HE 348/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden rannikkokuntien yhteistyöstä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden rannikkokuntien yhteistyöstä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa. Esityksen tavoitteena on vahvistaa rannikkokuntien varautumista Suomenlahdella tapahtuviin suuriin alusöljyvahinkoihin sekä tukea rannikkokuntien yhteistyötä jälkitorjunnan järjestämisessä.

Esityksen mukaan lakia sovellettaisiin Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien yhteistyöhön Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon järjestämisessä ja siihen varautumisessa.

Yhteistyöalueeseen kuuluvien rannikkokuntien olisi yhteistoiminnassa laadittava varautumissuunnitelma, jota olisi pidettävä ajan tasalla.

Ympäristöministeriö voisi myöntää yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille valtionavustusta varautumissuunnitelman laatimiskustannuksiin sekä valmiuden ylläpitoon liittyviin kustannuksiin valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjauksia, jotka koskevat riittävän öljyntorjuntavalmiuden varmistamista, kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan kriisinkestävyyden varmistamista, kuntien tehtävien erilaistumista sekä valtion sitoumusta rahoittaa kuntien uudet tehtävät sekä tehtävien laajennukset. Lisäksi esitys toteuttaa hallituksen puoliväliriihen kirjausta kuntien olosuhteiden erilaisuuden huomioon ottamisesta sekä kuntien välisen järjestämisyhteistyön tukemisesta. Esitys tukisi osaltaan myös eduskunnan ympäristövahinkorahastolakia koskevan lausuman toteuttamista, jonka mukaan hyvästä öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta tulee huolehtia.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 täydentäväksi talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1
PERUSTELUT 5
1 Asian tausta ja valmistelu 5
1.1 Tausta 5
1.2 Valmistelu 5
2 Nykytila ja sen arviointi 6
2.1 Kansallinen lainsäädäntö 6
2.1.1 Pelastuslaki 6
2.1.1.1 Johdanto 6
2.1.1.2 Öljyvahinkojen jälkitorjunta 7
2.1.2 Ympäristönsuojelulaki 8
2.1.3 Jätelaki 10
2.1.4 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 11
2.1.5 Merilaki 12
2.1.6 Laki ympäristövahinkorahastosta 15
2.1.7 Vaarallisten aineiden kuljettamisesta annettu laki 16
2.1.8 Ympäristövahinkolaki 17
2.1.9 Valmiuslaki 18
2.2 Kuntien välistä yhteistyötä ja tehtävien eriyttämistä koskeva sääntely 20
2.2.1 Kuntalaki 20
2.2.2 Taustaa kuntien yhteistyöstä 21
2.2.3 Eriyttämisen tavat lainsäädännössä 22
2.3 Kansainväliset sopimukset 22
2.3.1 Vastuuyleissopimus ja kansainväliset öljyvahinkorahastot (IOPC-rahastot) 22
2.3.2 Vaarallisten ja haitallisten aineiden vahinkoja koskeva kansainvälinen vastuusopimus ja korvausrahasto (HNS-sopimus ja rahasto) 23
2.4 Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa 24
2.5 Ympäristövahingot Suomessa 2020–2025 26
2.6 Alusliikenteen riskit ja vahingot Itämerellä 26
2.6.1 Itämeren alusliikenne 26
2.6.2 Merellisen öljyvahingon riskitekijät 27
2.6.3 Vakavin alusöljyvahinkoskenaario Suomenlahdella 28
2.6.4 Tilastotietoa Itämerellä tapahtuneista alusöljyvahingoista 29
2.7 Ympäristövahinkojen torjuntatoimien tavoitteet 30
2.8 Öljyvahinkojen torjuntavaiheet ja toimijat 32
2.8.1 Torjuntatoimien keskeinen sisältö 32
2.8.2 Vahinkojätteiden jätehuoltoon liittyvät toimet 35
2.8.3 Vapaaehtoisten osallistuminen öljyvahinkojen torjuntaan 36
2.8.3.1 Johdanto 36
2.8.3.2 WWF:n vapaaehtoiset öljyntorjuntajoukot 37
2.8.3.3 Likaantuneiden eläinten hoito 38
2.9 Viranomaisten taloudelliset edellytykset öljyvahinkojen torjuntatoimien toteuttamiselle 38
2.10 Ahvenanmaa 39

2.11 Lainsäädännön kehittämistarpeet....39
2.11.1 Nykytila....39
2.11.2 Kuntien välisen yhteistyön kehittäminen jälkitorjunnassa ja siihen varautumisessa Suomenlahden rannikkoalueella....41
2.11.3 Jälkitorjuntaan varautuminen....41
3 Tavoitteet....42
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....42
4.1 Keskeiset ehdotukset....42
4.1.1 Uusi laki eräiden rannikkokuntien yhteistyöstä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa....42
4.1.2 Jälkitorjuntakustannusten korvaaminen ja takaisinperintä....43
4.2 Pääasialliset vaikutukset....44
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset....44
4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan....44
4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin....45
4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen....45
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan....46
4.2.2.1 Kuntavaikutukset....46
4.2.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisiin....47
4.2.2.3 Vaikutukset hyvinvointialueisiin....48
4.2.3 Ympäristövaikutukset....48
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset....48
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot....49
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....49
5.1.1 Jälkitorjuntasääntelyn laajempi uudistaminen....49
5.1.2 Hallituksen esitysluonnoksessa arvioitu yhteistyöaluemalli....49
5.1.3 Viranomaisvaihtoehdot....50
5.1.4 Valittu toteuttamisvaihtoehto....51
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot....51
5.2.1 Ulkomaiden lainsäädäntö....51
5.2.1.1 Ruotsi....51
5.2.1.2 Tanska....52
5.2.1.3 Viro....52
5.2.2 Kansainvälisiä öljyvahinkotapauksia....52
6 Lausuntopalaute....54
6.1 Yleistä lausuntopalautteesta....54
6.1.1 Esityksen tavoitteet....54
6.1.2 Yhteistyöalueet....55
6.1.3 Jälkitorjunnan rahoitus ja uudet tehtävät....55
6.1.4 Vakavan vahingon määrittely....55
6.1.5 Muut huomiot....56
6.2 Lausuntopalautteen huomioon ottaminen....56
7 Säännöskohtaiset perustelut....57
8 Lakia alemman asteinen sääntely....61
9 Voimaantulo....61
10 Toimeenpano ja seuranta....61

11 Suhde muihin esityksiin 62
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä 62
11.2 Suhde talousarvioesitykseen 62
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 62
12.1 Yleistä 62
12.2 Kunnallinen itsehallinto, yhdenvertaisuus ja ympäristövastuu 63
12.3 Suhde omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen 65
12.4 Asetuksenantovaltuudet 66
LAKIEHDOTUS 67
Laki eräiden rannikkokuntien yhteistyöstä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa 67

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen merellinen toimintaympäristö on muuttunut paljon viime vuosina. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on lisännyt merkittävästi suuren öljyvahingon riskiä merialueilla, ja erityisesti Suomenlahden alueella. 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 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, minkä vuoksi on varmistettava riittävät viranomaisvalmiudet varautua vahinkoihin. 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.

Poikkeuksellisen laaja merellinen öljyvahinko edellyttää pitkäkestoisia torjunta- ja puhdistustoimia, jotka sitovat huomattavia voimavaroja kaikissa torjunnan vaiheissa. Pelastustoiminnan päättymisen jälkeen vastuu vahingon jälkitorjunnasta siirtyy kunnille. Kunnilla on hyvin vaihtelevat voimavarat jälkitorjunnan hoitamiseen, ja erityisesti suurissa vahinkotilanteissa jälkitorjuntaan käytettävät voimavarat ovat rajalliset. Tämän vuoksi kuntien välistä yhteistyötä jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa on tarpeen kehittää erityisesti Suomenlahden rannikkoalueella.

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 kriisinkestävyyden varmistamiseen (10.1). Lisäksi esitys liittyy hallituksen puoliväliriihen 2025 kirjaukseen, jonka mukaan hallitus huomioi kuntien olosuhteiden erilaisuuden ja tukee ja kehittää kuntien järjestämisyhteistyön lisäämistä. Eduskunta on ympäristövahinkorahastolakia koskevassa lausumassaan myös edellyttänyt, että hyvästä öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta huolehditaan.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Esityksen valmistelussa on tehty yhteistyötä sisäministeriön pelastusosaston, 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.

Esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 3.3.–26.4.2026 välisen ajan Lausuntopalvelu.fi -palvelussa (https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=d8bc4903-49fc-4f68-961b-3d8fbf75ae88). Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: sisäministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, oikeuskanslerinvirasto, korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Suomen ympäristökeskus, Lupa- ja valvontavirasto, Rajavartiolaitos, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Kymenlaakson hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue sekä Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Suomen rannikkokunnat (61 kpl), Suomen Kuntaliitto, WWF Suomi sekä muut hallituksen esitysluonnoksen kannalta keskeiset järjestöt ja toimijat. Myös muilla kuin lausuntopyynnön jakelussa mainituilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa. Lausuntopalautteen sisältöä selostetaan luvussa 6.

Hallituksen esitys on käsitelty Kuntatalouden hallinnollisessa neuvottelukunnassa 22. päivänä lokakuuta 2026.

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

2.1.1.1 Johdanto

Öljyvahinkojen torjunta perustuu pelastuslakiin (379/2011). Öljyvahinkojen torjunta käynnistyy pelastuslain mukaisella pelastustoiminnalla, jolla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuessa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia. Pelastuslain 32 §:n 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.

