennäköisesti suurimman hallinnollisen työn, mutta myöhemmät päivitykset olisivat kevyempiä, koska olemassa olevia varautumissuunnitelmia voitaisiin hyödyntää. Varautumissuunnitelmat voitaisiin laatia kuntien omalla työpanoksella tai ostopalveluna esimerkiksi ympäristöalan konsultilta. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että yhteistyöalueella suunniteltaisiin yksi yhteinen suunnitelma, jossa huomioidaan jälkitorjunnan järjestäminen koko yhteistyöalueella. Säännösehdotus ei kuitenkaan poissulje yksittäisten kuntien omia suunnitelmia.

Vakavan vahinkotilanteen sattuessa vahingon vaikutusalueella olevien rannikkokuntien hallinnollinen työmäärä jälkitorjunnan järjestämisessä todennäköisesti kasvaisi merkittävästi. Koska esityksen soveltamisalaan kuuluvat vakavat ja suuret alusöljy- ja aluskemikaalivahinkotilanteet ovat harvinaisia ja ennakoimattomia yksittäistapauksia, ei täsmällistä arviointia kuntiin kohdistuvista vaikutuksista tällaisissa tilanteissa pystytä tekemään.

Vaikutukset valtion viranomaisiin

Jälkitorjunnan varautumissuunnitelmiin liittyvästä valtionavustusmenettelystä aiheutuisi hallinnollista taakkaa valtionapuviranomaiselle eli ympäristöministeriölle. Hallinnollinen taakka muodostuisi ennen kaikkea kyselyihin vastaamisesta, hakemusten käsittelystä, valtionavustusten käytön seurannasta ja avustusten maksatuksesta. Koska lähtökohtana on, että valtionavustusta haettaisiin yhteistyöalueittain (3 kpl), hallinnollinen taakka olisi kuitenkin kohtuullinen, ja tehtävä hoidettaisiin olemassa olevin voimavaroin. Valtionavustusten myöntäminen kolmelle yhteistyöalueelle olisi valtionapuviranomaisena toimivalle ympäristöministeriölle hallinnollisesti kevyempää kuin se, että noin 60 kuntaa hakisi

valtionavustusta erikseen. Hallinnollisen taakan kohtuullisuuden arviointiin vaikuttaa myös se, ettei valtionavustuksia haettaisi vuosittain, vaan pääsääntöisesti noin neljän vuoden välein.

Pelastuslain 111 a §:n soveltamisalan laajennuksen myötä ympäristöministeriölle kuuluisi jatkossa jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen myös aluskemikaalivahinkojen osalta. Muutos olisi ympäristöministeriön näkökulmasta teknisluonteinen, sillä se vastaa jo vakiintunutta käytäntöä eikä käytännössä muuttaisi nykytilaa. Vakavan merellisen alusöljy- tai aluskemikaalivahingon tapahtuessa ympäristöministeriö seuraisi tilannekuvaa, varmistaisi tiedonkulun yhteistyössä muiden keskeisten ministeriöiden ja viranomaisten kanssa sekä huolehtisi muista tehtävistään tilanteen edellyttämällä tavalla.

Lupa- ja valvontavirastolle osoitettaisiin ohjaava rooli yhteistyöalueiden varautumissuunnitelmien laatimisessa. Virasto antaisi tarvittavaa asiantuntija-apua ja varmistaisi, että suunnitelmat laaditaan aikataulussa, ja että ne olisivat kattavia ja yhteismitallisia rannikkoalueilla. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto toimisi asiantuntija-apuna kunnille jälkitorjuntatilanteissa. Lupa- ja valvontavirasto antaa asiantuntija-apua ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvissä tehtävissä myös pelastusviranomaisille. Lupa- ja valvontaviraston antama asiantuntija-apu kattaa laaja-alaisen ympäristöosaamisen, joka sisältää muun muassa ympäristön- ja luonnonsuojelun, ympäristöriskien hallintaan, ympäristövaikutusten arviointiin ja seurantaan ja jätehuoltoon liittyvää asiantuntemusta. Asiantuntija-apua voidaan antaa esimerkiksi jo jälkitorjunnan suunnitteluvaiheessa tai kun arvioidaan toimien riittävyyttä, kuten puhtaustason saavuttamista ja seurantanäytteenoton kestoa.

Lupa- ja valvontavirastolla on jo nykyisin pelastuslain 111 a §:n nojalla velvoite ohjata ja yhteensovittaa öljyvahinkojen jälkitorjuntaa, jos torjuntatyöt ulottuvat usean kunnan alueelle. Pelastuslakiin esitetyn muutoksen myötä velvoitteen piiriin tulisivat myös aluskemikaalivahingot. Esitetty muutos ei aiheuttaisi käytännössä muutoksia nykytilaan, sillä Lupa- ja valvontavirasto joka tapauksessa antaa vahinkotilanteissa tarvittavaa asiantuntija-apua riippumatta siitä, mikä haitallinen aine ympäristövahingon on aiheuttanut. Lupa- ja valvontaviraston ympärivuorokautinen ympäristövahinkopäivystys tukee osaltaan vahinkotilanteissa tilannekuvan muodostamista ja ympäristövaikutusten arviointia jo varhaisessa vaiheessa, mikä nopeuttaa torjuntatoimien suunnittelua ja toteutusta.

Tehtävät hoidettaisiin Lupa- ja valvontavirastossa olemassa olevilla voimavaroilla muun virkatyön ohella, eikä esityksessä ehdoteta pysyviä lisävoimavaroja virastolle. Vakavat ja torjuntatoimiltaan pitkäkestoiset vahinkotilanteet voivat kuitenkin edellyttää merkittävää asiantuntijapanosta myös Lupa- ja valvontavirastolta. Viraston asiantuntijat, kuten jätehuollon, vesistövaikutusten ja pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisen asiantuntijat, osallistuisivat vahinkotilanteisiin tarpeen mukaan. Vuoden 2026 alussa voimaantullut valtion aluehallinnon uudistus mahdollistaa sen, että Lupa- ja valvontavirastossa voidaan entistä paremmin kehittää ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviä tehtäviä ja asiantuntemusta sekä tehostaa asiantuntijaresurssien käyttöä ja parantaa valtakunnallista koordinaatiota alueellisiin ELY-keskuksiin verrattuna.

Näin ollen Lupa- ja valvontaviraston tehtävät liittyisivät näin ollen varautumissuunnitelmien laatimisen ohjaukseen ja asiantuntijatuken antamiseen jälkitorjuntatilanteissa. Hallinnollinen taakka kasvaisi jonkin verran lähinnä varautumissuunnitelmien laatimiseen liittyvän koordinoinnin ja ohjauksen osalta. Tehtävät voisivat lisätä viraston työmäärää erityisesti suurten ja pitkäkestoisten vahinkotilanteiden yhteydessä.

Vaikutukset hyvinvointialueisiin

Esityksellä arvioidaan olevan välillisiä positiivisia vaikutuksia hyvinvointialueiden pelastustoimeen. Hyvinvointialueiden pelastustoimi vastaa ympäristövahinkotilanteissa kiireellisistä ensitorjuntatoimista rannikolla, saaristossa ja maa-alueilla. Pelastuslain mukaisen pelastustoiminnan päätyttyä johtovastuu torjuntatoimista siirtyy pelastusviranomaiselta jälkitorjuntaviranomaiselle eli kunnalle. Rannikkokuntien yhteistyövelvoite ja jälkitorjunnan varautumissuunnittelu edistäisivät ympäristövahingon torjuntaa kokonaisuudessaan.

Jälkitorjunnan varautumissuunnittelussa pelastustoimen edustajien osallistaminen edistäisi myös torjuntaviranomaisten vuoropuhelua, ja suunnitelmaa laadittaessa voitaisiin sopia esimerkiksi vastuunsiirtoon ja muihin viranomaisten yhteistoimintaan liittyvistä käytännönjärjestelyistä nykyistä paremmin. Jälkitorjunnan varautumissuunnitelmat olisi toimitettava hyvinvointialueiden pelastustoimelle tiedoksi, mikä osaltaan myös edistäisi tiedonkulkua ja viranomaistoiminnan yhteensovitusta.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Jos esityksen soveltamisalaan kuuluva merellinen alusöljy- tai aluskemikaalivahinko tapahtuisi, sillä olisi vakavia ja pitkäkestoisia vaikutuksia ympäristön tilaan. Esityksellä kuitenkin arvioidaan olevan välillisiä positiivisia ympäristövaikutuksia, sillä jälkitorjuntaan liittyvää vastuunjako selkeytettäisiin säätämällä kuntien vastuusta vastata öljyvahinkojen lisäksi myös ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavien aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä. Lisäksi sääntelyssä huomioitaisiin nykyistä paremmin uudentyyppisten polttoaineiden aiheuttamat ympäristöriskit.

Esityksellä varmistettaisiin, että vakaviin vahinkotilanteisiin on varauduttu asianmukaisesti ja jälkitorjunnan järjestämistehtävää toteutettaisiin kuntien välisenä yhteistyönä rannikkoalueella, missä vakavan merellisen alusöljy- ja aluskemikaalivahingon riski on korkea. Tällä parannettaisiin kuntien mahdollisuuksia ehkäistä ja rajoittaa ympäristön laajempaa pilaantumista vakavissa vahinkotilanteissa. Varautumissuunnittelulla parannettaisiin myös ympäristöriskien hallintaa ja kuntien mahdollisuuksia ryhtyä välttämättömiin jälkitorjuntatoimiin tehokkaasti ja tällä tavoin myös edistää ympäristönsuojelua.

Esityksen positiiviset ympäristövaikutukset kohdistuivat erityisesti rannikkoalueelle, ja sen maaperään, vesistöihin, kasvillisuuteen ja eliöstöön sekä niiden kautta myös ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan välillisiä vaikutuksia vapaaehtoisorganisaatioiden toimintaan. Kuten luvussa 2.8.2 on kuvattu, vapaaehtoisorganisaatiot voivat olla merkittävä voimavara laaja-alaisen ympäristövahinkotilanteiden torjunnassa, esimerkiksi ranta-alueiden puhdistamisessa sekä öljy- tai kemikaalivahingon seurauksena likaantuneiden eläinten hoitamisessa.

Vapaaehtoisorganisaatioiden osallistuminen torjuntatöihin perustuu aina vapaaehtoisuuteen, ja osallistumisesta on sovittava erikseen. Vapaaehtoiset toimivat viranomaisjohdon alaisuudessa viranomaisten tukena, mutta heitä ei voida käyttää tehtävissä, joissa edellytetään merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Jälkitorjunnan varautumissuunnittelussa rannikkokunnilla olisi mahdollisuus kartoittaa vapaaehtoisorganisaatioiden osallistumis- ja hyödyntämismahdollisuuksia jälkitorjunnan järjestämisessä. Erityisesti vapaaehtoisorganisaatiot ovat osallistuneet ympäristövahinkojen torjuntaan pelastustoiminnan aikana, sillä pelastuslakiin sisältyy vapaaehtoistoimintaa koskevat säännökset. Lisäksi yhteistyöalueet ja vapaaehtoisorganisaatiot voisivat ennakkollisesti sopia mahdollisista käytännön järjestelyistä vahinkotilanteiden varalle, mikä parantaisi yhteistyön sujuvuutta ja nopeutta toimia vahinkotilanteissa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen valmistelun yhteydessä on selvitetty erilaisia keinoja jälkitorjuntasääntelyn kehittämiseksi. Valmistelun aikana on tarkasteltu jälkitorjuntasääntelyn kokonaisvaltaisempia kehittämismahdollisuuksia sekä arvioitu erilaisia viranomaisvaihtoehtoja jälkitorjunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi. Esityksen valmistelun aikana on arvioitu sääntelyn soveltamisalan laajentamismahdollisuuksien (ml. varautumissuunnittelu) ja viranomaisvaihtoehtojen lisäksi myös muita kehittämistarpeita, kuten sääntelyn liittyvän terminologian päivitystarpeita sekä jälkitorjunnan aloittamiseen ja päättymiseen liittyvien rajapintojen sääntelyllisiä täsmentämistarpeita.

Tällä hallituskaudella jälkitorjuntasääntelyn kehittäminen kohdistetaan kuitenkin erityiseen tarpeeseen varautua kasvaneeseen merellisten ympäristövahinkojen riskiin. Tämän vuoksi esitys rajataan koskemaan vakavimpia vahinkotilanteita eli merellisten suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämistä ja niihin varautumista. Lisäksi sääntely kohdistuu kaikkien kuntien sijaan rannikkokuntiin. Esitetyn viranomaisratkaisun lähtökohtana on nykyinen öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskeva sääntely. Esityksessä korostuu rannikkokuntien välisen yhteistyön vahvistaminen jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa alueellisten erityistarpeiden perusteella. Aikataulu- ja sääntelyteknisistä syistä ympäristöministeriö ja sisäministeriö ovat sopineet, että pelastuslain 111 a §:n jälkitorjuntasäännöksiä ei tässä esityksessä kumota pelastuslaista ja siirretä niitä kokonaisuudessaan ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön. Jälkitorjuntasääntelyn kokonaisuudistuksen toteuttamismahdollisuuksia arvioidaan toisella hallituskaudella.⁹

Alla esitetään esityksen valmistelun aikana tarkasteltuja sääntelyvaihtoehtoja ja valmistelun aikana pohdittuja viranomaismalleja jälkitorjunnan järjestämiseksi.