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. Alusöljyvahingossa ja aluskemikaalivahingossa Suomen aluevesillä aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä pelastustoiminnan johtajan asettaa kuitenkin Rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksen tehtävistä pelastustoimessa säädetään pelastuslain 27 a §:ssä. Pelastuslain 35 §:ssä säädetään johtamisesta yhteistoimintatilanteessa. Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja, joka vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta.

Pelastustoiminnan johtajalla on pelastuslain 36 ja 36 a §:n nojalla laajat toimivaltuudet vahingon torjumiseksi ja sen seurausten rajoittamiseksi. Näihin kuuluvat muun muassa oikeus ottaa tilapäisesti käyttöön torjunnassa tarvittavaa kalustoa, tiloja ja muita voimavaroja sekä määrätä vahingon torjunnan kannalta välttämättömistä toimenpiteistä. Lisäksi pelastuslain 89 a ja 89 b §:ssä säädetään öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta vastaavan viranomaisen tiedonsaantioikeuksista. Viranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada torjuntatoimien suunnittelussa ja toteuttamisessa välttämättömiä tietoja viranomaisilta, rekistereistä, yrityksiltä ja muilta toimijoilta öljyvahingon tai aluskemikaalivahingon torjumiseksi sekä vahinkojen seurausten rajoittamiseksi.

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. Pyydettäessä tai tarvittaessa päätös on vahvistettava kirjallisesti. Sen lisäksi mitä pelastuslain 34 §:n 5 momentissa säädetään, pelastustoiminnan lopettamisesta on ilmoitettava öljyvahinkojen osalta öljyvahinkojen jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle. Pelastuslain 47 §:ssä säädetään pelastustoiminnan suunnittelusta. Pelastuslaitosten on laadittava hyvinvointialueiden onnettomuusuhkiin perustuvat pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat sekä yhteistyöalueittain pelastustoiminnan johtamista ja avunantoa koskevat suunnitelmat. Lisäksi sisäministeriön johdolla laaditaan valtakunnallista johtamista ja yhteistoimintaa koskevat suunnitelmat yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa.

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 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).

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).

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.

2.1.1.2 Öljyvahinkojen jälkitorjunta

Öljy- 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.[1]

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.

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 kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Ympäristönsuojelulailla on saatettu kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen), teollisuuspäästödirektiivi, 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

[1]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.

(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 ennaltavarautumisvelvollisuudesta. Lain 16 ja 17 § sisältää säännökset maaperän ja pohjaveden pilaamiskielloista. 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.

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.

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 selvitysvelvollisuudestaan, Lupa- ja valvontavirasto voi määrätä puhdistamisesta vastuussa olevan täyttämään velvollisuutensa. 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. 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 (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.

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 ehkäisyyn sovelletaan myös ympäristönsuojelulakia. Jätelakia 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.

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. Ratkaisuissa 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 luvun 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.

2 a luvussa säädetään vaatimuksista öljylastien ja muiden haitallisten ja vaarallisten lastien siirtämiselle aluksesta toiseen (nk. STS-siirrot). Sääntely perustuu MARPOL-yleissopimuksen

I liitteen 8 lukuun siltä osin kuin se koskee öljylastien siirtoja, mutta on laajennettu kansallisesti koskemaan muitakin haitallisia ja vaarallisia lasteja.

Lain 2 luvussa säädetyn öljypäästökiellon rikkomisesta määrätään lain 3 luvun mukainen seuraamusmaksu (öljypäästömaksu), jollei päästöä ole pidettävä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Sääntelyssä on huomioitu Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus (SopS 50/1996), kuten sen Suomen lainkäyttövallalle asettamat reunaehdot. MARPOL-yleissopimus ja alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annettu direktiivi 2005/35/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 velvoitetaan aluksen päällikkö ilmoittamaan öljyvahingosta ja muun haitallisen aineen päästöstä sekä niiden vaarasta ja ryhtymään sellaisiin välittömiin torjuntatoimiin, joita häneltä kohtuudella voidaan vaatia.

Edellä mainittujen päästökieltojen ja -rajoitusten rikkomisesta määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista eli merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta säädetään lain 13 luvun 3 §:ssä. Lisäksi lain säännösten rikkominen, pois lukien huolimattomuudesta ulkomaiselta alukselta, voi tulla rangaistavaksi ympäristön turmelemisena rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:n mukaisesti.

Merenkulun ympäristönsuojelulakiin on valmisteltu muutoksia, joilla pantaisiin täytäntöön alusjäterikosdirektiivin vuoden 2024 muutokset (direktiivi (EU) 2024/3101 direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista). Direktiivimuutosten myötä on tarpeen säätää kansallisesti hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka kattaisi kaikki MARPOL-yleissopimuksen vastaiset päästöt veteen. Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellussa luonnoksessa esitetään uutta aluspäästömaksua, joka olisi mahdollista määrätä lain päästökieltojen rikkomisesta muun kuin huviveneen tai -aluksen päällikölle. Samalla öljypäästömaksua koskeva 3 luku kumottaisiin tarpeettomana. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 aikana.

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 taholla[2] 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 vaateet (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 vastuuta (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 tarkoitetut vahinkovaateet 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 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

[2] 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.

(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. vahinkotapahtumaa 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 öljysäiliöaluksesta päässeen 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 riippumatonta, 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 vahinkotapahtumaa 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 hylyn 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 hylyn 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. 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 rajaus 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).[3]

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 YVRL:n 13 §:n nojalla. Nämä korvaukset ovat luonteeltaan perinteisiä vahingonkorvauksia. Vahinkoa kärsineelle voidaan maksaa korvausta muun muassa aluksesta tai sen käyttämisestä johtuneen öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aluksen ulkopuolella Suomessa aiheutuneesta vahingosta. Lain esitöiden (HE 183/2022 vp) mukaan vahingon tulisi ilmetä Suomen alue- tai sisävesillä taikka maa-alueella, mutta päästö voisi olla lähtöisin esimerkiksi kansainvälisiltä vesialueilta. Merellisissä olosuhteissa on mahdollista, että Suomen alueen ulkopuolella, mutta esimerkiksi sen välittömässä läheisyydessä tapahtuvan öljy- tai kemikaalipäästön seurauksena aiheutuu vahinko Suomessa. Päästön alkuperää voi myös olla vaikea selvittää. Se, mitä korvauksia rahastosta maksettaisiin vahinkoa kärsineelle, määräytyy ensisijaista korvausvastuuta koskevan lainsäädännön, esimerkiksi, merilain tai vahingonkorvauslain perusteella. Myös se, mikä taho on vahingosta ensisijaisessa vastuussa, määräytyy vahingon aiheuttanutta toimintaa koskevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella. Rahastosta

[3] ks. myös HE 336/2026 vp.

maksetaan vahinkoa kärsineelle korvausta viimesijaisesti, kun korvauksen maksamisen edellytykset lain 12 §:ssä täyttyvät.

Lain 15 §:ssä säädetään viranomaiselle aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksettavasta korvauksesta. Pykälän nojalla viranomaiselle voidaan maksaa korvausta muun muassa pelastuslain 99 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista öljy- ja aluskemikaalivahingon torjuntakustannuksista sekä pelastuslain 111 a §:n 6 momentissa tarkoitetuista jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Korvauksen maksaminen viranomaiselle edellyttää sitä, että lain 12 §:ssä tarkoitetut korvauksen maksamisen edellytykset täyttyvät.

Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää YVRL 18 §:n nojalla tietyistä viranomaiselle korvattavista kustannuksista ennakkokorvausta vastuukysymysten epäselvyyden, kustannusten suuruuden tai toimien kiireellisyyden vuoksi. Ennakkokorvausta koskevassa hakemuksessa viranomaisen tulee esittää selvitys korvattavista kustannuksista ja ennakkokorvauksen maksamisen perusteesta. Lopullinen korvaus myönnetään sen jälkeen, kun viranomainen on esittänyt selvityksen aiheutuneista kustannuksista ja siitä, että 12 §:ssä säädetyt edellytykset korvauksen maksamiselle ympäristövahinkorahastosta täyttyvät. Kustannusten suuruus voi olla peruste ennakkokorvauksen maksamiselle myös öljyvahingon 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 §).

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 säädetyt 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 turvauhkiin 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. Poikkeusluvan 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 tilanteessa, 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 naapuruussuhteista 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 ylittäville 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 ajankohtaisselonteon (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 varautumissäänteIyn ajantasaisuutta, riittävyyttä 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.

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 etukäteisvalmisteluin 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 todettaan 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.[4]

Vaikka valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus on nykymuotoilultaan 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 hämärtymisen ja hybridivaikuttamisen lisääntyminen, yhteiskunnan kriisinkestävyyden näkökulmasta on välttämätöntä, ettei varautumista rajata vain poikkeusoloihin.[5] Valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä varautumiseen liittyviä säännöksiä on tarkoitus täsmentää ja

[4] Erityislainsäädäntöön ei nykyisin sisälly jälkitorjunnan varautumiseen liittyviä tarkentavia säännöksiä.
[5] Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn nykytila ja kehittämistarpeet -muistio 15.11.2023, s. 24.

varautumisvelvollisten suunnitelmallista varautumista vahvistaa. Valmiussuunnittelusta säädettäisiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin.

2.2 Kuntien välistä yhteistyötä ja tehtävien eriyttämistä koskeva sääntely

2.2.1 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 säädetyt 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 säädetyt 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 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 määrätyllä 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.

2.2.2 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. Tietyt 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.