5.1.1 Jälkitorjunnan soveltamisalaan liittyvät toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen valmistelun aikana on arvioitu mahdollisuutta laajentaa viranomaisen jälkitorjunnan järjestämisvelvoitteen soveltamisalaa siten, että se kattaisi öljyvahinkojen lisäksi myös muut kemikaalivahingot riippumatta siitä, tapahtuuko vahinko maa-alueella merialueella vai sisävesillä. Soveltamisalaltaan laajimmassa toteuttamisvaihtoehdossa viranomaisella olisi vastuu huolehtia jälkitorjunnasta kaikissa tilanteissa, joissa vahingon aiheuttaja ei ryhdy

⁹ Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuun siirtyessä ympäristöministeriöstä sisäministeriön hallinnonalalle vuonna 2019, sisäministeriö ja ympäristöministeriö sopivat, että jälkitorjuntasäännökset siirrettiin tilapäisesti pelastuslakiin öljyvahinkojen torjuntalain kumoutuessa. Säännökset tulisi siirtää takaisin ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön.

tarpeellisiin toimenpiteisiin pelastustoiminnan päättymisen jälkeen. Laajin vaihtoehto edellyttäisi, että jälkitorjunnan järjestämisvastuun laajentaminen muihin kemikaalivahinkoihin tulisi uutena tehtävänä kompensoida rahoitusperiaatteen mukaisesti tehtävästä vastaavalle viranomaiselle. Jälkitorjuntaan liittyvä varautumissuunnitteluvastuu kattaisi myös kaikki vahinkotilanteet. Koska varautumissuunnitelman laatimisvastuu olisi uusi lakisääteinen tehtävä, tulisi myös se kompensoida viranomaisille.

Valmistelun aikana pohdittiin myös vaihtoehtona jälkitorjunnan soveltamisalan osittaista laajentamista siten, että viranomaisen jälkitorjunnan järjestämisvelvoite kattaisi perinteisten kivennäisöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamien vahinkojen lisäksi uudentyyppisten polttoaineiden aiheuttamat vahingot, mutta ei kaikkia haitallisia aineita. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa varautumissuunnittelu olisi kattanut jälkitorjunnan soveltamisalaan kuuluvat vahinkotilanteet soveltamisalan osittaisen laajentamisen mukaisesti.

5.1.2 Viranomaisvaihtoehdot

Hallituksen esityksen valmistelun aikana tarkasteltiin useita vaihtoehtoja jälkitorjuntaviranomaistehtävän toteuttamiseksi. Valmistelun yhteydessä arvioitiin toteuttamisvaihtoehtoja, jotka perustuivat lähtökohtaan, että uudistus kattaisi kaikki öljy- ja muut kemikaalivahingot riippumatta siitä kuinka suuresta vahingosta on kyse, ja tapahtuvatko ne maa-alueella, merialueella vai sisävesillä. Näin ollen nämä vaihtoehdot poikkeavat esityksen mukaisesta ratkaisusta, jossa sääntelyehdotus kohdistuu rannikkoalueen kuntien yhteistyövelvoitteeseen suurimpien ja vaikutuksiltaan vakavimpien merellisten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnassa.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu seuraavia toteuttamisvaihtoehtoja: 1) jälkitorjunnan järjestämistehtävän jakaminen kunnan ja Lupa- ja valvontaviraston kesken, 2) jälkitorjunnan järjestämistehtävän siirtäminen hyvinvointialueiden pelastustoimelle, 3) hyvinvointialueiden ja kuntien välisen yhteistyön kehittäminen jälkitorjunnan järjestämisessä, 4) jälkitorjunnan järjestämistehtävän siirtäminen kokonaisuudessaan Lupa- ja valvontavirastolle, 5) ns. 0-vaihtoehto: kunta vastaisi öljyvahinkojen jälkitorjunnasta, eikä muiden haitallisten aineiden (kemikaalien) vahinkoja sisällytettäisi lain soveltamisalaan.

Vaihtoehto 1: Jälkitorjunnan järjestämistehtävän jakaminen kunnan ja Lupa- ja valvontaviraston kesken

Vaihtoehdossa 1 kunta toimisi pääasiallisena jälkitorjunnasta vastaavana viranomaisena, kuten nykyisin öljyvahinkojen jälkitorjunnan osalta. Kunnan jälkitorjunnan järjestämisvastuu laajenisi koskemaan myös muiden haitallisten aineiden aiheuttamia vahinkoja. Kunnan vastuun laajentaminen myös muihin haitallisten aineiden aiheuttamiin vahinkoihin voi kuitenkin lisätä entisestään kuntien haasteita selviytyä jälkitorjuntatehtävistä, koska kuntien osaaminen, voimavarat ja varautuminen tähän sekä tietotaito jälkitorjunnan hoitamiseen on vaihtelevaa.

Kunnilla olisi mahdollisuus tehdä yhteistyötä alueen muiden kuntien kanssa jälkitorjunnan järjestämisessä tai ne voisivat sopia jälkitorjunnan järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla on riittävät mahdollisuudet tehtävän hoitamiseen. Kuntien yhteistoiminta tarjoaisi kunnille mahdollisuuden keskittää ja kehittää jälkitorjuntaan liittyvää asiantuntemusta sekä varautumista. Kuntia ei kuitenkaan velvoitettaisi lakisääteiseen yhteistoimintaan.

Lupa- ja valvontavirastolle säädettäisiin vastuu jälkitorjunnan järjestämisestä vakavissa vahinkotilanteissa. Vakavalla vahinkotilanteella tarkoitettaisiin sellaista vahinkoa, josta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, eikä kunta vahingon vakavuuden tai laajuuden vuoksi todennäköisesti suoriudu kyseisen vahingon jälkitorjunnan järjestämistehtävästä. Vakavasta vahinkotilanteesta voisi olla kyse esimerkiksi silloin, jos vahingon vaikutukset ovat laajamittaisia tai vakavia erityisen herkkien luonnonolosuhteiden vuoksi tai vahinkoaineen vaikutusten vuoksi. Myös tilanteissa, joissa vahingon vaikutukset ulottuvat usean kunnan alueelle, Lupa- ja valvontaviraston olisi tarkoituksenmukaista vastata jälkitorjunnasta sen sijaan, että kukin kunta hoitaisi itsenäisesti jälkitorjunnan omalla alueellaan. Lähtökohtana olisi, että Lupa- ja valvontaviraston järjestämisvastuu tulisi kyseeseen yksittäistapauksissa ja se edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa. Lupa- ja valvontavirasto tekisi arvioinnin ja ratkaisisi, onko kyse vakavasta vahinkotilanteesta.

Lupa- ja valvontaviraston roolia vahvistettaisiin tässä vaihtoehdossa nykyiseen verrattuna, eikä kyse olisi enää pelkästään kuntia ohjaavasta ja yhteensovittavasta tehtävästä sellaisissa tilanteissa, joissa torjuntatyöt ulottuisivat usean kunnan alueelle. Lupa- ja valvontaviraston roolin vahvistamisen voitaisiin katsoa olevan perusteltua siitä syystä, että Lupa- ja valvontavirastossa on vahvaa ympäristövahinkoihin liittyvää asiantuntemusta ja osaamista. Lupa- ja valvontavirastossa vakavien vahinkotilanteiden jälkitorjuntatehtävät ja varautuminen olisi mahdollista hoitaa keskitetysti ja valtakunnallisesti yhdenmukaisesti.

Lupa- ja valvontaviraston ympäristövahinkojen torjuntaosaaminen keskittyy pitkälti ympäristöosaamiseen, ei tekniseen ympäristövahinkojen torjuntaan tai operatiivisten tilanteiden johtamiseen. Lupa- ja valvontavirastossa ei nykyisin ole esimerkiksi maarakennusosaamista. Vakavien vahinkotilanteiden jälkitorjunnan järjestämistehtävän osoittaminen Lupa- ja valvontavirastolle ja siihen liittyvä varautuminen edellyttäisi riittävien voimavarojen osoittamista esimerkiksi ostopalveluihin.

Jos jälkitorjunnan järjestämisvastuu osoitettaisiin kahdelle viranomaistaholle (kunta ja LVV), saattaisi se aiheuttaa epäselvyyttä viranomaisten välisessä työnjaossa sekä vastuunsiirtotilanteissa. Lisäksi muiden toimijoiden saattaisi olla haastavaa hahmottaa eri viranomaistahojen vastuuta. Jos Lupa- ja valvontavirasto toimisi jälkitorjuntaviranomaisena, haasteena voisi olla tehtävien ja vastuiden keskittyminen samalle taholle. Virastolla olisi tällöin sekä jälkitorjuntaan liittyvät tehtävät, ympäristönsuojelulain 14 luvun mukaiset pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvät velvoitteet, että muut ympäristönsuojelulain mukaiset valvontatehtävät. Tämä voisi aiheuttaa päällekkäisyyksiä, resurssipaineita ja tulkintaongelmia viranomaisvastuiden selkeydessä. Kuntien osalta vastaavanlaista ongelmaa saattaisi syntyä, jos ympäristönsuojeluviranomainen toimisi jälkitorjuntaviranomaisena. Tästä syystä jälkitorjuntaviranomaistehtävää ei ole järkevää osoittaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, sillä sen tehtäviin kuuluu varmistaa jälkitorjunnan ympäristönsuojelullinen taso ja valvoa tehtyjen toimenpiteiden riittävyyttä.

Useimmissa kunnissa ei ole omaa kalustoa tai henkilöstöä jälkitorjunnan toteuttamiseen, vaan tehtävä hoidetaan hankkimalla palvelut ulkopuolisilta toimijoilta. Sama koskee Lupa- ja valvontavirastoa, jolla ei myöskään ole käytössään omaa kalustoa, joten käytännön toteutus jouduttaisiin järjestämään ostopalveluina.

Vaihtoehto 2: Jälkitorjunnan järjestämistehtävän siirtäminen hyvinvointialueen pelastustoimelle

Vaihtoehdossa 2 jälkitorjunnan järjestämistehtävä osoitettaisiin hyvinvointialueiden pelastustoimelle uutena tehtävänä. Tällöin hyvinvointialueen pelastustoimi vastaisi öljyvahinkojen sekä muiden haitallisten aineiden torjunnasta kokonaisuudessaan. Kunnat ja Lupa- ja valvontavirasto tarjoaisivat asiantuntija-apua jälkitorjuntaan liittyvissä tehtävissä. Tarvittaessa kunnat voisivat tarjota myös virka-apua hyvinvointialueelle, jos se olisi tarpeen.

Tehtävää hoitaisi yksittäistä kuntaa suurempi organisaatio. Samalla varmistettaisiin, että jälkitorjunta hoidettaisiin alueellisesti saman tasoisesti. Sama viranomaistaho vastaisi jälkitorjunnan järjestämisestä vahingon vakavuudesta tai laajuudesta riippumatta. Myös pelastustoiminnan päättymiseen ja jälkitorjunnan aloittamiseen liittyvä johtovastuunsiirto selkeytyisi. Pelastustoiminnan ja jälkitorjunnan väliseen rajapintaan liittyvät haasteet liittyvät tyypillisesti esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa pelastustoiminnan johtaja on päättänyt pelastustoiminnan ja siirtänyt johtovastuun jälkitorjuntaviranomaiselle ennen kuin jälkitorjuntaviranomaisella on tosiasiallisesti ollut valmiutta aloittaa jälkitorjuntatoimet. Johtovastuu on saatettu myös siirtää jälkitorjuntaviranomaiselle virka-ajan ulkopuolella ilman, että jälkitorjuntaviranomainen on saanut tietoa asiasta. Jälkitorjunnan aloittamisen viivästyminen saattaa johtaa vahinkoalueen laajenemiseen, joka voi osaltaan merkittävästi lisätä vahingosta aiheutuvia haittoja ja torjuntakustannuksia.

Jälkitorjuntaan sekä mahdollisiin jälkitorjunnan päättymisen jälkeisiin kunnostustoimiin osallistuvien toimijoiden tehtävät ja vastuut olisivat myös selkeät. Ympäristönsuojeluviranomaiset vastaisivat ympäristönsuojelulain mukaisista tehtävistään sekä valvoisivat ja varmistaisivat suoritettavien jälkitorjuntatoimien ympäristönsuojelullisen tason riittävyyden.

Hyvinvointialueen pelastustoimella on osaamista operatiivisen toiminnan johtamisesta sekä erikoistilannejohtamisesta. Pelastustoimi myös harjoittelee säännöllisesti öljyntorjuntaa, ja joillakin pelastuslaitoksilla on käytettävissään myös öljyntorjuntakalustoa, joka voisi soveltua myös jälkitorjunnan hoitamiseen. Kuitenkin, koska valtaosa pelastustoimen voimavaroista on sidottu pelastuslain 32 §:n mukaisen pelastustoiminnan hoitamiseen, olisi jälkitorjunta tarkoituksenmukaista toteuttaa valtaosin ulkopuolisten palveluntarjoajien toimesta ostopalveluna.

Hyvinvointialueen pelastustoimella on ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvän osaamisen lisäksi myös kemikaalituntemusta pelastustoiminnan sekä kemikaaliturvallisuuslain mukaisten valvontatehtävien myötä. Pelastuslaitokset vastaavat kemikaaliturvallisuuslain 27 a §:n mukaisesta kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia koskevista valvonta- ja tarkastustehtävistä sekä hyväksyvät näiden toimintojen ilmoituksia. Asiantuntemusta olisi mahdollista kehittää ja keskittää myös jälkitorjunnan osalta.

Hyvinvointialueen pelastusviranomaiset voivat olla alueellisesti etäällä, eikä niillä välttämättä ole laajaa paikallistuntemusta. Kiireellisessä pelastustoimintavaiheessa voidaan kuitenkin joiltain osin tukeutua paikallistuntemusta omaavan VPK:n työhön, ja ei-kiireellisessä jälkitorjunta-vaiheessa pystyttäisiin hyödyntämään kuntien paikallistuntemusta. Yleisesti pelastusviranomaisen organisaatio on rakennettu päivystysluontoiseksi ja tilanteen johtaminen on mahdollista siirtää tapahtumapaikalle.

Jos jälkitorjunnan järjestämistehtävä osoitettaisiin hyvinvointialueille uutena tehtävänä, edellyttäisi se myös lainsäädännöllisiä täydennyksiä ja muutoksia hyvinvointialuelainsäädäntöön. Tehtävän osoittaminen hyvinvointialueille edellyttäisi myös

tehtävän täysimääräistä rahoitusta Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksen mukaisesti.

Vaihtoehto 3: Hyvinvointialueen pelastustoimen ja kunnan välisen yhteistyön lisääminen jälkitorjunnan järjestämisessä

Vaihtoehdossa 3 mahdollistettaisiin jälkitorjuntatehtäviin liittyvä sopimuksellinen yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueiden välillä siten, että hyvinvointialueen pelastustoimi voisi sopimuksen perusteella hoitaa kuntien lakisääteiset jälkitorjuntatehtävät, jos se alueellisesti tai paikallisesti katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi. Tämä vaihtoehto jättäisi asian hoidon sopimusperusteisen epävarmuuden varaan, eikä välttämättä johtaisi samanlaisiin ratkaisuihin koko maan alueella.

Vaihtoehto perustuisi aiemmin voimassa olleeseen käytäntöön, joka oli käytössä tietyillä alueilla. Ennen kuin pelastustoimen tehtävät siirtyivät hyvinvointialueille vuonna 2023, öljyvahinkojen jälkitorjuntatehtävien toteutus oli mahdollista siirtää alueen pelastuslaitoksen hoidettavaksi kunnan ja pelastuslaitoksen välisellä sopimuksella. Kokemukset sopimuksellisesta tehtävien siirrosta olivat positiivisia. Tällä hetkellä öljyvahinkojen jälkitorjuntatehtävien sopimuksellinen tehtävien siirto ei ole mahdollista, sillä voimassa olevan hyvinvointialuelain 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tällaisten tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen alueen kunnat, kunnat ovat osoittaneet hyvinvointialueelle tehtävien hoitamiseen rahoituksen, ja että hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Nykyisin kunnilla on mahdollisuus pyytää hyvinvointialueen pelastustoimelta virka-apua jälkitorjuntatehtävissä.

Hyvinvointialueiden pelastustoimen ja kunnan välisen yhteistyön mahdollistaminen jälkitorjunnan järjestämisessä edellyttäisi ainakin hyvinvointialuelain 8 §:n muuttamista. Tämä vaihtoehto ei saanut valmistelun aikana kannatusta, minkä vuoksi valmistelun aikana ei selvitetty tarkemmin, olisiko yhteistyölle ollut muita lainsäädännöllisiä, rahoituksellisia tai muita esteitä.

Vaihtoehto 4: Jälkitorjunnan järjestämisvastuun siirtäminen Lupa- ja valvontavirastolle kokonaisuudessaan

Esityksen valmistelun aikana tarkasteltiin myös sitä, voisiko jälkitorjuntatehtävät siirtää kokonaisuudessaan Lupa- ja valvontaviraston hoidettavaksi (Vaihtoehto 4). Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan valmistelun aikana saanut kannatusta. Lupa- ja valvontaviraston voimavarat on tarkoituksenmukaista keskittää ensisijaisesti ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvään asiantuntija-avun antamiseen. Lupa- ja valvontaviraston ympäristövahinkojen torjuntaosaaminen keskittyy pitkälti ympäristöosaamiseen, ei tekniseen ympäristövahinkojen torjuntaan, operatiiviseen toiminnan johtamiseen tai erikoistilannejohtamiseen. Lupa- ja valvontavirastossa ei nykyisin ole esimerkiksi maarakennusosaamista.

Vaihtoehto 5: 0-vaihtoehto

Vaihtoehto 5 perustuisi voimassa olevaan sääntelyyn. Kunta vastaisi öljyvahinkojen jälkitorjunnasta. Lupa- ja valvontaviraston rooli säilyisi myös ennallaan. Se ohjaisi ja sovittaisi yhteen öljyvahinkojen jälkitorjuntaa, jos torjuntatyöt ulottuisivat usean kunnan alueelle.

Lain soveltamisalaa ei tässä vaihtoehdossa laajennettaisi, vaan soveltamisala kattaisi pelkästään öljyvahingot. Muista haitallisista aineista aiheutuvien vahinkojen jälkitorjunnasta vastaisi kyseissä tilanteissa sovellettavan lainsäädännön (esim. ympäristönsuojelulaki, raideliikennelaki, liikennevakuutuslaki) mukainen vastuutaho, eikä lainsäädännössä viranomaiselle määritettäisi viime sijaista vastuuta vastata ko. vahinkotilanteiden jälkitorjunnan järjestämisestä. Käytännön tilanteet ovat kuitenkin osoittaneet, että vastuutahon määrittäminen voi osoittautua haastavaksi. Tämä osaltaan saattaa johtaa siihen, että tarpeellisten jälkitorjuntatoimien aloittaminen pitkittyy tai riittäviä puhdistustoimia ei suoriteta loppuun asti tai lainkaan.

Lisäksi soveltamisalan rajaaminen pelkkiin öljyvahinkoihin olisi haasteellinen erityisesti öljytuotteiden ja uudentyypisten polttoaineiden kehityksen näkökulmasta, jotka ovat lisääntymässä yhä enenevissä määrin.

Varautumissuunnittelu voitaisiin säätää kaikkia kuntia koskevaksi lakisääteiseksi velvollisuudeksi, jolloin suunnitteluvélvoite tulisi rahoitusperiaatteen mukaisesti kompensoida kaikille kunnille. Vaihtoehtoisesti varautumista koskeva sääntely jäisi ennalleen, ja kunnat varautuisivat varautumissuunnitelmin öljyvahinkojen jälkitorjuntaan oman harkintansa mukaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ulkomaiden lainsäädäntö

Kansainvälisen vertailun kohdemaiksi valittiin Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Italia, Espanja, Saksa, Iso-Britannia ja Ranska. Ympäristövahinkoihin varautuminen painottuu vertailumaissa pitkälti merellä tapahtuvien öljyvahinkojen torjuntaan, vaikka lainsäädäntö sinänsä koskisikin öljyn ohella myös muista haitallisista aineista aiheutuvia vahinkoja. Kemikaalivahinkoja on käsitelty vertailumaiden valmiussuunnitelmissa lähinnä kemiallisen iskun torjunnan ja varautumisen näkökulmasta. Pääpaino vertailussa on merellisessä torjunnassa, sillä merellisen pilaantumisen tilanteita on kuvailtu kattavammin esimerkiksi kansallisissa pelastussuunnitelmissa. Öljyvahinkojen torjuntatoimien osalta alueellinen vastuu on monessa vertailumaissa eroteltu eri viranomaisille sen mukaan, onko vaadittavat toimenpiteet suoritettava meri-, rannikko- vai maa-alueella, mutta vastuut pysyvät samoina koko torjunta- ja puhdistamisoperaation ajan.

Suomessa ympäristövahinkojen torjunta jaotellaan käsitteellisesti ensitorjuntaan (pelastuslain mukainen pelastustoiminta) ja jälkitorjuntaan, toisin kuin vertailumaissa. Ensi- ja jälkitorjunnasta vastaavat eri viranomaiset. Hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin pelastustoimen järjestämisestä annettussa laissa ja muussa laissa säädetään. Pelastustoimella tarkoitetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia pelastuslaissa tai muussa laissa säädettyjä pelastustoimen sekä pelastusviranomaisen tehtäviä. Helsingin kaupunki vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki huolehtivat torjuntavalmiutensa hankkimisesta ja sen ylläpidosta sekä vastaavat torjunnan johtamisesta omalla alueellaan mukaan lukien rannikko ja saaristo. Rajavartiolaitos vastaa merialueen valtakunnallisen torjuntavalmiuden hankkimisesta, ylläpidosta ja viranomaisten torjuntavalmiuden yhteensovittamisesta. Rajavartiolaitos vastaa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa torjunnan johtamisesta Suomen merialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä siten, että merelliset vastuualueet Rajavartiolaitoksen ja alueen pelastuslaitoksen välillä määritetään erikseen pelastuslaitoskohtaisissa neuvotteluissa (pelastuslain 27 a ja 34 §). Pelastustoiminnan päätyttyä kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen

jälkitorjunnasta alueellaan. Kemikaalivahinkojen jälkitorjunta ei ole nykyisin viranomaisvastuulla, vaan tarpeellisista jälkitorjuntatoimista vastaa vahingon aiheuttaja, toiminnanharjoittaja, kiinteistön haltija tai muu vastuullinen.

Ruotsi

Ruotsissa merellä tapahtuneisiin öljyvahinkoihin tai muiden haitallisten aineiden päästöihin sovelletaan onnettomuuslakia (lag om skydd mot olyckor, 2003:778), ja niitä käsitellään merellä tapahtuvana ympäristönpelastuksena. Merellä, rannikolla ja maalla tapahtuvien öljyvahinkojen torjuntaa koskevan strategian koordinaattorina toimii MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, turvallisuusvirasto). Rannikkovartiosto on onnettomuusasetuksen (förordning om skydd mot olyckor, 2003:789) mukaan vastuussa ympäristönpelastuksesta merellä ja sen tulee laatia tätä varten varautumissuunnitelma. Maa-alueella torjuntavastuu on kunnallisilla pelastuslaitoksilla. Öljy- ja kemikaalipäästöjen torjunnasta vesillä on säädetty erikseen lailla aluksista aiheutuvan pilaantumisen torjumiseksi tehtävistä toimista (Lag om åtgärder mot förorening från fartyg, 1980:424). Säännökset ovat osin samantyyppisiä kuin Suomen merenkulun ympäristönsuojelulaissa.

Pelastuspäällikkö nimeää pelastustehtävän johtajan pelastustehtävän alkaessa. Onnettomuuslaki sisältää viranomaisen toimivaltuussäännökset, jotka mahdollistavat ympäristövahingon yhteydessä mm. pelastustoimijoiden liikkumisen toisen kiinteistöllä ja omaisuuden käyttämisen, samoin kuin muulla tavoin puuttumisen toisen oikeuteen siinä määrin, kuin puuttuminen on puolustettavissa ottaen huomioon vaaran luonne, kyseiselle omaisuudelle aiheutettava vahinko ja muut olosuhteet. Viranomainen on velvollinen korvaamaan aiheutuneen vahingon. Pelastustehtävä päättyy, kun pelastustehtävän johtaja tekee tätä koskevan päätöksen. Kun pelastustoimenpiteet päättyvät eikä öljypäästö enää uhkaa uusia alueita, alkavat puhdistustyöt. Puhdistustöillä tarkoitetaan vaihetta, jolloin pelastustoimintakriteerit eivät enää täyty, ja johon sisältyy ranta-alueiden puhdistamista ja kunnostamista. Tällöin onnettomuuslaki ei enää sovellu. Puhdistamisvastuusta ei ole laintasoisesti säännelty. Käytännössä kunnat vastaavat puhdistamisesta. Kunta ja Rannikkovartiosto jakavat viranomaisvastuun toimenpiteistä ja puhdistamisesta vesi- ja rannikkoalueilla. Lääninhallituksella on valvovia ja neuvoa-antavia tehtäviä. MSB valvoo onnettomuuslain noudattamista ja voi tarvittaessa tukea toimijoita henkilöstöllä ja kalustolla.

Ympäristökaaren (Miljöbalk, 1998:808) mukaan vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja vastaa korjaavista toimista. Merilain (Sjölag, 1994:1009) 10 ja 10 a luvuissa säädetään alusten omistajan vastuusta öljyvahingoista ja bunkkeriöljyvahingoista. Kunnallisella pelastuslaitoksella on onnettomuuslain 7 luvun mukaan oikeus korvauksiin toiselta kunnalta, mikäli se on osallistunut pelastustoimintaan jälkimmäisen kunnan alueella. Laissa säädetään lisäksi kunnan oikeudesta korvaukseen valtiolta. Palvelusvelvollisilla ja vapaaehtoisilla on oikeus saada kohtuullinen korvaus matkakustannuksista, ylläpidosta ja työstä.