2.2.3 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, museoita 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 velvoitteita 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 velvoitettu 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. Aluksen omistajan vastuuta koskevat kansalliset säännökset on sisällytetty merilain 10 lukuun (421/1995). Rahastoyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuluvat 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 kirjanpitonsa tai muun asianmukaisen selvityksen perusteella. Korvattavia vahinkoja ovat muun muassa 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 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 perusrakenteeltaan öljyvahinkojen korvausvastuuta koskevaa kansainvälistä sopimusjärjestelmää.

Vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetuksiin liittyvää vastuuta ja vahingonkorvausta koskeva HNS-yleissopimus tulee voimaan 29.11.2027. Suomi talletti liittymiskirjansa HNS-yleissopimukseen 30.6.2026.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 tulee 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 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 kuljettiin 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: Traficomin julkaisuja 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 julkaisuja 5/2024.

Rautateillä kuljetettiin vuonna 2022 yhteensä 4,0 miljoonaa tonnia vaarallisia aineita eli noin 7 prosenttia vaarallisten aineiden kokonaismääräarviosta. Tiekuljetuksia oli vuonna 2022 yhteensä 4,0 miljoonaa tonnia eli noin 7 prosenttia vaarallisten aineiden kuljetusten kokonaismäärästä. Ilmailukuljetuksina tapahtuvia vaarallisten aineiden kuljetuksia oli vuonna 2022 1856 tonnia. Vaarallisten aineiden kuljetusten kokonaismääräarviosta ilmailukuljetusten osuus oli vähäinen.

2.5 Ympäristövahingot Suomessa 2020–2025

Suomessa ei ole kattavaa seuranta- ja tilastointijärjestelmää, josta saataisiin ajantasaista tietoa ympäristövahingoista sekä niistä aiheutuneista kustannuksista ja muista seurauksista. Vahinkokehityksen 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-selvityksessä[6] tarkasteltiin Suomessa vuosina 2020–2025 tapahtuneita ympäristövahinkoja.

Selvityksen mukaan eniten vahinkotapauksia aiheuttavat öljytuotteet ja erilaiset muut teollisuuden käyttämät kemikaalit. Tarkasteluajanjakson perusteella Suomessa tapahtuu vuosittain noin 3 500 öljy- ja kemikaalivahinkoa, joissa pelastuslaitos ryhtyy torjuntatoimiin. Niistä noin 90 prosenttia on öljyvahinkoja ja loput muuta vaarallisten aineiden päästöä. Tilastoitujen tapausten suuri määrä johtuu siitä, että pelastuslaitoksille on ilmoitettava pienistäkin öljy- tai kemikaalivahingoista.

Selvityksessä analysoitujen huomattavien öljyvahinkojen kokonaismäärä vaihteli vuosittain noin 40–70 tapauksen välillä ja kemikaalivahinkojen määrä noin 9–20 tapauksen välillä. Vahinkojen määrässä ei ole havaittavissa selvää kehityssuuntaa.

Ympäristövahinkojen todennäköisyys on suurin kuljetuksissa ja liikenteessä. Onnettomuuksia tapahtuu myös varastoinnin yhteydessä. Vahinkotapaukset painottuvat Etelä-Suomeen, asutuskeskusten, teollisuuden ja vilkkaasti liikennöityjen teiden läheisyyteen. Vakavilta alusöljyvahingoilta on toistaiseksi vältytty.

Ympäristövahinkojen syynä olivat useimmiten inhimilliset tekijät, kuten huolimattomuus toiminnassa ja menettelyvirheet. Lisäksi vahinkoja ovat aiheuttaneet tekniset ja rakenneviat.

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 sekä viennistä että tuonnista 95 prosenttia kulkee meriteitse. Itämerellä on myös runsas risteävä matkustaja-alusliikenne. Meriliikenne on kasvanut tasaisesti viime vuosikymmeninä ja kasvun odotetaan jatkuvan.

[6] http://hdl.handle.net/10138/640144

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 seurantaa 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 tulevina 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 valtamereen, vuodenajat, 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 Merellisen öljyvahingon 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. Onnettomuustilanteessa 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

merimiestaidollisista 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 kauppa-aluksesta käyttää uudentyyppisiä, ei-kivennäispohjaisia polttoaineita.

Talviolosuhteet Suomen merialueilla ovat vaihtelevat. Perämeren alueella meri jäätyy ainakin osittain joka vuosi, mutta Suomenlahdella ja Saaristomeren alueella 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 kauppa-aluksilla 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.

2.6.3 Vakavin alusöljyvahinkoskenaario Suomenlahdella

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

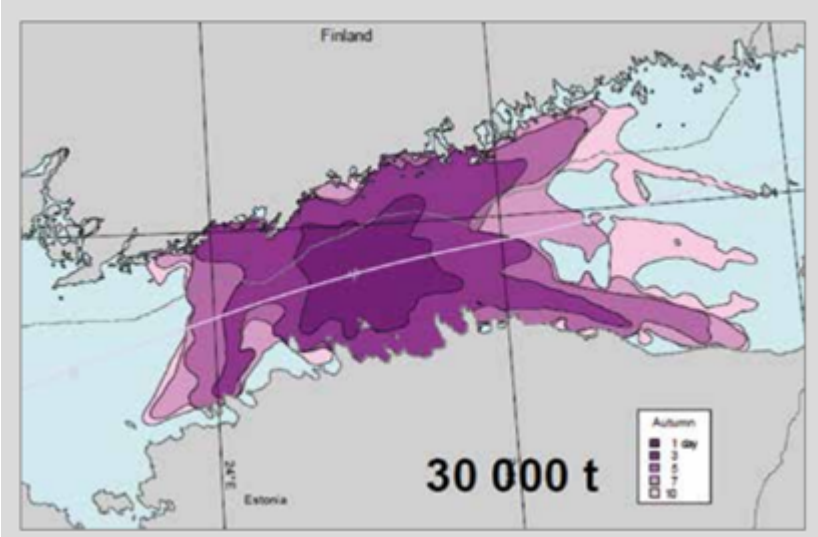
Vakavin öljyvahinkoskenaario on öljysäiliöaluksen yhteentörmäys toisen aluksen kanssa tai vakava karilleajo, minkä seurauksena lastitankkeihin tulee repeämiä ja öljylastia vuotaa mereen. Rannikon läheisyydessä tämänkaltainen onnettomuus sattuisi todennäköisimmin Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella 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 2.6.2 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, Pietarin 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 raakaöljyvuoto 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 leviämisennuste 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.

2.6.4 Tilastotietoa Itämerellä tapahtuneista alusöljyvahingoista

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 Commission[7]) 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 alusonnettomuuksia. 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.

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.

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. 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 julkaisuja 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

[7] 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.

suuriin taloudellisiin kustannuksiin. Vahingon ympäristövaikutukset riippuvat lähtökohtaisesti päästön suuruudesta, ympäristöön päässeen 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 soveltuvaa 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 m^3 öljyvuoto hallintaan kolmen vuorokauden kuluessa. Muilla merialueilla vastaava alueellinen tavoitearvo on 5 000 m^3. 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 Öljyvahinkojen torjuntavaiheet ja toimijat

2.8.1 Torjuntatoimien keskeinen sisältö

Öljyvahinkojen 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 (ml. vakavan terveysvaaran ilmeneminen) 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. Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan lopettamisesta nimenomainen päätös, jos sen katsotaan olevan tarpeen viranomaisille ja muille tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi. Tarvittaessa tai pyydettäessä päätös on vahvistettava kirjallisesti.

Öljyvahinkojen jälkitorjuntaa toteutetaan tilanteissa, joissa kiireellinen pelastustoiminta eli öljyn leviämisen estäminen on päätetty ja johtovastuu jälkitorjunnasta on siirretty 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.

Jälkitorjunnan tavoitteena on likaantuneen alueen tarkempi puhdistaminen. 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. 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

puhdistamismenettely tai alueen maisemointi, kuulu jälkitorjuntaviranomaisen vastuulle. Pelastustoimintaan kuuluva alkuvaiheen torjunta ja jälkitorjunta eroavat ennallistamisesta siten, että niihin sovelletaan pelastuslakia. Sekä alkuvaiheen torjunnan että jälkitorjunnan aikana toimintaa johtava viranomainen voi tarvittaessa velvoittaa muita toimijoita luovuttamaan käyttöönsä muun muassa riittävästi kuljetuskalustoa tai alueita jätteen lastaukseen ja välivarastointiin. Ennallistamisvaiheessa sen sijaan viranomaisilla ei ole tällaisia laajennettuja valtuuksia.

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 puhdistamismenettelyä 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, ympäristöteknistä 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. Öljyntorjunnan vaiheet. Lähde: SÖKÖ II –manuaali, vihko 0. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/494339/Vihko%200%20Alkusanat.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

2.8.2 Vahinkojätteiden jätehuoltoon liittyvät toimet

Öljyvahingon 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 (alkuvaiheen torjunnan) 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 siirrettynä 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 eritasoisiin 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.

Öljyvahingossa 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 öljyvahinkojätteenmäärän. 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 on aloittanut 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.

2.8.3 Vapaaehtoisten osallistuminen öljyvahinkojen torjuntaan

2.8.3.1 Johdanto

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 öljyvahingon 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 ennakkoilmoituksen vapaaehtoisten resurssien tarpeesta, jolloin vapaaehtoisjärjestöt voivat aloittaa oman organisoitumisensa.

Vaikka vapaaehtoinen toimii öljyvahingon torjunnassa viranomaisen työnjohdon alaisuudessa, säilyy toiminnassa tästä huolimatta vahva vapaaehtoisuuden elementti. Öljyvahingon 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.

2.8.3.2 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 harjoitusaltaalle. Lintujen hoitoon tarkoitetut lintukontit sijaitsevat Porvoossa.

Vapaaehtoiset öljyntorjuntajoukot ovat nopea etujoukko, joka antaa suuressa, pitkäkestoisessa puhdistusoperaatiossa viranomaisille aikaa järjestellä muita resursseja. Kuitenkaan pelkästään WWF:n öljyntorjuntajoukkojen vastuulle rantakeräystyötä ei voi laskea. Viranomaiselta saatu hälytys käynnistää ennalta sovitun protokollan. Onnettomuuden tapahduttua yhteys rekisteröityihin vapaaehtoisiin otetaan tekstiviestitse ja sähköpostilla. Mikäli mahdollista, viranomainen antaa ennakkoilmoituksen mahdollisesta kutsusta jo etukäteen, jolloin etukäteisvaroitus 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. Eräs viimeisimmistä rannanpuhdistusoperaatioista tehtiin Hangossa tammikuussa 2025. Yli 300 vapaaehtoista osallistui rasvaseoksen keräämiseen Hankoniemen rannoilta ja yhteensä WWF:n vapaaehtoiset siivosivat yli 10 kilometriä rantaviivaa.

2.8.3.3 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 hoitotöihin öljyonnettomuuden tapahduttua. 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 öljyvahinkojen torjuntatoimien toteuttamiselle

Öljyvahinkotilanteiden rahoitustarve vaihtelee tapauskohtaisesti. Kustannukset kasvavat yleensä samassa suhteessa öljyvahingon 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.

Öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuvat pelastustoiminnan kustannukset maksaa ensivaiheessa asianomainen viranomainen, joka vastaa pelastustoiminnasta alueellaan. Rajavartiolaitos vastaa kustannuksista silloin, kun alusöljyvahinko on sattunut aavalla selällä. (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 vahingon aiheuttajasta tai vahingosta vastuullisen selvittäminen ja tavoittaminen viedä useita vuosia. Lisäksi epäilty vahingon aiheuttaja voi kiistää teon ja vastuunsa, mikä voi johtaa pitkään oikeusprosessiin, jonka lopputulosta on vaikea ennustaa.

Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää kunnille ennakkokorvausta 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 ennakkokorvausta pelastuslain 99 a §:n 1 momentissa tarkoitettuihin öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksiin. Ympäristövahinkorahastosta myönnettävä ennakkokorvaus on harkinnanvarainen. Yhdestä pilaantumistapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä aiheutuneista vahingoista ja torjunta- ja ennallistamiskustannuksista maksetaan korvauksia enintään 30 miljoonaa euroa. Esimerkiksi suuressa merellisessä öljyvahinkotilanteessa kustannukset voivat kohota merkittävästi ympäristövahinkorahastosta korvattavaa enimmäiskorvausta suuremmiksi, minkä vuoksi viranomaistoimien kustannuksia voitaisiin joutua rahoittamaan myös tapauskohtaisella valtion 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 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 Nykytila

Kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnilla on viimesijainen järjestämisvastuu riippumatta siitä, kuinka isosta vahingosta on kyse ja missä vahinko on tapahtunut. 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 saakka kunta saattoi myös järjestää jälkitorjuntatehtävien hoitamisen sopimalla asiasta alueen pelastuslaitoksen kanssa. Pelastustoimen järjestämisvastuun siirryttyä hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa tällainen järjestely ei ole enää mahdollinen. Hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 8 §:n mukaan hyvinvointialueet eivät voi hoitaa kunnan lakisääteisiä tehtäviä sopimuksen perusteella. 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. Kunnan määräämän jälkitorjuntaviranomaisen ei kuitenkaan tulisi olla sama viranomainen, joka valvoo jälkitorjuntaa.

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 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 jälkitorjuntatoimet voivat olla 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 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 antaa asiantuntija-apua tilanteen vakavuuden ja ympäristövaikutusten arvioimisessa. 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 voi myös toimia ympäristönsuojelun asiantuntijana ympäristövahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavassa johtoryhmässä (PelL 35 §).

Lupa- ja valvontavirasto ylläpitää myös valtakunnallista 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.

2.11.2 Kuntien välisen yhteistyön kehittäminen jälkitorjunnassa ja siihen varautumisessa Suomenlahden rannikkoalueella

Poikkeuksellisen laaja-alaisen ja vakavan alusöljyvahingon riski kohdistuu erityisesti Suomenlahden alueelle. Vaikka voimassa oleva sääntely mahdollistaa kuntien välisen yhteistyön jälkitorjunnassa, Suomenlahden rannikkokuntien varautumista ja yhteistoimintaa on tarpeen vahvistaa. Laaja-alainen alusöljyvahinko voi aiheuttaa pitkäkestoisen jälkitorjuntatarpeen, jonka hoitaminen edellyttää useiden kuntien henkilöstö-, kalusto- ja muiden voimavarojen yhteensovittamista.

Kuntien yhteistyövelvoitteesta säädettäessä on otettava huomioon, 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 järjestämismuodoista.

2.11.3 Jälkitorjuntaan varautuminen

Valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus koskee myös kuntia. Sen mukaan kuntien on varmistettava asianmukainen varautumistoiminta muun muassa laatimalla varautumissuunnitelmia 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 tiedot myös kunnan jälkitorjuntaan osallistuvista viranomaista 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.

Kuntien varautumisen tasoa erityisesti suuriin ja vaikutuksiltaan vakaviin öljyvahinkotilanteisiin olisi tarpeen vahvistaa. Niihin varautuminen edellyttää muun muassa selkeää vastuunjakoa ja eri toimijoiden roolien tunnistamista sekä koordinoitua yhteistyötä. Varautumisella rakennetaan ja ylläpidetään suorituskykyä, joka mahdollistaa toiminnan vahinkotilanteessa. Asianmukaisella varautumissuunnittelulla pystyttäisiin myös ennakollisesti tunnistamaan alueelliset olosuhteet, 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 Suomenlahden rannikkokuntien yhteistyötä sekä parantaa valmiutta suurten alusöljyvahinkojen jälkitorjuntaan. Esityksellä pyritään varmistamaan, että poikkeuksellisen laaja-alaisten ja ympäristövaikutuksiltaan vakavien alusöljyvahinkojen jälkitorjunta voitaisiin järjestää tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti yli kuntarajojen Suomenlahden rannikkoalueella siten, että vahingosta aiheutuvat haitat ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Koska vakavan alusöljyvahingon riski on korostunut erityisesti Suomenlahdella, sääntely kohdistuisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien yhteistyöhön jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa. Esityksellä vahvistettaisiin alueellista varautumista, edistettäisiin voimavarojen yhteensovittamista sekä tehostettaisiin jälkitorjunnan toteuttamista laajoissa öljyvahinkotilanteissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Uusi laki eräiden rannikkokuntien yhteistyöstä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden rannikkokuntien yhteistyöstä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa.

Lakia sovellettaisiin Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien yhteistyöhön Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa. Suurella alusöljyvahingolla tarkoitettaisiin sellaista pelastuslain 2 a §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettua alusöljyvahinkoa, joka on poikkeuksellisen laaja-alainen ja vaikutuksiltaan vakava ja jonka jälkitorjunta voi edellyttää huomattavia taloudellisia voimavaroja.

Yhteistyöalue muodostuisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnista, joita ovat Espoo, Hanko, Helsinki, Inkoo, Kirkkonummi, Loviisa, Porvoo, Raasepori, Sipoo ja Siuntio sekä Hamina, Kotka, Pyhtää ja Virolahti. Yhteistyöalueen toiminnan järjestämiseen sovellettaisiin kuntalain 8 luvun säännöksiä. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti yhteistyöalue voisi päättää yhteistyön organisointitavasta paikalliset tarpeet ja olosuhteet huomioon ottaen.

Yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien olisi yhteistoiminnassa laadittava varautumissuunnitelma Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämiseksi sekä toteutettava tarvittaessa muita varautumistoimenpiteitä. Varautumissuunnitelma olisi pidettävä ajan tasalla. Varautumissuunnitelmassa olisi otettava huomioon alueelliset olosuhteet sekä tunnistettava suuren alusöljyvahingon riskitekijät. Varautumissuunnitelmassa olisi lisäksi esitettävä tiedot jälkitorjunnan järjestämisestä yhteistyöalueella sekä jälkitorjuntaan osallistuvista tahoista ja niiden tehtävistä. Lupa- ja valvontavirasto ohjaisi varautumissuunnittelua.

Ympäristöministeriö voisi myöntää yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa valtionavustusta varautumissuunnitelman laatimisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen sekä valmiuden ylläpidon tukemiseen. Valtionavustus olisi yhteistyöalueelle kertaluonteinen.

4.1.2 Jälkitorjuntakustannusten korvaaminen ja takaisinperintä

Öljyvahingon 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.

Lähtökohtaisesti kunnan ryhtyessä jälkitorjuntatoimiin se vastaa pelastuslain 111 a §:n mukaisesti jälkitorjuntatoimien rahoittamisesta, kunnes kustannukset on saatu perittyä ensisijaisesti vastuulliselta. Käytännössä esityksen soveltamisalaan kuuluvassa laaja-alaisessa ja vakavassa vahinkotilanteessa (esimerkiksi 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 kuntien budjetista. Tästä syystä jälkitorjunnan kustannuksia voitaisiin joutua ensikädessä kattamaan tapauskohtaisesti valtiontalousarviorahoituksella.[8] Eduskunta päättäisi viime kädessä, onko kyse sellaisesta vahinkotilanteesta, johon myönnetään valtion rahoitusta. Ympäristöministeriö vastaisi lisätalousarviomenettelyyn liittyvästä valmistelusta yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Lain soveltamisalaan kuuluvassa poikkeuksellisessa

[8] Kuten luvussa 2.9 on kuvattu, vakavimpien ja suurimpien vahinkotilanteiden talousarviorahoitustarve tunnistettiin myös ympäristövahinkorahastosta annetun lain hallituksen esitystä valmisteltaessa (HE 183/2022 vp).