Suuren öljy- tai kemikaalivahingon tapahtuessa sovellettavaksi voi tulla rauhanajan poikkeustilannelaki (Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2006:544). Kunnilla on toimivalta itse päättää, milloin kyseessä on laissa tarkoitettu poikkeuksellinen tapahtuma. Kuntien ja hallinnollisten alueiden on vahvistettava jokaiselle toimikaudelle suunnitelma poikkeuksellisten tilanteiden hoitamisesta. Kunnilla ja hallinnollisilla alueilla on oltava kriisinjohtolautakunta, joka hoitaa tehtäviä poikkeuksellisten tilanteiden aikana.

Norja

Norjassa Kystverket (merenkululaitos) toimii valvontaviranomaisena kaikissa akuuteissa pilaantumistilanteissa. Kystverket on vastuussa valtiollisen, kunnallisen ja yksityisen hätätilannevalmiuden yhteensovittamisesta ja tekee yhteistyötä muun muassa puolustusvoimien, rannikkovartioston ja ympäristöviraston kanssa. Yksityisistä toimijoista Kystverket tekee yhteistyötä öljyteollisuuden järjestön NOFO:n (Norsk oljevernforening for operatørselskaper) kanssa. Kystverket voi suurissa ja akuuteissa pilaantumistilanteissa kokonaan tai osittain ottaa komennon onnettomuuden vastaisista toimista.

Kunnat ovat velvollisia ryhtymään käytännön toimenpiteisiin pilaantumisen tapahtuessa, mikäli pilaantumisen aiheuttanut toiminnanharjoittaja on tuntematon, ei ryhdy toimenpiteisiin tai ei ryhdy riittäviin toimenpiteisiin. Velvollisuus koskee kunnan alueella tapahtunutta pilaantumista sekä pilaantumista, joka tapahtuu kunnan alueen ulkopuolella, mutta jonka haitalliset vaikutukset ulottuvat kunnan alueelle. Kunnat muodostavat yhdessä kuntienvälisiä toimikuntia akuuttia pilaantumista varten (interkommunale utvalg mot akutt forurensning, IUA). Miljødirektoratet (ympäristövirasto) asettaa toimikunnille vaatimuksia, määrittelee niiden alueelliset rajat sekä antaa tarkemmat määräykset siitä, mitä ympäristönsuojelulain (Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6) mukainen varautuminen edellyttää. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnanharjoittajat ja kunnat ovat velvollisia ympäristöviranomaisen niin vaatiessa toimittamaan varautumissuunnitelman ja avustamaan välineistöllä ja henkilöstöllä merenkululaitoksen johtamissa operaatioissa valmiuksiensa mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen voi ottaa käyttöön tai tarvittaessa vahingoittaa vastuullisen tai muun henkilön omaisuutta edellyttäen, että saavutettu hyöty on merkittävästi suurempi kuin aiheutunut vahinko tai haitta. Viranomainen on velvollinen korvaamaan aiheutuneen vahingon. Henkilö, joka on avustanut torjuntatoimenpiteissä, on oikeutettu korvaukseen. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus saada valtiolta korvausta vahingon torjunnan aiheuttamista huomattavista kuluista. Vahingonaiheuttaja on velvollinen korvaamaan maksetut korvaukset samoin kuin kustannukset julkisten toimijoiden suorittamista toimenpiteistä.

Tanska

Tanskassa lainsäädännöllinen ja valvonnallinen vastuu öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta jakautuu Forsvarsministerietin (puolustusministeriö) ja Miljøministerietin (ympäristöministeriö) kesken. Forsvarskommandoenin (puolustusjohto) alainen Tanskan laivasto huolehtii käytännön torjuntatoimista merellä. Meriympäristölaki (Lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet, Havmiljøloven) sisältää säännöksiä toiminnanharjoittajilta sekä kunnilta vaadittavista varautumissuunnitelmista ja vastuista. Kunnat ovat velvollisia huolehtimaan öljy- tai kemikaalivahingon torjunta- ja puhdistamistoimien järjestämisestä rannikolla ja satama-alueilla. Käytännössä useat kunnat ovat antaneet tehtävän paikallisille pelastuslaitoksille. Useamman kunnan alueelle ulottuvissa vahingoissa ympäristöministeriöllä on koordinoituvastuu kuntien toimista. Erityisen vakavissa tai laajoissa onnettomuuksissa puolustusministeriö voi asettaa itsensä tai määräämänsä viranomaisen ohjausvastuuseen torjuntatoimista. Puhdistusoperaation päättämisestä ei ole säädetty laissa, vaan päätös tehdään tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Sekä laivasto että kunnat voivat pyytää Beredskabstyrelseniä (valmiushallitusta) avustamaan torjuntatoimissa.

Valmiuslaki (Lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009, Beredskabsloven) voi tulla sovellettavaksi suurien öljy- ja kemikaalivuotojen tapahtuessa. Lain mukaan ministerit ovat omilla hallinnonaloillaan vastuussa suunnittelusta häiriötilanteiden varalle. Lisäksi kuntien

tulee tehdä häiriötilanteita koskevat suunnitelmat puolustusministerin antamien suuntaviivojen perusteella. Suunnitelmat toimitetaan valmiushallitukselle. Valmiuslain mukaan valtion alueelliset pelastuslaitokset avustavat kunnallisia pelastuslaitoksia suurimmissa onnettomuuksissa. Laki sisältää varauksia hoitaa varautumista sopimusteitse. Puolustusministeri voi muun muassa sopia yhdistysten, järjestöjen ja yksityishenkilöiden kanssa, että nämä avustavat tehtävien hoitamisessa valtion pelastusvalmiudessa. Lisäksi puolustusministeri voi antaa yksityiskohtaisia määräyksiä, joiden mukaan kunnanvaltuusto voi sopia raja-alueiden paikallisten ulkomaisten pelastuspalvelujen kanssa keskinäisen avunannon antamisesta onnettomuustilanteissa.

Viro

Virossa öljyvahinkojen torjunnasta meri-, rannikko- ja maa-alueilla vastaa strategisella tasolla sisäministeriö ja operatiivisella tasolla sen alaisuudessa toimivat poliisi- ja rajavartiolaitos (Politsei- ja Piirivalveamet) sekä pelastuslaitos (Päästeamet). Merivoimat vastaa toimista merellä, ja pelastuslaitos vastaa toimista rannikolla ja maalla. Vastuu varsinaisen operatiivisen toiminnan johtamisesta ympäristövahinkojen torjunnan samoin kuin meripelastuksen osalta on Merivoimien operaatiokeskuksella. Pelastuslaitokset voivat auttaa ympäristövahinkojen torjuntatehtävien hoitamisessa rannikon läheisyydessä. Ympäristölautakunta (Keskonnaamet) toteuttaa puhdistamis- ja ennallistamistoimenpiteet.

Jätehuollon järjestämisestä säädetään jätelaissa (jäätmeseadus, 28.1.2004). Jätteen ympäristölle aiheuttamista vahingoista tai pilaantumisesta on toimimis- ja korvausvastuussa vahingon aiheuttaja. Muun muassa ympäristönsuojelussa noudatettavia periaatteita ja ympäristölupaa koskeva sääntely sisältyy puolestaan ympäristönsuojelulain yleiseen osaan (Keskkonnaseadustiku üldosa seadus).

Italia

Italiassa meren pilaantumisen torjunta öljyvahinkojen ja muiden haitallisten aineiden päästöjen seurauksena on Italiassa organisoitu kolmelle eri tasolle. Strategisesta ohjauksesta vastaa Ministero della transizione ecologica (ekologisen siirtymän ministeriö). Operatiivinen vastuu jakautuu kansalliselle ja alueelliselle tasolle, ja käytännön torjuntatoimista merellä vastaa rannikkovartiosto. Suurissa, poikkeuksellisissa tilanteissa operaation johto siirtyy Dipartimento della Protezione Civile (pääministerin alainen pelastuspalveluosasto). Vastuu rantojen puhdistamisesta kuuluu paikallisviranomaisille.

Öljyvahinkojen ja muiden haitallisten aineiden aiheuttaman pilaantumisen estämiseksi on laadittu operatiivinen pelastussuunnitelma sekä valtakunnallinen pelastussuunnitelma, joka sisältää muun muassa toimet, joilla pyritään ihmisten terveyden ja ympäristöllisten etujen suojaamiseen, vahinkojen rajoittamiseen ja riskien poistamiseen.

Jätehuoltoa ja pilaantuneiden alueiden kunnostamista koskevat säännökset sisältyvät ympäristölain (Decreto legislativo 152/2006, Norme in materia ambientale) neljanteen osaan. Hallinnollisten alueiden vastuulla on valmistella ja hyväksyä alueellista jätehuoltoa koskevat suunnitelmat. Lisäksi alueet vastaavat toimivaltaansa kuuluvien pilaantuneiden alueiden kunnostamista koskevien suunnitelmien laatimisesta. Alueet vastaavat myös jätehuoltotoiminnan sääntelystä. Vastuu jätehuollon järjestämisestä on kunnilla. Maakunnilla puolestaan on seuranta- ja valvontavastuita jätehuollon järjestämiseen liittyen.

Espanja

Espanjassa vastuu öljyvahingon torjunnasta merialueilla on jaettu useille eri viranomaisille. Espanjan merenkulkulaissa (Ley de Navegación Marítima) asetetaan eri viranomaisista muodostuvan Administración Marítiman (merihallitus) tehtäväksi laatia kansallinen suunnitelma merellisen pilaantumisen torjunnasta. Toimivaltainen ministeriö on Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (ympäristöministeriö), mutta suurissa väestöä uhkaavissa onnettomuuksissa tilannetta johtaa sisäministeriö.

Kansallisella tasolla vastuullinen viranomainen on DGMM (Dirección General de la Marina Mercante, meriviranomainen). Lisäksi SASEMAR (Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, meriturvallisuusviranomainen) vastaa omalta osaltaan merietsinnästä ja -pelastuksesta, meriliikenteen valvonnasta sekä meren pilaantumisen torjunnasta. SASEMAR operoi 20 rannikkoalueilla sijaitsevaa Maritime Rescue Coordination Centreä (meritorjunnan koordinoitukeskus). Kustannukset torjuntatoimenpiteistä peritään vahingon aiheuttajalta. DGMM on toimivaltainen viranomainen myös haitallisten aineiden aiheuttaman meren pilaantumisen hoitamisessa.

Rannikkoalueiden puhdistustöitä ohjaa maakuntien siviilikuvernöörit kunnanvaltuustojen vastatessa rannikkojen puhdistamisen järjestämisestä. Ympäristöministeriö on rannikon puhdistamisesta vastaava kansallinen viranomainen. Lisäksi itsehallintoalueiden viranomaisten sekä satamien tulee olla varautunut rannikko-operaatioita varten. Myös rannoilta kerätystä öljyisestä jätteestä vastuu on ympäristöministeriöllä, itsehallintoalueilla ja satamilla. Jätteiden käsittelystä säädetään Espanjassa lailla jätteistä ja pilaantuneesta maaperästä (Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular).

Saksa

Saksassa öljyvahinkojen torjunta kuuluu liittovaltion tasolla liikenneministeriön alaiselle WSV:lle (Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes eli vesiväylä- ja merenkulkuhallinto). Pääosa merellä tapahtuvien öljyvahinkojen torjuntaan liittyvistä toimista on keskitetty Havariekommandolle (merenkulkuonnettomuuskomennuskunta). Havariekommando vastaa muun muassa öljyntorjuntatoimenpiteiden koordinoinnista ja toimeenpanosta merellä, rannikolla ja maa-alueilla. Strategian ja varautumissuunnitelman laadinnasta vastaa merellä Havariekommando, rannikolla Haverikommando ja osavaltiot yhdessä, ja maa-alueilla osavaltiot. Maa-alueilla torjunnasta vastaa käytännössä usein osavaltioiden paikalliset pelastuslaitokset. Vastuu öljyvahinkojen torjunnasta satamissa on toiminnanharjoittajilla. Toiminnanharjoittajat ovat velvollisia ylläpitämään riittäviä varautumissuunnitelmia ja torjuntaresursseja. Havariekommando vastaa myös muiden haitallisten aineiden torjunnasta.

Keskeisin Saksan jättesäädös on laki kiertotalouden edistämiseksi ja jätteiden ympäristöä säästävän käsittelyn varmistamiseksi (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212)). Laki sisältää säännöksiä muun muassa jätehierarkiasta, jätteiden käsittelystä ja jätteen tuottajan velvollisuuksista.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa vastuu öljyvahinkojen torjunnasta on jaettu useille viranomaisille ja toimijoille. Alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta vastuullinen viranomainen on

Department for Transportin (liikenneministeriö) alainen MCA (Maritime and Coastguard Agency, merenkulku- ja rannikkovartiostovirasto). Varautuminen perustuu MCA:n vastuulle kuuluvaan kansalliseen varautumissuunnitelmaan, jota täydentää paikallisten viranomaisten ja satamien laatimat suunnitelmat. SOSREP (Secretary of State's Representative, valtiosihteerin edustaja) valvoo torjuntatoimia ja tarvittaessa antaa pilaantumisen vähentämiseksi tarpeellisia ohjeita ja määräyksiä.