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

Tilanteessa, jossa ympäristövahinkorahastosta myönnettäisiin ennakkokorvausta öljyvahingon jälkitorjuntakustannusten kattamiseksi, olisi ympäristövahinkorahaston ennakkokorvaus ensisijainen rahoituslähde suhteessa tapauskohtaiseen valtion talousarviorahoitukseen. Mikäli myönnettävä ennakkokorvaus ei riittäisi öljyvahingon jälkitorjuntakustannusten kattamiseen, voitaisiin sen jälkeen kustannuksia kattaa tarvittaessa valtion talousarviorahoituksella tapauskohtaisen arvion pohjalta.

Esityksellä ei muutettaisi ensisijaista korvausvastuuta määrittäviä säännöksiä, eikä muissa laeissa säädettyjä viimesijaisia korvausvastuita. 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 tai tämän vakuutuksesta, olisi kustannuksia tietyin edellytyksin mahdollista hakea toissijaisista vastuujärjestelmistä. Toissijaisiin vastuujärjestelmiin lukeutuu kansainvälinen öljyvahinkojen korvausrahasto ja sitä täydentävä lisärahasto (IOPC Funds) sekä tuleva kansainvälinen HNS-rahasto. Kyseisiä rahastoja on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.3. Jos kustannuksia ei saataisi kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahastosta tai sitä täydentävästä lisärahastosta taikka tulevasta HNS-rahastosta, olisi korvauksia mahdollista hakea tietyin edellytyksin kansallisesta ympäristövahinkorahastosta. Ympäristövahinkorahasto ei kuitenkaan täydennä miltään osin näiden kansainvälisten korvausrahastojen korvausjärjestelmiä. Ympäristövahinkorahastosta korvattavia kustannuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 2.1.6. Ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvausta kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin, vakuuksiin sekä pakollisiin ja vapaaehtoisiin vakuutusjärjestelyihin sekä muihin laissa säädettyihin korvausjärjestelmiin nähden viimesijaisesti.

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 ennakkokorvauksen osalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksellä arvioidaan olevan yleisesti kotitalouksiin vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, sillä muutoksista ei aiheutuisi esimerkiksi maksujen korotuksia tai muita yleisiä kotitalouksiin kohdistuvia kustannuksia. Esityksellä voisi kuitenkin olla yksittäisille kotitalouksille myönteisiä vaikutuksia. Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien varautumisen ja yhteistyön vahvistumisen arvioidaan parantavan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan tehokkuutta Suomenlahden rannikkoalueella, mikä voisi vähentää vahingosta kotitalouksille aiheutuvia haittoja. Tällaisia haittoja voisivat olla esimerkiksi kaivovesien pilaantuminen tai vesistöjen virkistyskäytön vaikeutuminen.

4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esityksellä arvioidaan olevan jonkin verran positiivisia yritysvaikutuksia. Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnista muodostettava yhteistyöalue voisi laatia varautumissuunnitelman itse taikka teettää sen joko kokonaan tai osittain ostopalveluna esimerkiksi ympäristöalan konsulttiyrityksillä. Jälkitorjunnan varautumissuunnitelman laatimisvelvoite ja valmiuden ylläpito saattaisi lisätä jonkin verran asiantuntijapalveluiden kysyntää ja ympäristöalalla toimivien yritysten toimeksiantoja ja siten parantaa niiden liiketoimintamahdollisuuksia. Varautumissuunnittelun vahvistaminen voisi myös lisätä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjota jälkitorjuntaan liittyviä palveluja ja varautumisjärjestelyjä yhteistyöalueelle.

Lisäksi esityksellä arvioidaan olevan jonkin verran myönteisiä vaikutuksia jälkitorjuntaan osallistuville yrityksille. Kunnilla on usein rajallisesti käytettävissään jälkitorjunnassa tarvittavaa henkilöstöä, kalustoa tai erityisasiantuntemusta, minkä vuoksi jälkitorjuntatoimissa hyödynnetään tyypillisesti ympäristökonsulttien, kunnostusurakoitsijoiden sekä muiden palveluntarjoajien palveluja. Jälkitorjuntaa vaativia öljyvahinkoja tapahtuu verrattain harvoin, ja ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvat suuronnettomuudet olisivat poikkeuksellisia. Mitä laajempi vahinko on, sitä pitkäkestoisempia jälkitorjuntatoimet kuitenkin todennäköisesti olisivat. Tällaisissa tilanteissa myös yritysten henkilöstö-, kalusto- ja asiantuntijaresursseille voisi syntyä pitkäaikaista kysyntää. Yhteistyöalueen kanssa tehtävät varautumis- ja palvelusopimukset voisivat siten luoda liiketoimintamahdollisuuksia erityisesti Uudenmaan ja Kymenlaakson rannikkoalueen pienille ja keskisuurille yrityksille.

4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat suuren alusöljyvahingon jälkitorjuntaan liittyvään varautumiseen. Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnista muodostettavan yhteistyöalueen olisi yhteistoiminnassa varauduttava Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämiseen. Tätä varten yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien (Espoo, Hanko, Helsinki, Inkoo, Kirkkonummi, Loviisa, Porvoo, Raasepori, Sipoo ja Siuntio sekä Hamina, Kotka, Pyhtää ja Virolahti) olisi laadittava varautumissuunnitelma vuoden kuluessa yhteistyöalueen toiminnan aloittamisesta ja tarvittaessa toteutettava myös muita varautumistoimenpiteitä. Suunnitelma olisi pidettävä ajan tasalla.

Koska varautumissuunnitelman laatimisvelvoite olisi yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille uusi lakisääteinen velvoite, sen valmistelusta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin rahoitusperiaatteen mukaisesti. Yhteistyöalueeseen kuuluvilla kunnilla olisi mahdollisuus hakea valtionavustusta varautumissuunnitelman laatimisesta aiheutuviin kustannuksiin. Avustusta voitaisiin käyttää varsinaisen suunnitelman valmistelun lisäksi myös varautumisen kannalta tarpeellisiin sopimuksellisiin järjestelyihin, kuten urakoitsijoiden kanssa tehtäviin varallaolojärjestelyihin, sekä muuhun valmiuden ylläpitämiseen liittyviin kustannuksiin, kuten koulutukseen, harjoituksiin tai materiaali- tai kalustohankintoihin.

Esityksestä aiheutuisi valtiolle 700 000 euron kertaluonteinen määrärahan lisäys vuonna 2027 yhteistyöalueen varautumissuunnittelun ja valmiuden ylläpidon tukemiseksi. Määrärahaa ehdotetaan valtion vuoden 2027 täydentävän talousarvion esitykseen momentille 35.10.54. (Avustukset merialueen suurten alusöljyvahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi (smr 3 v)).

Avustusta myönnettäisiin toteutuneisiin varautumissuunnitelman valmistelusta aiheutuviin palkka- ja ostopalvelukustannuksiin enintään 50 000 euroa kutakin hakemukseen osallistuvaa

kuntaa kohti. Mikäli määrärahaa jäisi käytettäväksi varautumissuunnitelman laatimiskustannusten kattamisen jälkeen, avustusta voitaisiin myöntää myös yhteistyöalueen valmiuden ylläpitämiseen liittyviin kustannuksiin.

Varautumissuunnitelmien laatimiskustannusten arvioinnissa vertailukohtana on käytetty kuntien ilmastosuunnitelmien laatimiskustannuksia koskevia arvioita (HE 239/2022 vp). Valtionavustus myönnettäisiin yhteistyöalueen kuntien yhteisesti toteuttamaan varautumiseen, ja avustuksen määräytymisen lähtökohtana olisi varautumissuunnitteluun osallistuvien kuntien lukumäärä. Yhteistyöalue voisi laatia suunnitelman omana työnään tai hankkia valmistelun ulkopuoliselta toimijalta. Valtionavustusta voitaisiin myöntää kummassakin tilanteessa.

Ympäristöministeriö toimisi valtionapuviranomaisena ja myöntäisi avustuksen hakemuksen perusteella. Esityksessä ei ehdoteta ympäristöministeriölle lisävoimavaroja valtionapuviranomaistehtävien hoitamiseen, vaan tehtävät hoidettaisiin olemassa olevilla voimavaroilla.

Esityksen taloudelliset vaikutukset eivät koskisi mahdollisen vahinkotilanteen jälkitorjunnasta aiheutuvien kustannusten rahoittamista. Jos lain soveltamisalaan kuuluva suuri alusöljyvahinko tapahtuisi ja jälkitorjunnasta vastaavien kuntien taloudellinen kantokyky osoittautuisi riittämättömäksi kustannusten kattamiseen, mahdollisesta valtion rahoitusosuudesta päätettäisiin tapauskohtaisesti erillisessä valtion lisätalousarviomenettelyssä. Jälkitorjuntakustannusten korvaamista ja takaisinperintää on kuvattu tarkemmin luvussa 4.1.2.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.2.2.1 Kuntavaikutukset

Esityksen kuntavaikutukset kohdistuisivat Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien 14 rannikkokuntaan. Kunnat vastaavat jo nykyisin öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan pelastuslain 111 a §:n mukaisesti, riippumatta vahingon laajuudesta tai siitä, tapahtuuko vahinko maa-alueella, vesistössä vai merialueella. Esityksellä ei säädettäisi kunnille uudesta jälkitorjuntatehtävästä, vaan vahvistettaisiin kuntien välistä yhteistyötä ja varautumista kaikkein laajimpien alusöljyvahinkojen varalta.

Kunnilla on vaihtelevat voimavarat ja valmiudet jälkitorjunnan järjestämiseen, minkä vuoksi yhteistyöalueen perustaminen vakavimpien vahinkotilanteiden jälkitorjunnan järjestämiseksi olisi tarkoituksenmukaista. Yhteistyöalueeseen kuuluvat rannikkokunnat voisivat sopia yhteistoiminnan järjestämisestä haluamallaan tavalla kuntalain 8 luvun säännösten mukaisesti. Yhteistyöalueen organisointiin liittyvä hallinnollinen taakka jakautuisi kuntien kesken riippuen yhteistoiminnan toteutustavasta.

Yhteistyöllä 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 varautumissuunnitteluvelvoitteen voidaan arvioida edistävän kuntien varautumisen tasoa ja yhtenäisyyttä Suomenlahden rannikkoalueella.

Esitys lisäisi kunnille jonkin verran hallinnollista taakkaa varautumissuunnitelman laatimisen ja valmiuden ylläpitoon liittyvien järjestelyiden osalta. Ensimmäisen varautumissuunnitelman

laatimisprosessi yhteistyöalueella aiheuttaisi todennäköisesti suurimman hallinnollisen työn, mutta myöhemmät päivitykset olisivat kevyempiä, koska olemassa olevaa varautumissuunnitelmaa voitaisiin hyödyntää. Varautumissuunnitelma voitaisiin laatia kuntien omalla työpanoksella tai ostopalveluna esimerkiksi ympäristöalan konsultilta. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että yhteistyöalueella suunniteltaisiin yksi yhteinen suunnitelma, jossa huomioitaisiin jälkitorjunnan järjestäminen koko yhteistyöalueella, ja valmiuden ylläpito suunniteltaisiin koko yhteistyöalueen näkökulmasta.

Suuren alusöljyvahingon tapahtuessa vahingon vaikutusalueella olevien kuntien hallinnollinen työmäärä todennäköisesti kasvaisi merkittävästi vahingon tapahtuessa. Koska esityksen soveltamisalaan kuuluvat suuret alusöljyvahinkotilanteet ovat harvinaisia ja ennakoimattomia yksittäistapauksia, ei täsmällistä arviointia kuntiin kohdistuvista vaikutuksista ole mahdollista tehdä. Todennäköistä kuitenkin on, että esityksen soveltamisalaan kuuluvassa vahinkotilanteessa kuntien voimavaroja olisi sidottu pitkäaikaisesti jälkitorjuntaan liittyviin tehtäviin.

4.2.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisiin

Jälkitorjunnan varautumissuunnitteluun liittyvästä valtionavustusmenettelystä aiheutuisi hallinnollista taakkaa valtionapuviranomaiselle eli ympäristöministeriölle. Hallinnollinen taakka muodostuisi muun muassa hakemuksen käsittelystä, avustuksen käytön seurannasta ja maksatuksesta. Koska varautumissuunnittelu toteutettaisiin yhteistyöalueella kuntien yhteistoimintana, olisi tarkoituksenmukaista, että myös avustushakemus valmisteltaisiin kuntien yhteistyönä ja kohdistettaisiin yhteiseen varautumiseen, eikä kuntien erillisiin toimenpiteisiin. Lähtökohtana olisi, että valtionavustusta haettaisiin koko yhteistyöalueelle yhdellä hakemuksella. Tämän sekä avustuksen kertaluontoisuuden vuoksi valtionavustusmenettelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan arvioidaan jäävän kohtuulliseksi. Tehtävä voitaisiin hoitaa ympäristöministeriön nykyisten voimavarojen puitteissa.

Lupa- ja valvontavirasto tukisi ja ohjaisi yhteistyöalueen varautumissuunnitelman laatimistyötä osana pelastuslain 111 a §:n 3 momentissa säädettyä jälkitorjunnan ohjaus- ja yhteensovittamistehtävää. Virasto antaisi asiantuntija-apua ja tukisi varautumissuunnittelua siten, että suunnitelma täyttäisi säädetyt vähimmäissisältövaatimukset sekä muodostaisi alueellisesti kattavan kokonaisuuden.

Lupa- ja valvontavirasto antaisi asiantuntija-apuna kunnille myös jälkitorjuntatilanteissa nykyiseen tapaan. Asiantuntijatuki perustuisi viraston ympäristöalan osaamiseen, joka kattaa muun muassa luonnon- ja ympäristönsuojeluun, ympäristöriskien hallintaan, ympäristövaikutusten arviointiin ja seurantaan sekä jätehuoltoon liittyvää asiantuntemusta. Asiantuntija-apua voitaisiin hyödyntää esimerkiksi arvioitaessa torjuntatoimien riittävyyttä, puhtaustason saavuttamista tai seurantanäytteenoton tarvetta.

Lupa- ja valvontaviraston ympärivuorokautinen ympäristövahinkopäivystys tukisi vahinkotilanteissa tilannekuvan muodostamista ja ympäristövaikutusten arviointia jo torjunnan alkuvaiheessa. Tämä osaltaan helpottaisi myös jälkitorjuntatoimien suunnittelua ja toteutusta.

Ehdotetut tehtävät liittyisivät kiinteästi Lupa- ja valvontaviraston nykyisiin jälkitorjunnan ohjaus-, yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtäviin eikä esityksessä ehdotettaisi virastolle uusia pysyviä voimavaroja. Tehtävät hoidettaisiin lähtökohtaisesti olemassa olevilla resursseilla muun virkatyön ohella. Hallinnollisen taakan arvioidaan lisääntyvän jonkin verran erityisesti varautumissuunnitelmien laatimiseen liittyvän ohjauksen vuoksi.

Laaja-alaiset ja pitkäkestoiset vahinkotilanteet voivat edellyttää virastolta merkittävää asiantuntijapanosta esimerkiksi jätehuoltoon, vesistövaikutuksiin sekä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Vuoden 2026 alussa voimaantullut valtion aluehallinnon uudistus mahdollistaa sen, että Lupa- ja valvontavirastossa voidaan entistä paremmin kehittää ympäristövahinkojen torjuntaan liittyviä tehtäviä ja asiantuntemusta, tehostaa asiantuntijaresurssien käyttöä ja parantaa valtakunnallista yhteensovittamista alueellisiin ELY-keskuksiin verrattuna.

4.2.2.3 Vaikutukset hyvinvointialueisiin

Esityksellä arvioidaan olevan välillisiä myönteisiä vaikutuksia hyvinvointialueiden pelastustoimeen. Hyvinvointialueiden pelastustoimi vastaa öljyvahinkotilanteissa kiireellisistä alkuvaiheen torjuntatoimista rannikolla, saaristossa ja maa-alueilla. Pelastustoiminnan päätyttyä johtovastuu jälkitorjunnan järjestämisestä siirtyy pelastuslain 111 a §:n mukaisesti kunnalle. Rannikkokuntien yhteistyön ja jälkitorjunnan varautumissuunnittelun arvioidaan tehostavan suuren öljyvahingon torjuntaa kokonaisuutena Suomenlahden rannikkoalueella.

Pelastusviranomaisten osallistuminen varautumissuunnitteluun edistäisi kuntien ja pelastusviranomaisten välistä yhteistyötä sekä mahdollistaisi jälkitorjunnan kannalta keskeisten menettelyjen yhteisen suunnittelun ennakolta. Suunnittelussa voitaisiin sopia esimerkiksi torjuntavastuun siirtymiseen, tiedonvaihtoon, tilannekuvan ylläpitämiseen ja muuhun viranomaisten yhteistoimintaan liittyvistä käytännöistä. Tämän arvioidaan parantavan viranomaisten välistä tiedonkulkua ja tukevan torjuntatoimien tarkoituksenmukaista yhteensovittamista vahinkotilanteissa.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Jos esityksen soveltamisalaan kuuluva alusöljyvahinko tapahtuisi, sillä olisi vakavia ja pitkäkestoisia vaikutuksia ympäristön tilaan sekä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Pahimmillaan se voisi aiheuttaa pitkäkestoisia haittoja laajoilla rannikkoalueilla sekä Itämeren lajeille ja niiden elinympäristöille, joiden toipuminen voisi kestää vuosia.

Esityksellä arvioidaan kuitenkin olevan välillisiä myönteisiä ympäristövaikutuksia. Esityksellä vahvistettaisiin varautumista suuriin alusöljyvahinkoihin ja parannettaisiin jälkitorjunnan järjestämisedellytyksiä Suomenlahden rannikkoalueella. Tämän arvioidaan parantavan kuntien valmiuksia rajoittaa vahingosta aiheutuvia ympäristöhaittoja, ehkäistä ympäristön laajamittaista pilaantumista sekä käynnistää tarvittavat jälkitorjuntatoimet viivytyksettä. Varautumissuunnittelu edistäisi samalla ympäristöriskien hallintaa sekä jälkitorjunnan tehokasta toteuttamista.

Myönteiset ympäristövaikutukset kohdistuisivat erityisesti Suomenlahden rannikkoalueen meri- ja rannikkoympäristöön, maaperään, vesistöihin, kasvillisuuteen ja eliöstöön. Välillisesti vaikutukset ulottuisivat myös ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen vähentämällä ympäristövahingoista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan välillisiä myönteisiä vaikutuksia vapaaehtoisorganisaatioiden toimintaan. Kuten luvussa 2.8.3 on kuvattu, vapaaehtoisorganisaatiot voivat olla merkittävä voimavara laaja-alaisten öljyvahinkotilanteiden torjunnassa, kuten ranta-alueiden puhdistamisessa sekä öljyvahingon 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.