Isossa-Britanniassa varautuminen on porrastettu kolmeen tasoon sen mukaan, miten laajalle alueelle vahinko ulottuu. Ensimmäiselle tasolle sijoittuvissa paikallisissa päästöissä paikalliset viranomaiset tai satamaviranomaiset vastaavat vahingon torjunnasta kykyjensä ja resurssiensa mukaan, ja MCA tukee ja neuvoo tarvittaessa. Mikäli päästö ulottuu ns. toiselle tasolle eli niin laajalle alueelle, että torjuntaan vaaditaan useamman kuin yhden paikallisen viranomaisen panos, MCA voi muun muassa harkita kansallisten torjuntaresurssien käyttöönottoa. Kolmannella tasolla öljyvuoto on levinnyt niin laajalle, että kansallinen reagointi on tarpeen. Näissä tilanteissa MCA perustaa sopivaan paikkaan keskuksen (Marine Response Centre), joka vastaa päästön merellisestä torjunnasta.

Käytännössä päävastuu puhdistamisesta on satamaviranomaisilla niiden omistamilla vesialueilla, satamapenkereillä, satamalaitureilla, rakennelmilla, rannoilla ja rannikoilla. Paikallisviranomaisilla on vastuu rannikon puhdistamisesta ja omistajalla yksityisomistuksessa olevilla satamapenkereillä ja -laitureilla, rakennelmilla ja rannoilla. MCA:lla on vastuu kaikilla muilla merellisillä alueilla. MCA on sopinut varsinaisen puhdistamisen järjestämisestä torjuntaan erikoistuneiden ja kaupallisten urakoitsijoiden kanssa. Vastuullisten toimijoiden on mahdollista pyytää joko lisäapua urakoitsijoilta tai kansallisten välineiden käyttöä MCA:lta. Strategisten ryhmien ja koordinoitiryhmien perustaminen tarvittaessa on mahdollista. Eri viranomaisten ja toimijoiden vastuut pysyvät käytännössä samana koko torjuntaoperaation ajan.

Ranska

Ranskassa öljyvahinkoihin on varauduttu sisäisen turvallisuuden lain edellyttämän siviilipuolustus suunnitelman eli ORSEC MARITIME:n (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) meren pilaantumista koskevassa osiossa. Öljyvahinkojen torjunnasta ja niihin reagoinnista vastaa useat eri julkiset toimijat ja viranomaiset, joiden toimintaa koskee POLMAR-suunnitelma (pollution maritime). Merellä öljyvahinkojen torjunnan järjestämisestä vastaa kolme pääministerin nimittämää prefektiä, jotka edustavat Välimeren, Atlantin valtameren ja Englannin kanaalien ja Pohjanmeren prefektuureja. Rannikolla torjuntavastuu on yhden kunnan alueelle ulottuvissa vahingoissa kunnan pormestarilla, usean kunnan alueelle ulottuvissa vahingoissa departmentin prefektillä ja usean departmentin alueelle ulottuvissa vahingoissa alueen prefektillä. CEDRE (Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur la pollution accidentelle des eaux) tarjoaa neuvonantoa torjuntatoimien johtajille.

POLMAR/Terre -suunnitelma jakaa torjuntaoperaation useisiin vaiheisiin. Ensimmäinen, kiireellinen vaihe (phase d'urgence) sisältää haitallisia vaikutuksia koskevia pelastustoimia (les opérations de secours) ja torjuntatoimia (les opérations de lutte). Kiireellisen vaiheen jälkeen alkaa tuki- tai välitön seurantavaihe (phase d'accompagnement ou de suivi immédiat), joka voi kestää useita päiviä tai kuukausia. Kyseisessä vaiheessa jatketaan vakiintuneita torjuntatoimia ja suoritetaan seurausten arviointia erityisesti ympäristö- ja terveystieteiden osalta. Vahingon jälkeisessä vaiheessa (phase post-accidentelle) päätetään torjuntatoimet ja kehitetään tarvittaessa seurausten keskipitkän ja pitkän aikavälin arviointiprosessit. Eri vaiheissa aktiiviset ja vastuulliset viranomaiset vaihtelevat.

5.2.2 Kansainvälisiä öljyvahinkotapauksia

Osassa kansainväliseen vertailuun valituissa maissa on tapahtunut viime vuosikymmeninä laajoja ja merkittäviä öljyvahinkotapauksia. Pahimmillaan öljyvuodoista on aiheutunut vahinkoa usean eri maan alueella tuhansien kilometrien alueella. Muutamia suurempia öljyvahinkoja tapahtui 1990-luvulla ja 2000-luvun vaihteessa. Näihin aikoihin öljyvuotoihin johtaneita onnettomuuksia sattui ainakin Tanskassa (*Baltic Carrier*, 2001), Italiassa (*Agip Abruzzo* ja *Moby Prince* sekä *Haven*, molemmat 1991), Espanjassa (*Prestige*, 2002) ja Ranskassa (*Erika*, 1999).

Suurin Tanskan alueella tapahtunut öljyvahinko sattui maaliskuussa 2001 öljytankkeri *Baltic Carrierin* ja rahtilaiva *Ternin* törmätessä. Törmäyksen seurauksena *Baltic Carrierista* valui mereen 2700 tonnia öljyä. Haastavien sääolosuhteiden vuoksi öljyn leviämistä ei ollut mahdollista pysäyttää, ja öljy päätyi rannikkoalueille ja saaristoon. Torjuntatoimiin osallistuivat laivasto, valmiushallitus, kunnat, pelastuslaitokset, yksityiset toimijat, ja pelastuslaitosten, armeijan, poliisin ja laivaston organisoidut vapaaehtoisjoukot. Organisoimattomien vapaaehtoisten ei sallittu osallistua torjuntatoimiin heille aiheutuvien riskien ja viranomaisen rajallisen organisointikapasiteetin vuoksi. Heinäkuun loppuun asti kestäneiden puhdistustoimien aikana alueilta kerättiin yhteensä noin 10 750 tonnia öljyä ja öljyistä jätettä. Jätteet käsiteltiin kolmessa Tanskassa sijaitsevassa jätteidenkäsittelylaitoksessa. Ennen siirtoa jätteidenkäsittelylaitoksiin öljyä ja öljyistä jätettä varastoitettiin tilapäisesti aluksilla, proomuissa ja rannoille sijoitetuissa säiliöissä.

Italian rannikolla tapahtui kaksi suurta öljyonnettomuutta huhtikuussa 1991. Ensimmäinen öljyvahinko tapahtui autolautta *Moby Princen* törmätessä öljysäiliöalus *Agip Abruzzon* kanssa. Törmäyksen seurauksena mereen vuoti noin 2000 tonnia raakaöljyä, josta suuri osa paloi törmäyksen aiheuttamassa tulipalossa. Rantaan ajautui öljyä noin 130 kilometrin matkalle. Paikalliset yritykset suorittivat pääosin puhdistustoimet. Puhdistusoperaatio saatiin valtaosin päätökseen vajaan kahden kuukauden kuluttua onnettomuudesta. Toinen öljyvahinko tapahtui, kun yksi öljysäiliöalus *Havenin* tankeista räjähti repien aluksen kolmeen osaan. Onnettomuuden seurauksena mereen valui 144 000 tonnia raakaöljyä, josta suurin osa paloi räjähdystä seuranneessa tulipalossa. Puhdistettavaa rantaviivaa oli lähes 110 kilometrin matkalla. Puhdistusoperaatio kesti heinäkuun puoleenväliin asti. Mereltä kerätty öljy varastoitettiin selkeytys säiliöihin, käsiteltiin siirrettävän öljynkäsittelyaseman avulla ja jatkokäsiteltiin jalostamossa. Rannikolta kerätty öljy ja öljyinen jäte varastoitettiin tilapäiseen varastoon. Kiviainesta käytettiin täyteaineena rakentamisessa ja muut jätteet hävitettiin kaatopaikoilla tai polttolaitoksissa.

Espanjan edustalla tapahtuneista suurista öljyvahingoista viimeisin on vuoden 2002 öljytankkerialus *Prestigen* onnettomuus. Lastinaan 77 000 tonnia raskasta polttoöljyä kantanut yksirunkoinen alus ajautui ongelmiin vaikeissa sääolosuhteissa ja alkoi vuotaa öljyä. Alusta hinattiin pois Espanjan edustalta usean päivän ajan, jonka aikana aluksesta vuoti mereen yhteensä yli 60 000 tonnia öljyä. Lopulta alus halkesi kahteen osaan, jotka upposivat yli kolmen kilometrin syvyyteen. Öljyvuodon seuraukset vaikuttivat lähes kolmen tuhannen kilometrin matkalla Ranskan, Espanjan ja Portugalin rannikolla. Öljyistä jätettä kerättiin Espanjassa arviolta 141 000 tonnia ja Ranskassa arviolta 18 300 tonnia. Espanjassa pilaantuneiden rantojen puhdistamiseen osallistui armeijan ja paikallisviranomaisten henkilöstöä, sopimusurakoitsijoita ja vapaaehtoisia. Välittömästi onnettomuuden jälkeen öljyä ja öljyistä jätettä kerättiin yksinkertaisesti tilapäisiin keräyspisteisiin, joista jätteet siirrettiin kahteen erityisesti käsiteltävään altaaseen teollista jätettä käsittelevän laitoksen alueelle. Vuonna 2020 käsittelemättä oli vielä noin 10 000 tonnia kerättyä jätettä.

Joulukuussa 1999 säiliöalus *Erika* halkesi kahtia Ranskan edustalla rajussa aallokossa kahtia ja upposi. Aluksen lastina oli 31 000 tonnia raskasta polttoöljyä. Noin 19 000 tonnia öljyä valui mereen ja rantautui yli 400 kilometrin alueelle. Rannikolta kerättiin yhteensä yli 200 000 tonnia öljyistä jätettä operaatiossa, johon osallistui yli 5000 ammattilaista ja vapaaehtoista. Jätteitä sijoitettiin aluksi noin neljällekymmenelle välivarastointipaikalle, jotka sijaitivat rannikolla ja puhdistuspaikkojen läheisyydessä. Välivarastointipaikat purettiin muutaman viikon kuluttua, minkä jälkeen jätteet sijoitettiin neljään pitkäaikaisvarastointipaikkaan. Jätteiden keräämisessä ja siirtämisessä varastointipaikkoihin sekä soveltuvan käsittelytavan valinnassa kesti noin kuusi kuukautta. Jätteiden käsittely aloitettiin huhtikuussa 2001 tarkoitusta varten rakennetussa jätteidenkäsittelylaitoksessa lähellä Totalin jalostamoja Dongesissa. Osa käsitellyistä jätteistä kuljetettiin kaatopaikoille ja osa hyödynnettiin tie- ja rakennusmateriaalina. Jätteiden varastointi- ja käsittelykustannusten määräksi arvioitiin noin 30 miljoonaa euroa. Jätteiden käsittely saatiin päätökseen toukokuussa 2004.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut Erikan uppoamisen jälkeen ennakkoratkaisun asiassa *Commune de Mesquer* liittyen öljyn alkuperäisen omistajan vastuuseen. Tapauksessa EYT katsoi muun muassa haaksirikon seurauksena mereen valuneen ja rantaan kulkeutuneen öljyn olevan jätettä, ja että kansallinen tuomioistuin voi pitää öljyn myyjää ja öljyn kuljetukseen käytetyn aluksen rahtaajaa kyseisen jätteen tuottajana ja jätteen ”aiempana haltijana”, jos myyjä-rahtaaja on myötävaikuttanut siihen riskiin, että haaksirikosta aiheutuu pilaantumista. Kansallisessa oikeudessa on myös tiettyjen edellytysten täytyessä mahdollista määrätä, että valmistaja, jonka tuotteesta levinnyt jäte on peräisin, vastaa kustannuksista, kuitenkin vain silloin, jos valmistaja on toiminnallaan myötävaikuttanut siihen riskiin, että haaksirikosta aiheutuu pilaantumista.

6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Ehdotettavalla sääntelyllä edistettäisiin rannikkokuntien välistä yhteistyötä säätämällä rannikkokuntien yhteistyövelvoitteesta jälkitorjunnan järjestämisessä merialueen suurissa alusöljy- ja aluskemikaalivahingoissa. Lisäksi lain tarkoituksena olisi myös kehittää rannikkokuntien mahdollisuuksia ennalta varautua suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaan.

2 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Suuren yksittäisen öljy- tai muun kemikaalipäästön ja siitä seuraavan vahingon riski liittyy erityisesti meriliikenteeseen. Itämerellä tapahtuva suuri alusöljy- tai aluskemikaalivahinko onkin yksi vakavimmista ympäristöuhista Suomessa, joka voi liata rannikkoa merkittävältä alueelta ja edellyttää pitkäkestoisia torjunta- ja puhdistamistoimia. Kunnat vastaavat maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamisesta ja kunnostamisesta sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja vahinkoaineen keräämiseksi on tehty. Tarve ryhtyä pelastuslain mukaisen pelastustoiminnan päättymisen jälkeisiin jälkitorjuntatoimiin merialueen suuressa alusöljy- tai aluskemikaalivahingossa kohdistuu erityisesti rannikkokuntien alueelle. Kuntien voimavarat ovat rajalliset, minkä vuoksi kuntien välistä yhteistyötä jälkitorjunnan järjestämisessä suurissa vahinkotilanteissa olisi tarkoituksenmukaista kehittää.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin eräiden kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta pelastuslain 111 a §:ssä tarkoitetun jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa, kun kyseessä on merialueella tapahtuva suuri alusöljy- tai aluskemikaalivahinko.