Vaikka vapaaehtoisorganisaatioiden osallistumisesta jälkitorjuntaan ei ole nimenomaisia säännöksiä lainsäädännössä, vapaaehtoisorganisaatioiden mahdollista roolia ja tehtäviä voitaisiin arvioida osana yhteistyöalueen varautumissuunnittelua. Tällöin yhteistyöalueeseen kuuluvat rannikkokunnat ja vapaaehtoisorganisaatiot voisivat ennakolta tunnistaa vapaaehtoisten hyödyntämismahdollisuuksia jälkitorjunnassa ja sopia yhteistyön käytännön järjestelyistä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Jälkitorjuntasääntelyn laajempi uudistaminen

Esityksen valmistelun yhteydessä arvioitiin monipuolisesti jälkitorjuntasääntelyn laajempia kehittämisvaihtoehtoja. Tarkastelun kohteena olivat muun muassa jälkitorjunnan soveltamisalan laajentaminen, jälkitorjuntaan liittyvän varautumisen sääntely sekä viranomaisten tehtävien ja vastuiden uudelleenjärjestäminen. Lisäksi arvioitiin sääntelyn terminologian ajantasaistamistarpeita sekä jälkitorjunnan aloittamiseen ja päättämiseen liittyvien vastuiden täsmentämistarpeita.

Valmistelussa tarkasteltiin mahdollisuutta laajentaa viranomaisen jälkitorjunnan järjestämisvelvollisuus koskemaan kaikkia sellaisia öljy- ja kemikaalivahinkoja, joissa vahingon aiheuttaja ei huolehdi tarpeellisista puhdistustoimista. Samoin vaihtoehtona arvioitiin myös jälkitorjunnan soveltamisalan osittaista laajentamista siten, että viranomaisen jälkitorjunnan järjestämisvelvoite kattaisi perinteisten kivennäisöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamien vahinkojen lisäksi uudentyyppisten polttoaineiden aiheuttamat vahingot, mutta ei kaikkia kemikaaleja. Järjestämisvelvollisuuden laajentaminen muihin kemikaalivahinkoihin olisi merkinnyt viranomaisille nykyistä laajempaa tehtäväkokonaisuutta. Vastaavasti myös varautumissuunnittelu olisi toteutettu vastaavassa laajuudessa. Soveltamisalan laajentaminen järjestämisvastuun ja varautumisen osalta olisi edellyttänyt uusien tehtävien rahoituksen järjestämistä rahoitusperiaatteen mukaisesti.

5.1.2 Hallituksen esitysluonnoksessa arvioitu yhteistyöaluemalli

Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin kolmen yhteistyöalueen muodostamista rannikkokuntien yhteistyön järjestämiseksi suurten merellisten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnassa ja siihen varautumisessa. Yhteistyöalueet olisivat muodostuneet eteläisestä, läntisestä ja pohjoisesta yhteistyöalueesta. Eteläiseen yhteistyöalueeseen olisi kuulunut Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnat. Läntiseen yhteistyöalueeseen olisi kuulunut Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Pohjanmaan maakuntien rannikkokunnat. Pohjoiseen yhteistyöalueeseen olisi kuulunut Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakuntien rannikkokunnat. Alueet olisivat vastanneet pelastustoiminnan yhteistyöaluejakoa rannikkoalueella. Eteläisen yhteistyöalueen vastuualue olisi kattanut Suomenlahden rannikon, läntisen yhteistyöalueen vastuualue Saaristomeren, Selkämeren ja Merenkurkun rannikon sekä pohjoisen yhteistyöalueen vastuualue Perämeren rannikon.

Tässä vaihtoehdossa sääntely olisi koskenut suuria alusöljyvahinkojen ohella myös suurten aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa. Samassa yhteydessä olisi muutettu pelastuslain 111 a §:ää siten, että lakiin olisi lisätty suurten aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvastuuta koskevat säännökset.

Lausuntopalautteen sekä jatkovalmistelun perusteella sääntelyn soveltamisalaa ja alueellista kattavuutta rajattiin. Lopullisessa esityksessä sääntely päädyttiin kohdistamaan Suomenlahden rannikkoalueeseen ja suuriin alusöljyvahinkoihin. Suomenlahden vilkas öljykuljetusliikenne ja muuttuneesta turvallisuusympäristöstä johtuva kohonnut alusöljyvahingon riski puoltavat sääntelyn kohdentamista kyseiselle alueelle. Lisäksi rajatumpi toteuttamistapa mahdollistaa sääntelyn vaikutusten ja yhteistyöaluemallin toimivuuden seurannan ennen mahdollisia myöhempiä laajennuksia.

5.1.3 Viranomaisvaihtoehdot

Esityksen valmistelun aikana arvioitiin useita vaihtoehtoja jälkitorjunnan järjestämistä koskevien viranomaisvastuiden kehittämiseksi. Valmistelun aikana toteuttamisvaihtoehtojen arviointi perustui lähtökohtaan, että jälkitorjuntaan liittyvä sääntelyuudistus kattaisi kaikki öljy- ja muut kemikaalivahingot riippumatta siitä, kuinka suuresta vahingosta on kyse, ja tapahtuvatko ne maa-alueella, merialueella vai sisävesillä.

Valmistelussa tarkasteltiin ensinnäkin mallia, jossa kunta säilyttäisi pääasiallisen vastuun jälkitorjunnasta, mutta Lupa- ja valvontavirastolle osoitettaisiin järjestämisvastuu kaikkein vakavimmissa vahinkotilanteissa. Vaihtoehdon etuna pidettiin Lupa- ja valvontaviraston ympäristövahinkoihin liittyvää asiantuntemusta ja mahdollisuutta vahvistaa valtakunnallista ohjausta. Haasteena olisi kuitenkin ollut vastuiden jakautuminen kahden viranomaisen kesken, mikäli olisi voinut aiheuttaa epäselvyyksiä viranomaisten välisessä työnjaossa sekä vastuun siirtymistä koskevissa tilanteissa. Lisäksi tehtävän osoittaminen Lupa- ja valvontavirastolle olisi edellyttänyt lisävoimavaroja ja uudenlaista operatiivista toimintavalmiutta.

Valmistelussa arvioitiin myös mahdollisuutta siirtää jälkitorjunnan järjestämisvastuu kokonaisuudessaan hyvinvointialueiden pelastustoimelle. Vaihtoehdon vahvuutena pidettiin sitä, että sama viranomainen vastaisi vahingon torjunnasta kokonaisuudessaan ja jälkitorjunnasta vastaisi yksittäistä kuntaa suurempi organisaatio. Pelastustoimella on kokemusta operatiivisesta johtamisesta ja ympäristövahinkojen torjunnasta. Kuitenkin valtaosa pelastustoimen voimavaroista on sidottu pelastuslain 32 §:n mukaisen pelastustoiminnan hoitamiseen. Jos pelastustoimen resursseja sidottaisiin jälkitorjuntaan, voisi se vaarantaa sen päätehtävän hoitamisen. Hyvinvointialueen pelastustoimi ei myöskään ole vastannut minkään onnettomuustyypin jälkitoimista, joten öljy- ja muiden kemikaalivahinkojen jälkitorjunnasta vastaaminen olisi ollut poikkeus tästä lähtökohdasta. Vaihtoehdon toteuttaminen olisi edellyttänyt lainsäädäntömuutoksia muun muassa pelastuslakiin ja hyvinvointialuelainsäädäntöön sekä tehtävän täysimääräistä rahoittamista rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Lisäksi tarkasteltiin mahdollisuutta lisätä kuntien ja hyvinvointialueiden pelastustoimen välistä sopimusperusteista yhteistyötä siten, että hyvinvointialueen pelastustoimi voisi hoitaa kuntien jälkitorjuntatehtäviä sopimuksen perusteella. Tällaisen mallin etuna olisi ollut mahdollisuus hyödyntää alueellisesti tarkoituksenmukaisia ratkaisuja ja aiemmista järjestelyistä saatuja kokemuksia. Sopimusperusteinen järjestely ei kuitenkaan olisi taannut yhdenmukaisia toimintamalleja. Vaihtoehto ei saanut valmistelun aikana kannatusta, minkä vuoksi ei arvioitu tarkemmin, olisiko yhteistyölle ollut muita lainsäädännöllisiä, rahoituksellisia tai muita esteitä.

Valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa jälkitorjunnan järjestämisvastuu olisi siirretty kokonaisuudessaan Lupa- ja valvontavirastolle. Koska vaihtoehto ei saanut valmistelun aikana kannatusta, sen jatkovalmistelusta luovuttiin eikä siihen mahdollisesti liittyviä lainsäädännöllisiä, rahoituksellisia tai muita reunaehtoja arvioitu tarkemmin.

Vertailukohtana arvioitiin myös niin sanottua nollavaihtoehtoa, jossa voimassa oleva sääntely säilytettäisiin muuttumattomana. Tällöin kuntien jälkitorjuntaan varautuminen ja keskinäinen yhteistyö perustuisi nykyisiin menettelyihin.