Kuntien lakisääteinen vastuu jälkitorjunnan järjestämisestä perustuu pelastuslain 111 a §:ään, jossa säädetään jälkitorjuntaan liittyvistä viranomaistehtävistä, toimivaltuuksista, tiedonsaantioikeuksista ja kustannusvastuusta. Ehdotettavalla lailla täydennettäisiin pelastuslain jälkitorjuntasäätelyä siltä osin, kuin kyse on rannikkokuntien yhteistyön järjestämisestä ja operatiivisen toiminnan toteuttamisesta sekä siihen varautumisesta merialueella tapahtuvissa suurissa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkotilanteissa. Tässä esityksessä ehdotetaan myös pelastuslain 111 a §:ään muutosta, jolla lisättäisiin säännökset kunnan vastuusta vastata ympäristölle ja ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan aluskemikaalivahingon jälkitorjunnasta.

Ehdotettavan lain 2 §:n mukaan lain soveltamisalaan kuuluisivat poikkeuksellisen vakavat, ennakoimattomat ja laaja-alaiset vahinkotilanteet, kuten öljysäiliöaluksen karilleajo tai yhteentörmäys toisen aluksen kanssa. Lain soveltamisalan määrittely ei perustuisi päästön määrälliseen rajaan, vaan arvioon vahingon vaikutusten vakavuudesta. Rannikkokuntien yhteistyövelvoite jälkitorjunnan järjestämisessä tulisi kyseeseen sellaisissa vahinkotilanteissa, joista aiheutuisi vakavaa vaaraa tai haittaa ympäristölle tai ihmisten terveydelle. Tällaisissa tilanteissa vahingolla olisi hyvin todennäköisesti myös merkittäviä taloudellisia ja sosioekonomisia seurauksia, kuten vaikutuksia elinkeinotoimintaan, infrastruktuuriin sekä alueiden käyttöön.

3 §. Jälkitorjunnan yhteistyöalueet. Pykälässä säädettäisiin rannikkokuntien yhteistoiminnasta, jossa kunnat järjestäisivät tehtäviä lain velvoittamina yhdessä muiden kuntien kanssa. Rannikkokunnista muodostettavat yhteistyöalueet olisivat velvoitettuja tekemään yhteistyötä suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa. Rannikkokunnalla tarkoitettaisiin kuntaa, jonka alueella on merenrantaa tai joka sijaitsee merialueen välittömässä läheisyydessä, mukaan lukien kunnat, joihin kuuluu saaria tai saaristoalueita.

Yhteistyöalueita olisi kolme: eteläinen, läntinen ja pohjoinen yhteistyöalue. Yhteistyöalueet olisivat maantieteellisesti yhtenäisiä sekä jälkitorjunnan järjestämisen kannalta toiminnallisia kokonaisuuksia. Ehdotettavat yhteistyöalueet vastaisivat pelastustoiminnan yhteistyöalueiden mukaista jaottelua rannikkoalueella, jotka tulivat voimaan vuoden 2024 alusta.

Eteläinen yhteistyöalue muodostuisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakunnan rannikkokunnista, joita ovat Espoo, Hanko, Helsinki, Inkoo, Kirkkonummi, Loviisa, Porvoo, Raasepori, Sipoo ja Siuntio sekä Hamina, Kotka, Pyhtää ja Virolahti. Eteläisen yhteistyöalueen vastuualueeseen kuuluisi sellaisten vahinkojen jälkitorjunta, joiden vaikutukset ilmenisivät Suomenlahden rannikolla.

Läntinen yhteistyöalue muodostuisi Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Pohjanmaan maakunnan rannikkokunnista, joita ovat Kaarina, Kemiönsaari, Kustavi, Masku, Mynämäki, Naantali, Paimio, Parainen, Pyhäranta, Raisio, Salo, Sauvo, Taivassalo, Turku, Uusikaupunki ja Vehmaa sekä Eurajoki, Merikarvia, Pori, ja Rauma sekä Kaskinen, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Kruunupyy, Luoto, Maalahti, Mustasaari, Närpiö, Pietarsaari, Uusikaarlepyy, Vaasa ja Vöyri. Läntisen yhteistyöalueen vastuualueeseen kuuluisi sellaisten vahinkojen jälkitorjunta, joiden vaikutukset ilmenisivät Saaristomeren, Selkämeren ja Merenkurkun rannikolla.

Pohjoinen yhteistyöalue muodostuisi Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakuntien rannikkokunnista, joita ovat Kokkola sekä Hailuoto, Ii, Kalajoki, Kempele, Liminka, Lumijoki, Oulu, Pyhäjoki, Raahe ja Siikajoki sekä Kemi, Keminmaa, Simo ja Tornio. Nämä kunnat rajoittuvat suoraan Perämereen ja muodostavat Suomen pohjoisen rannikkovyöhykkeen. Pohjoisen yhteistyöalueen vastuualueeseen kuuluisi sellaisten vahinkojen jälkitorjunta, joiden vaikutukset ilmenisivät Perämeren rannikolla.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaussäännös kuntalain 8 lukuun, jossa säädetään kuntien yhteistoiminnan järjestämisestä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimitus, yhteinen virka, sopimus viranomaisesta hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kustakin yhteistoiminnan muodosta säädetään kuntalain 8 luvussa tarkemmin erikseen omissa pykälissään. Kunnan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti kunnat voisivat päättää siitä, miten yhteistyö olisi tarkoituksenmukaisinta yhteistyöalueella järjestää.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yhteistyöalueiden tehtävistä. Yhteistyöalueiden kuuluisi varautua jälkitorjunnan järjestämiseen sekä huolehtia yhteistyössä jälkitorjunnan toteuttamisesta merialueen suurissa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkotilanteissa. Yhteistyöalueet vahvistaisivat rannikkokuntien valmiuksia ja voimavaroja parantaen näiden kykyä selviytyä jälkitorjunnan järjestämisestä pitkäkestoisissa ja laajoissa vahinkotilanteissa.

4 §. Varautuminen. Pykälä sisältäisi varautumista koskevan yleissäännöksen. Säännöksessä säädettäisiin yhteistyöalueen velvollisuudesta varautua merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseen. Varautuminen toteutettaisiin laatimalla varautumissuunnitelma sekä toteuttamalla muita tarvittavia toimenpiteitä, kuten koulutusta, harjoituksia, voimavarojen koordinoitua sekä yhteistyöalueen resurssikartoituksia, joiden avulla voitaisiin selvittää esimerkiksi kaluston, henkilöstön tai asiantuntemuksen saatavuutta.

Tavoitteena olisi varmistaa, että yhteistyöalueella on riittävät valmiudet, voimavarat, osaaminen sekä toimintamallit jälkitorjunnan tehokkaaseen toteuttamiseen tilanteissa, joissa vahingon laajuus ylittää yksittäisen kunnan toimintakyvyn. Varautumissuunnitelma toimisi keskeisenä välineenä yhteistyöalueen toiminnan ennakoidussa suunnittelussa ja yhteensovittamisessa. Varautumissuunnitelmasta säädettäisiin tarkemmin lain 5 §:ssä.

5 §. Varautumissuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin varautumissuunnitelman sisällöstä, varautumissuunnitelman laatimismenettelystä sekä siihen liittyvästä rahoituksesta.

Pykälän 1 momentin mukaan 3 §:ssä tarkoitettujen yhteistyöalueiden olisi laadittava varautumissuunnitelma merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi. Vaatimus olisi uusi voimassa olevaan sääntelyyn nähden.

Lupa- ja valvontavirasto ohjaisi yhteistyöalueen varautumissuunnittelua. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvän asiantuntija-avun antamista sekä muuta tarpeellista ohjausta. Varautumissuunnitelmaa laadittaessa yhteistyöalueella olisi mahdollisuus kutsua mukaan myös muita asiantuntijoita, joiden osaaminen tukee jälkitorjunnan suunnittelua ja toteutusta. Tämä mahdollistaisi suunnittelun moniammatillisen näkökulman ja varmistaisi, että eri viranomaisten ja toimijoiden roolit otetaan huomioon jo varautumisvaiheessa. Esimerkiksi hyvinvointialueen pelastustoimen edustajan osallistaminen varautumissuunnitteluun olisi hyödyllistä, koska pelastustoimi vastaa vahinkotilanteen alkuvaiheen operatiivisen toiminnan johtamisesta saaristossa ja rannikolla. Muita mahdollisia asiantuntijoita voisi olla esimerkiksi ympäristöhallinnon edustajat, alueelliset jätehuollon toimijat tai vapaaehtoisorganisaatioiden edustajat.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin varautumissuunnitelman sisältövaatimuksista. Varautumissuunnitelmassa tulisi huomioida yhteistyöalueen alueelliset olosuhteet ja tunnistaa merkittävimmät riskit, jotka voivat johtaa suuriin alusöljy- tai aluskemikaalivahinkoihin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä alueen riskikohteisiin, kuten väyliin, öljysatamiin sekä luonnonsuojelualueisiin ja muihin herkkiin luontokohteisiin, joiden suojelu tulisi erityisesti huomioida. Suunnitelmassa olisi esitettävä jälkitorjunnan organisointi yhteistyöalueella ja kuntakohtaiset toimet sekä jälkitorjuntaan osallistuvat tahot ja niiden tehtävät. Suunnitelmassa voitaisiin esimerkiksi kuvata, miten jälkitorjunnan johtovastuu määrittyy, miten tilannekuvaa yhteistyöalueella jaetaan ja mitä ostopalveluita jälkitorjunnassa käytetään. Jälkitorjuntaan liittyy olennaisesti myös vahinkojätteen jätehuoltoon liittyvät toimenpiteet. Tästä syystä varautumissuunnitelmassa olisi syytä huomioida myös vahinkojätteen jätehuollon järjestäminen, mukaan lukien vahinkojätteen välivarastointi.

Jälkitorjuntaan osallistuvia tahoja voisi esimerkiksi olla jälkitorjuntaan osallistuvien kuntien viranomaiset, laitokset, kilpailutetut urakoitsijat, ympäristökonsultit sekä Lupa- ja valvontaviraston sekä Suomen ympäristökeskuksen ympäristövahinkoasiantuntijat. Suunnitelmassa voitaisiin myös kuvata esimerkiksi varallaolojärjestelyt ja toimintatavat virka-ajan ulkopuolella.

Pykälän 3 momentin mukaan varautumissuunnitelma olisi pidettävä ajan tasalla ja sen ajantasaisuus tulisi tarkistaa vähintään joka neljäs vuosi. Ajantasaisuuden tarkistaminen tarkoittaisi, että olemassa olevaa yhteistyöalueen varautumissuunnitelmaa voitaisiin käyttää suunnitelman valmistelutyön pohjana, mutta tarvittaessa tiedot olisi päivitettävä tiedot ajan tasalle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tahoista, joille varautumissuunnitelman keskeinen sisältö olisi toimitettava tiedoksi. Tällä tarkoitetaan julkista tietoa, joka on tarpeellista niille viranomaisille ja toimijoille, jotka osallistuvat alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin varautumissuunnittelun rahoituksesta. Ympäristöministeriö voisi myöntää yhteistyöalueeseen kuuluville rannikkokunnista muodostettaville yhteistyöalueille valtionavustusta varautumissuunnitelmaa varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Valtionavustuksen myöntämisen yleisissä perusteissa sekä valtionavustuksen käytössä ja sen valvonnassa noudatettaisiin valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Koska varautumissuunnitelma olisi uusi lakisääteinen velvoite rannikkokunnille, on lähtökohtana, että uudesta velvoitteesta aiheutuneet kulut korvattaisiin niille rahoitusperiaatteen mukaisesti. Käytännössä yhteistyöalueet voisivat laatia suunnitelmansa itse taikka käyttää sen valmisteluun ulkopuolista tahoa. Valtionavustusta voisi hakea molemmissa tilanteissa. Yhteistyöalueelle myönnettävän valtionavustuksen suuruus määräytyisi sen mukaan, kuinka moni kunta osallistuu varautumissuunnitelman laatimiseen. Myönnettävä avustus määräytyisi varautumissuunnitelman laatimiseen osallistuvien kuntien lukumäärän mukaan. Varautumissuunnitelman laatimiskustannuksiin voisi sisältyä myös sopimukselliseen varautumiseen liittyviä kustannuksia, jotka liittyvät jälkitorjunnan järjestämiseen.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä, valmistelusta ja varautumissuunnitelman käsittelystä.

7.2 Laki pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta

111 a §. *Öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunta.* Pykälää esitetään muutettavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvelvoitetta koskevat säännökset.

Esitetyt muutokset perustuvat merellisen alusöljy- ja aluskemikaalivahingon kasvaneeseen riskiin sekä tarpeeseen päivittää jälkitorjuntaa koskevaa sääntelyä vastaamaan paremmin erityisesti merenkulussa käytettävien polttoaineiden muuttuvia ominaisuuksia. Kunnille säädetty jälkitorjunnan järjestämisvelvoite koskee nykyisin vain kivennäisöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamia vahinkoja. Monet öljytuotteet perustuvat tulevaisuudessa ja jo nykyisin osittain tai kokonaan muihin raaka-aineisiin kuin raakaöljyyn. Erityisesti laivapolttoaineiden kirjo laajenee tulevaisuudessa ja siirtyy kivennäisöljypohjaisista tuotteista uuden tyyppisiin polttoaineisiin (kuten ammoniakki, metanoli, LNG/LPG tai orgaanisista materiaaleista tuotetut biopolttoaineet), jotka luokitellaan öljyn sijaan muiksi haitallisiksi aineiksi.

Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin öljyvahinkojen lisäksi myös aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan teknisluontoista muutosta jälkitorjunnan soveltamisalan laajennuksen vuoksi.

Pykälän 2 momentti säilyisi ennallaan, eikä siihen esitetä muutoksia.

Pykälän 3 momentti olisi uusi. Kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi säädettäisiin ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavien aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvelvoite. Pelastuslain 2 a §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan aluskemikaalivahingolla tarkoitetaan aluksesta merialueella aiheutuvaa tapahtumaa tai samaa alkuperää olevaa tapahtumasarjaa, joka johtaa tai saattaa johtaa muun haitallisen aineen kuin öljyn päästöön ja joka vaarantaa tai saattaa vaarantaa meriympäristön taikka rannikon tilan tai niihin liittyviä etuja, ja joka vaatii kiireellisesti suoritettavia toimia. Kunta vastaisi tarvittaessa aluskemikaalivahingon pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamisesta ja kunnostamisesta sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja haitallisen aineen keräämiseksi on tehty.

Ehdotettu aluskemikaalivahingon jälkitorjunnan määritelmä olisi muotoilultaan samankaltainen kuin öljyvahinkojen jälkitorjunnan määritelmä (pelastuslain 2 a §:n 2 mom. 8 kohta). Kunnan aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvelvoite tulisi kuitenkin kyseeseen vakavissa vahinkotilanteissa, jotka edellyttäisivät viranomaisen toimia ympäristön pilaantumisen ja siitä aiheutuvien terveyshaittojen estämiseksi. Muiden kemikaalivahinkojen jälkitorjunnasta vastaisi lähtökohtaisesti vahingon aiheuttaja, toiminnanharjoittaja, kiinteistön omistaja tai muu laissa säädetty vastuutaho.

Koska aluskemikaalivahingon jälkitorjunnan järjestämisvelvoite rajautuisi merialueella tapahtuviin vahinkoihin vakavissa vahinkotilanteissa, kohdistuisi järjestämisvelvoite lähinnä rannikkokuntiin. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten olisi osallistuttava aluskemikaalivahingon jälkitorjuntaan, vastaavalla tavalla kuin öljyvahinkojen jälkitorjunnassa.

Pykälän 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi, jossa säädetään jälkitorjunnan johtovastuusta sekä Lupa- ja valvontaviraston tehtävästä. 3 momenttiin esitetään lisättäväksi informatiivinen

säännös, jossa viitataan ehdotettavaan uuteen lakiin, jossa säädettäisiin rannikkokuntien yhteistyövelvoitteesta merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä.

Pykälän 4 ja 5 momentti siirtyisivät 5 ja 6 momentiksi, ja niihin esitetään teknisluontoisia muutoksia, jotka liittyvät jälkitorjunnan järjestämisvelvoitteen laajentamiseen koskemaan myös aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa. Kunnalla olisi aluskemikaalivahingon jälkitorjuntaa tehdessä vastaavat toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet, mitä niillä on käytettävissään öljyvahinkojen jälkitorjunnassa.

Pykälän 6 momentti siirtyisi 7 momentiksi ja siinä säädetään kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuvista kustannuksista. Momenttiin esitetään teknisluontoista muutosta, jonka mukaan kunnalla olisi oikeus saada korvaus öljyvahinkojen lisäksi myös aluskemikaalivahingon jälkitorjunnasta aiheutuvista kustannuksista pelastuslain 99 a §:n 1 momentin mukaisesti. Muilta osin säännökseen ei esitetä muutoksia.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuun lakiin eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä sisältyy yksi asetuksenantovaltuus, jonka perusteella valtioneuvosto voisi antaa asetuksella lakia täsmentäviä säännöksiä. Varautumissuunnitelmaa koskevassa 5 §:ssä mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen varautumissuunnitelman sisällöstä, valmistelusta ja käsittelystä.

9 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.

Eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä annetun lain 3 §:ssä säädettyjen yhteistyöalueiden osalta ehdotetaan, että yhteistyöalueiden olisi aloitettava toimintansa vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Siirtymäaika on tarpeen, jotta rannikkokunnat voivat sopia yhteistyöjärjestelyistä. Lisäksi ehdotetaan, että lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitetut ensimmäiset varautumissuunnitelmat olisi laadittava vuoden kuluessa yhteistyöalueiden toiminnan aloittamisesta. Siirtymäaika antaisi yhteistyöalueille riittävän ajan suunnitelmien laatimiselle.

10 Toimeenpano ja seuranta

Esitykseen sisältyvän lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia tullaan seuraamaan säädösten voimaantulon jälkeen. Seurannassa tullaan kiinnittämään huomiota erityisesti rannikkokunnista muodostettavien yhteistyöalueiden sekä varautumissuunnitelman laatimisvelvoitteen toimivuuteen. Samoin varautumissuunnitelmien laatimiskustannuksiin liittyvää rahoitustarvetta on tarpeen seurata.

Ehdotettavan lainsäädännön toimeenpanoon liittyvien vastuiden toteutumista sekä rannikkokuntien yhteistyötä jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa pyritään tukemaan ohjeistuksilla. Lisäksi tarkoituksenmukaista olisi järjestää jälkitorjuntaan ja siihen varautumiseen liittyvää koulutusta sekä kehittää ympäristövahinkojen torjuntaviranomaisten ja muiden torjuntaan osallistuvien tahojen välistä yhteistyötä.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa on sisäministeriössä valmisteilla hallituksen esitys pelastuslain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (pelastuslain II vaiheen uudistus). Pelastuslain uudistuksessa ei kuitenkaan ole tarkoitus esittää muutoksia pelastuslain 111 a §:ään.

Lisäksi esitys liittyy valmiuslain kokonaisuudistukseen siltä osin, että Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kaikilla hallinnonaloilla toteutetaan häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu ja sektorilainsäädännön päivittäminen samanaikaisesti valmiuslain kokonaisuudistuksen kanssa. Hallituksen esitys on osa ympäristöministeriön hallinnonalan häiriö- ja kriisitilanteiden kokonaistarkastelua.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen talousarviovaikutukset liittyvät jälkitorjunnan varautumissuunnitteluun, joka olisi uusi lakisääteinen tehtävä rannikkokunnista muodostettaville yhteistyöalueille. Uusi jälkitorjunnan varautumissuunnitelman laatimisvelvoite aiheuttaisi voimavaratarpeita rannikkokunnille ja niitä varten yhteistyöalueille voitaisiin myöntää rahoitusta valtionavustuksina. Valtionavustukset myöntäisi ympäristöministeriö. Ympäristöministeriö on esittänyt vuosien 2027–2030 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan vuodelle 2027 3,0 milj. euron määrärahaa sekä vuodelle 2030 2,0 milj. euron määrärahaa, jolla katettaisiin varautumissuunnitelman laatimiskustannuksia yhteistyöalueisiin kuuluville rannikkokunnille. Esitykseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia on kuvattu luvussa 4.2.1. Määrärahoista linjataan tarkemmin osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

Merellisen suuren alusöljy- tai aluskemikaalivahingon tapahtuessa jälkitorjuntaan liittyvän operatiivisen toiminnan kustannusten rahoittamisesta jälkitorjunnasta vastaaville kunnille päätettäisiin tarvittaessa tapauskohtaisesti erillisessä valtion talousarviomenettelyssä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain (731/1999) 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus, 15 §:n mukainen omaisuudensuoja, 18 §:n mukainen elinkeinovapaus, 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus sekä 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien toteutuminen. Lisäksi esityksen perustuslainmukaisuutta on arvioitava suhteessa siihen, mitä perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Lisäksi perustuslain 80 §:n laillisuusperiaate on otettava huomioon lain perussäännöksissä ja asetuksenantovaltuuksissa. Keskeisiin turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmällisemmän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp, s. 75).

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla

välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Kuntien tehtävien eriyttäminen merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Pykälän 1 momentin kunnallisen itsehallinnon yleisten periaatteiden mukaan kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Pykälän 2 momentin mukaan kunnille muuten annettavista tehtävistä tulee säätää lailla.

Perustuslaki ei estä säätämästä kuntien tehtävien eriyttämistä lainsäädännössä, jos sääntely vastaa niitä vaatimuksia, joita perustuslaki asettaa kuntia koskevalle sääntelylle muutenkin. Kuntien tehtävien eriytyminen ei saa muodostua kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi. Keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset koskevat kuntien tehtävistä ja kuntien yhteistoiminnasta säätämistä, päätöksenteon kansanvaltaisuutta ja tehtävien rahoitusta. Kuntien eriytyminen ei saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista.

Siltä osin kuin kysymys on pakollisen yhteistoiminnan järjestämiseen liittyvästä sääntelystä, perustuslakivaliokunta on tyypillisesti kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. (Ks. PeVL 21/2002 vp; PeVL 55/2002 vp; PeVL 26/2005 vp) Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Lisäksi valiokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. Vastaavat näkökohdat on huomioitava erillisratkaisusta säädettäessä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvän kustannusvastaavuuden sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittävään perustuslain 121 §:ään. Perustuslakivaliokunta on korostanut (ks. esim. PeVM 25/1994 vp, PeVL 18/2001 vp), että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuden periaate edellyttää kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta ja yhtenäistä oikeutta palveluihin. Perustuslaki ei edellytä, että kuntia kohdeltaisiin lainsäädännössä aina samalla tavalla niitä koskevista erityisolosuhteista riippumatta. Koska alueelliset erillisjärjestelyt merkitsevät ihmisten erilaista kohtelua maantieteellisen kriteerien perusteella, niille tulee osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta. Tällainen peruste on esimerkiksi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen. Kuntien tehtävien eriyttäminen voi

tietyissä tapauksissa edistää perusoikeuksien toteutumista, jos pyrkimyksenä on esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen edistäminen tilanteissa, joissa alueelliset erityisolosuhteet vaarantaisivat perusoikeuksien toteutumisen (ks. esim. PeVL 65/2002). Siltä osin kuin kuntien tehtävien eriyttämisen katsotaan johtavan alueellisiin eroihin ihmisten välillä, voidaan tällaisia eroja pitää herkimmin hyväksyttävänä silloin, kun niiden osoitetaan edistävän perusoikeuksien toteutumista. Hyväksyttäviä perusteita voivat olla esimerkiksi perustuslain 20 §:ssä säädetty vastuu ympäristöstä.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen mukainen vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännös toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 45/2016 vp).

Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöstä koskevissa esitöissä korostetaan, että ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. (HE 309/1993 vp, s. 66)

Esityksessä ehdotetaan kuntien tehtävien eriyttämistä alueellisten erityisolosuhteiden perusteella siten, että rannikkokunnille säädettäisiin yhteistyövelvoite merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä ja niihin varautumisessa. Rannikkokuntia koskeva erillISRatkaisu toteutettaisiin lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kolmella yhteistyöalueella. Eteläiseen yhteistyöalueeseen kuuluisivat Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnat, läntiseen yhteistyöalueeseen Satakunnan, Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan maakunnan rannikkokunnat ja pohjoiseen yhteistyöalueeseen kuuluisivat Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnan rannikkokunnat. Esityksessä tarkoitettu yhteistyövelvoite ei koskisi muita kuntia.

Jälkitorjuntaan liittyvän yhteistyövelvoitteen kohdentaminen rannikkokuntiin on perusteltua, sillä merellisen ympäristövahingon kasvanut riski voi toteutuessaan aiheuttaa vakavia ja laaja-alaisia haittoja ympäristön ja ihmisten terveydelle rannikkoalueilla. Lisäksi rannikkokunnat eroavat huomattavasti toisistaan sekä koon että jälkitorjuntaan käytettävissä olevien voimavarojen ja valmiuksien osalta. Tämän vuoksi yhteistyövelvoite puoltaa jälkitorjunnan järjestämis- ja varautumistehtävän osoittamista yksittäistä kuntaa laajemmalle yhteistyöalueelle. Ratkaisu parantaa jälkitorjunnan toteuttamisedellytyksiä rannikolla, tukee voimavarojen tehokasta käyttöä sekä vahvistaa kuntien välistä koordinaatiota ja valmiutta ylikunnallisissa vakavissa vahinkotilanteissa. Vakavassa ympäristövahinkotilanteessa viranomaisten hyvin suunnitellut ja tehokkaat torjuntatoimet ympäristön pilaantumisen ja terveyshaittojen ehkäisemiseksi ovat koko yhteiskunnan edun mukaisia ja tukevat samalla kansalaisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta sekä perustuslain 20 §:ssä turvatun ympäristöperusoikeuden toteutumista. Ympäristönsuojeluintressi muodostaa sen keskeisen

intressin, jonka perusteella muita perustuslailla suojattuja oikeuksia on joiltain kohdin ehdotettu rajoitettavaksi.

Ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan rannikkokunnista muodostettavat yhteistyöalueet saisivat kunnan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti päättää yhteistyön toteuttamistavasta kuntalain 8 luvun säännöksiä soveltaen. Ehdotettava sääntely ei antaisi yksittäiselle kunnalle asemaa, joka mahdollistaisi yksipuolisen päätösvallan järjestämis-yhteistyön toteuttamistavasta. Järjestely ei myöskään supistaisi yhteistyöhön velvoitettujen kuntien yleistä toimialaa, eikä vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvää vaatimusta kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille.

Rannikkokunnista muodostettaville yhteistyöalueille esitetään uudeksi lakisääteiseksi tehtäväksi varautumissuunnitelman laatimisvelvollisuutta, joka rahoitusperiaatteen mukaisesti tulisi kompensoida kunnille. Yhteistyöalueiden olisi varauduttava lakiehdotuksen 5 §:n mukaan merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseen laatimalla sitä koskevat varautumissuunnitelmat. Lakiehdotukseen sisältyisi säännökset siitä, että ympäristöministeriö voisi myöntää yhteistyöalueille valtionavustusta varautumissuunnitelmien laatimis- ja päivittämiskustannuksien kattamiseksi valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Näin ollen ehdotuksessa huomioitaisiin kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvä kustannusvastaavuus kunnallista itsehallintoa määrittävän perustuslain 121 §:n mukaisesti.

Esityksen soveltamisalaan kuuluvat merialueen suuret alusöljy- ja aluskemikaalivahingot ovat vaikeasti ennakoitavia, yksittäisiä poikkeustilanteita, johon liittyvä viranomaisten jälkitorjuntakustannuksien rahoitustarve valtion budjetista ratkaistaisiin tapauskohtaisesti erillisessä valtion talousarviomenettelyssä.

Pelastuslain 111 a §:n muutos

Pelastuslain 111 a §:n nojalla kunnat vastaavat nykyisin tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Esityksessä ehdotetaan pelastuslain 111 a §:n muutosta, jonka mukaan kuntien jälkitorjunnan järjestämisvelvoite laajenisi koskemaan öljyvahinkojen lisäksi myös ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavan aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa. Näin ollen kunnille esitetty aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvastuu rajautuisi koskemaan vakavia merialueella tapahtuvia vahinkotilanteita, jotka edellyttävät viranomaisen toimia myös jälkitorjuntavaiheessa ympäristö- ja terveyshaittojen rajoittamiseksi mahdollisimman vähäiseksi. Esitetyn pelastuslain 111 a §:n muutoksen myötä kunnan lakisääteinen vastuu ja toimimisvelvoite vakavissa aluskemikaalivahinkotilanteissa määriteltäisiin nykyistä selkeämmin.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan, 18 §:n elinkeinovapauden ja 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden kannalta. Jälkitorjuntasääntelyn perusoikeusvaikutuksia on osaltaan käsitelty pelastuslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 18/2018 vp) sekä öljyntorjuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 248/2009 vp). Öljyntorjuntalain kumoutuessa ja öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuiden siirtyessä ympäristöministeriön hallinnonalalta sisäministeriön hallinnonalalle vuonna 2019 öljyntorjuntalainsäädäntö siirrettiin lähes sellaisenaan pelastuslakiin.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden periaate on

elinkeinonharjoittamista koskeva pääsääntö, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen takia. Lain on täytettävä perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Rajoitusten laajuudesta ja muusta olennaisesta sisällöstä tulee säätää laissa. (HE 309/1993 vp, s. 67).

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on suojattu. Omaisuudensuoja kattaa paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, myös vallan määrätä siitä. Omaisuuteen voidaan puuttua tai sitä rajoittaa vain lain nojalla (HE 309/1993 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että omaisuus ei ole perustuslain suojaama kaikkia käyttörajoituksia vastaan, ja että omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVM 25/1994 vp). Valiokunta viittasi tässä yhteydessä omaisuudensuoja-asioissa jo pitkään noudatettuun tulkintalinjaan, jonka mukaan omistajan varallisuus-oikeuksille annettava suoja ei ole ehdotonta, vaan tavallisella lailla voidaan säätää rajoituksia, jotka eivät loukkaa omistajan normaalia, kohtuullista ja järkevää omaisuudenkäyttöä.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuksien yleisistä rajoituskriteereistä suhteellisuusvaatimus merkitsee niin omaisuudensuojan kuin elinkeinon harjoittamisoikeudenkin kannalta sitä, että perusoikeuden rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa kyseiseen perusoikeuteen (PeVL 24/1998).

Omaisuudensuojan käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on erityistä painoa annettava perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. PeVL 69/2018 vp sekä esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 55/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useamman kerran käsitelty ympäristöperusoikeussäännöksen (perustuslain 20 §) suhdetta erityisesti omaisuuden suojaan (perustuslain 15 §). Säännösten punnintaan perustuvan keskinäissuhteen osalta valiokunta on yhtäältä todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia siirtämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslain 20 §:n oikeudellinen merkitys on säätämisaikakohdan ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen merkittävästi vahvistunut (ks. erityisesti PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp).

Ehdotettu sääntely vastaisi nykyisen pelastuslain 111 a §:n öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevia säännöksiä viranomaisten tehtävien, toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien osalta. Lakiin lisättäisiin säännökset, joiden mukaan jälkitorjuntaa johtavalla viranomaisella olisi aluskemikaalivahingon torjumiseksi ja sen seurausten rajoittamiseksi käytössään pelastuslain 36 §:n 2 momentissa ja 36 a §:ssä säädetyt toimivaltuudet sekä 89 a §:ssä ja 89 b §:ssä säädetyt tiedonsaantioikeudet, vastaavalla tavalla kuin öljyvahinkojen jälkitorjunnassa. Näin ollen esitykseen sisältyisi eräitä yksilön velvollisuuksien ja oikeuksien perusteita, joista ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla, jotta viranomaisilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus käyttää toimivaltuuksiaan tehokkaasti vakavissa aluskemikaalivahinkotilanteissa. Näihin velvoitteisiin kuuluisi esimerkiksi alueen tai omaisuuden luovuttaminen torjuntakäyttöön sekä

osallistuminen torjuntatoimiin. Samalla turvattaisiin yksilön oikeus saada korvaus aiheutuneita menetyksistä.

Esityksellä olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, erityisesti perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen kytkeytyvä tavoite. Esitys turvaisi ympäristön hyvää tilaa varmistamalla, että viranomaisilla on asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet ryhtyä tarpeellisiin jälkitorjuntatoimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja ihmisten terveyden suojaamiseksi. Esitetyt perusoikeuksien rajoitukset ovat luonteeltaan poikkeuksellisia, tilapäisiä ja sidottu laissa oleviin edellytyksiin. Säännökset täyttävät perustuslain vaatimuksen, kun otetaan huomioon ympäristönsuojeluintressin voimakkuus ja säännös korvauksista torjuntaan osallistumisesta (PeVL 24/2001 vp).

Valtio vastaisi viime kädessä tapauskohtaisen arvion perusteella viranomaistoimien kustannuksista vakavissa aluskemikaalivahinkotilanteissa. Tämä noudattaa myös perustuslain ympäristöperusoikeuden julkiselle vallalle asettamia velvoitteita.

Esityksen perusoikeusliittännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä ja perustellussa suhteessa suojeltaviin oikeushyviin nähden. Ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Ehdotettu laki eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä sisältää valtuuden, jonka perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava myös perustuslain 80 §:n kannalta.

Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan on edellytetty sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (PeVL 25/2005 vp, s.4. ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella, mutta tällöinkin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Ehdotettava uusi laki sisältää yhden valtuuden, jonka perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtuussäännös sisältyisi ehdotetun lain 5 §:n 6 momenttiin, jonka nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä, valmistelusta ja käsittelystä. Tämä asetuksenantovaltuus on muotoiltu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siten, että sääntely täyttää perustuslain 80 §:n vaatimukset.

[Täydennetään tarvittaessa myöhemmin.]

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää eräiden kuntien välistä yhteistyötä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa siten, että vahingosta aiheutuvat haitat jäävät ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle mahdollisimman vähäisiksi.

2 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään eräiden kuntien yhteistyöstä ja varautumisesta pelastuslain (379/2011) 111 a §:ssä tarkoitetun jälkitorjunnan järjestämisessä, kun kyseessä on merialueella tapahtuva suuri alusöljy- tai aluskemikaalivahinko, josta aiheutuu vakavaa vaaraa tai haittaa ympäristölle tai ihmisten terveydelle.

3 §

Jälkitorjunnan yhteistyöalueet

Merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämistä ja varautumista varten on kolme yhteistyöaluetta, joita ovat:

1) *eteläinen yhteistyöalue*, joka muodostuu Uudenmaan ja Kymenlaakson maakunnan rannikkokunnista;

2) *läntinen yhteistyöalue*, joka muodostuu Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Pohjanmaan maakunnan rannikkokunnista;

3) *pohjoinen yhteistyöalue*, joka muodostuu Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnan rannikkokunnista.

Yhteistyöalueiden toiminnan järjestämiseen sovelletaan, mitä kuntalain (410/2015) 8 luvussa säädetään kuntien yhteistoiminnasta.

Yhteistyöalueiden tehtävänä on varautua jälkitorjunnan järjestämiseen ja osallistua sen toteutukseen tämän lain mukaisesti.

4 §

Varautuminen

Yhteistyöalueen on varauduttava varautumissuunnitelmalla sekä muilla toimenpiteillä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseen.

5 §

Varautumissuunnitelma

Yhteistyöalueen on laadittava varautumissuunnitelma merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi. Lupa- ja valvontavirasto ohjaa yhteistyöalueen varautumissuunnittelua.

Varautumissuunnitelmassa on otettava huomioon alueelliset olosuhteet ja tunnistettava riskitekijät, jotka voivat aiheuttaa suuren alusöljy- tai aluskemikaalivahingon merialueella. Varautumissuunnitelmassa on esitettävä tiedot jälkitorjunnan organisoinnista yhteistyöalueella sekä jälkitorjuntaan osallistuvista tahoista ja niiden tehtävistä.

Varautumissuunnitelma on pidettävä ajan tasalla, ja sen päivittämistarve on arvioitava vähintään joka neljäs vuosi.

Varautumissuunnitelman keskeinen sisältö on toimitettava tiedoksi ympäristöministeriölle, Lupa- ja valvontavirastolle, yhteistyöalueen hyvinvointialueiden pelastusviranomaisille, Rajavartiolaitokselle ja muille yhteistyöalueen tarpeelliseksi katsomille tahoille.

Ympäristöministeriö voi myöntää yhteistyöalueelle valtionavustusta tässä pykälässä tarkoitetun suunnitelman laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001).

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä, valmistelusta ja käsittelystä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pelastuslain (379/2011) 111 a §, sellaisena kuin se on laeissa 1353/2018, 1264/2022 ja 581/2025, seuraavasti:

111 a §

Öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunta

Jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle.

Kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan.

Kunta vastaa tarvittaessa myös ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavan aluskemikaalivahingon seurauksena pilaantuneen maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamisesta ja kunnostamisesta sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja haitallisen aineen keräämiseksi on tehty (*aluskemikaalivahingon jälkitorjunta*). Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan.

Jälkitorjuntaa johtaa asianomaisen kunnan määräämä viranomainen. Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle. Kuntien yhteistyöstä alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä säädetään eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä annetussa laissa (xx/xxxx).

Mitä 36 §:n 2 momentissa ja 36 a §:ssä säädetään pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista.

Mitä 89 a ja 89 b §:ssä säädetään öljy- ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa johtavan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista.

Mitä 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus öljyvahinkojen jälkitorjunnan kustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

2.

Laki

pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pelastuslain (379/2011) 111 a §, sellaisena kuin se on laeissa 1353/2018, 1264/2022 ja 581/2025, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

111 a §

111 a §

Öljyvahinkojen jälkitorjunta

*Öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen
jälkitorjunta*

Öljyvahinkojen jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle.

Kunta vastaa tarvittaessa jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan.

Jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle.

Kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan.

Kunta vastaa tarvittaessa myös ympäristölle tai ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavan aluskemikaalivahingon seurauksena pilaantuneen maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamisesta ja kunnostamisesta sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja haitallisen aineen keräämiseksi on tehty (aluskemikaalivahingon jälkitorjunta). Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan.

Jälkitorjuntaa johtaa asianomaisen kunnan määräämä viranomainen. Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle.

Jälkitorjuntaa johtaa asianomaisen kunnan määräämä viranomainen. Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle. Kuntien yhteistyöstä alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä säädetään eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen

Voimassa oleva laki

Mitä 36 §:n 2 momentissa ja 36 a §:ssä säädetään pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista.

Mitä 89 a ja 89 b §:ssä säädetään öljy- ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa johtavan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista.

Mitä 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnan kustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa.

Ehdotus

jälkitorjunnan järjestämisessä annetussa laissa (xx/xxxx).

Mitä 36 §:n 2 momentissa ja 36 a §:ssä säädetään pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista.

Mitä 89 a ja 89 b §:ssä säädetään öljy- ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa johtavan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta, koskee myös jälkitorjuntaa johtavaa viranomaista.

Mitä 99 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus *öljyvahinkojen* jälkitorjunnan kustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