5.1.4 Valittu toteuttamisvaihtoehto

Esityksen jatkovalmistelussa päädyttiin siihen, että jälkitorjunnan järjestämisvastuuta koskevia säännöksiä ei toistaiseksi muuteta, vaan sääntelyllä vahvistetaan Suomenlahden rannikkokuntien yhteistyötä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa ja siihen varautumisessa. Ratkaisua pidettiin perusteltuna, koska se voidaan toteuttaa nykyisiä jälkitorjunnan vastuusuhteita muuttamatta ja koska se kohdistuu alueelle, jolla suuren alusöljyvahingon riski on suurin. Samalla katsottiin, että jälkitorjuntaa koskevan sääntelyn laaja-alaisempi kehittäminen edellyttää erillistä jatkovalmistelua. Tavoitteena on arvioida myöhemmin jälkitorjuntaa koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen tarvetta ja toteuttamisvaihtoehtoja.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ulkomaiden lainsäädäntö

5.2.1.1 Ruotsi

Ruotsissa merellisiin öljyvahinkoihin tai muiden haitallisten aineiden päästöihin sovelletaan ns. onnettomuuslakia (lag om skydd mot olyckor, 2003:778), ja niitä käsitellään merellä tapahtuvana ympäristönpelastuksena. Laki määrittää valtion ja kuntien pelastustoimien sekä merellisen ympäristön pelastustoiminnan vastuut.

Ruotsin Rannikkovartiosto (Kustbevakningen, KVB) on (förordning om skydd mot olyckor, 2003:789) vastuussa ympäristönpelastuksesta merellä sekä Vänern-, Vättern- ja Mälaren järvillä ja sen tulee laatia tätä varten varautumissuunnitelma. Myndigheten för civilt försvar (MCF) koordinoi ja tukee öljyntorjuntaa maa-alueella, torjuntavastuun ollessa kunnallisilla pelastuslaitoksilla.

Aluksista aiheutuvien öljy- ja muiden haitallisten aineiden päästöjen ehkäisemisestä, valvonnasta ja torjunnasta on säädetty erikseen (Lag om åtgärder mot förorening från fartyg, 1980:424). Säännökset ovat osin samantyyppisiä kuin Suomen merenkulun ympäristönsuojelulaissa.

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 mukaan lukien öljylasti- ja laivapolttoainevahingoista.

Suuren öljyvahingon tapahtuessa sovellettavaksi voi tulla rauhanajan poikkeustilannelaki (Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2006:544).

5.2.1.2 Tanska

Tanskassa lainsäädännöllinen ja valvonnallinen vastuu merellisestä öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta kuuluu Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskap:lle. Forsvarskommandoenin alainen Tanskan laivasto huolehtii käytännön torjuntatoimista merellä. Meriympäristön suojelulaki (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 koordinointivastuu 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 (engl. Danish Emergency Management Agency (DEMA)) avustamaan torjuntatoimissa.

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

5.2.1.3 Viro

Virossa öljyvahinkojen torjunnasta meri-, rannikko- ja maa-alueilla vastaa strategisella tasolla Ilmastoministeriö (Kliimaministeerium), ja operatiivisella tasolla merellä Viron merivoimat (Kaitsevägi), rajavesistöissä poliisi- ja rajavartiovirasto (Politsei- ja Piirivalveamet) ja maa-alueilla pelastuslaitos (Päästeamet). Vastuu varsinaisen operatiivisen toiminnan johtamisesta ympäristövahinkojen torjunnan 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.

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 *Tern*in 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 jätteitä varastoitiin 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. 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 varastoitiin selkeytyssäiliöihin, käsiteltiin siirrettävän öljynkäsittelyaseman avulla ja jatkokäsiteliin jalostamossa. Rannikolta kerätty öljy ja öljyinen jäte varastoitiin 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 rantojen puhdistamiseen osallistui armeijan ja paikallisviranomaisten henkilöstöä, sopimusurakoitsijoita ja vapaaehtoisia. Välittömästi onnettomuuden jälkeen öljyä ja öljyistä jätettä kerättiin tilapäisiin keräyspisteisiin, joista jätteet siirrettiin teollista jätettä käsittelevän laitoksen alueelle. Jätteenkäsittely kesti vuosia.

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 sijaitsivat rannikolla ja puhdistuspaikkojen läheisyydessä. Välivarastointipaikat purettiin muutaman viikon kuluttua, minkä jälkeen jätteet sijoitettiin neljään pitkäaikaisvarastointipaikkaan. Jätteiden keräämisessä ja siirtämisessä varastointipaikkoihin kesti noin kuusi kuukautta. Jätteiden käsittely aloitettiin huhtikuussa 2001 tarkoitusta varten rakennetussa jätteidenkäsittelylaitoksessa lähellä Totalin jalostamoa 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 täyttyessä 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

6.1 Yleistä lausuntopalautteesta

Lausuntoja annettiin yhteensä 40 kappaletta. Niistä 27 kappaletta tuli lausuntopalvelu.fi -sivuston kautta ja loput lähetettiin suoraan ympäristöministeriön kirjaamoon.

Lausunnon antoivat sisäministeriön pelastusosasto, valtiovarainministeriö, Rajavartiolaitos, Lupa- ja valvontavirasto, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue/Itä-Uudenmaan pelastuslaitos, Kymenlaakson hyvinvointialue/Kymenlaakson pelastuslaitos, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, Saaristoasiain neuvottelukunta, Espoon kaupunki, Hailuodon kunta, Haminan kaupunki, Hangon kaupunki, Helsingin kaupunki, Kemiönsaaren kunta, Kirkkonummen kunta, Kotkan kaupunki, Kristiinankaupunki, Kustavin kunta, Luodon kunta, Loviisan kaupunki, Maalahden kunta, Mustasaaren kunta, Mynämäen kunta, Närpiön kaupunki, Paraisten kaupunki, Porvoon kaupunki, Pyhtään kunta, Raahen kaupunki, Raaseporin kaupunki, Simon kunta, Siuntion kunta, Turun kaupunki, Vaasan kaupunki, Virolahden kunta, Natur och Miljö r.f., Suomen Kuntaliitto, WWF Suomi sekä Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry.

Liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, korkein hallinto-oikeus, Keminmaan kunta ja Varsinais-Suomen liitto ilmoittivat, etteivät anna lausuntoa tai että niillä ei ole lausuttavaa hallituksen esitys -luonnoksesta.

Kaikki lausunnot sekä lausuntoyhteenveto ovat luettavissa hankeikkunasta (https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM044:00/2020).

Alla keskeinen lausuntopalaute aihealueittain.

6.1.1 Esityksen tavoitteet

Lausunnonantajat suhtautuvat pääosin myönteisesti esityksen tavoitteisiin vahvistaa merialueella tapahtuvien suurten ja vaikutuksiltaan erittäin vakavien alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan valmiutta sekä kuntien välistä yhteistyötä. Yhteistyöalueiden muodostamista, varautumissuunnittelua ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan vastuusääntelyn selkeyttämistä pidettiin tarpeellisina, erityisesti kasvaneen merellisen ympäristövahingon riskin vuoksi.

Jälkitorjuntaan varautuminen on ollut useissa kunnissa vähäistä, ja lakiesitys Lupa- ja valvontaviraston ohjauksessa tehtävistä varautumissuunnitelmista on lausuntopalautteen perusteella kannatettavaa. Varautuminen ja rannikkokuntien yhteistyövelvoite vastaa tarpeeseen parantaa jälkitorjunnan ennakoitavuutta. Samoin esityksen tavoitteita riittävien jälkitorjunnan voimavarojen takaamiseksi ja toimintamallien yhtenäistämiseksi pidettiin lähtökohtaisesti hyvinä. Erityisesti pienten rannikkokuntien toimintaedellytysten nähtiin yhteistyön kautta vahvistuvan. Kuitenkin osa lausunnonantajista kritisoi esityksen vaikuttavuuden jäävän tavoiteluonteiseksi, jota on vaikeaa soveltaa käytännössä.

6.1.2 Yhteistyöalueet

Esityksen mukaista yhteistyöaluejakoa pääasiassa kannatettiin. Jaottelu noudattelisi rannikon kuntien osalta pelastustoimen vastaava yhteistyöaluejakoa. Yhteistyöaluejakoa kannattaneet lausunnonantajat katsoivat, että samat maantieteelliset rajat helpottaisivat kiireellisestä pelastustoiminnasta vastaavien pelastuslaitosten ja jälkitorjunnasta vastaavien kuntien yhteistyötä torjunnan kokonaisuuden osalta.

Osa kuntasektorin lausunnonantajista piti yhteistyöalueita kuitenkin kooltaan liian suurina tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen jälkitorjunnan järjestämiseksi, ja joissakin lausunnoissa yhteistyöalueiden perustamista pidettiin turhana. Osa kuntasektorin lausunnonantajista kaipasi myös ohjaavampaa sääntelyä kuntien yhteistyön järjestämiseksi. Toisaalta osa lausunnonantajista piti myönteisenä, että sääntely jättäisi kunnille riittävästi liikkumavaraa yhteistyön toteuttamiseen kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.

6.1.3 Jälkitorjunnan rahoitus ja uudet tehtävät

Lausuntopalautteen merkittävin huoli ja kritiikki kohdistui jälkitorjunnan rahoitukseen. Suuri osa lausunnonantajista arvioi, että esitys siirtäisi kunnille merkittäviä uusia velvoitteita ilman riittävää ja ennakoitavaa rahoitusta, mikä voisi aiheuttaa kunnille huomattavia taloudellisia riskejä. Huolta herättivät erityisesti suuronnettomuuksiin liittyvät korkeat kustannukset, korvausjärjestelmän epävarmuus sekä mahdolliset viiveet korvausten saamisessa. Lausuntopalautteessa korostui näkemys, jonka mukaan valtion tulisi vastata kustannuksista täysimääräisesti ja mahdollistaa myös ennakkokorvausten maksaminen. Lisäksi tuotiin esiin, ettei kunnilla ole riittävästi henkilöstöä, erityisosaamista eikä kalustoa vaativaan ja pitkäkestoiseen jälkitorjuntaan.

Valtaosa lausunnonantajista katsoi, että rahoituksen osoittaminen pelkästään varautumissuunnitelmien laatimiskustannuksiin on riittämätöntä, eikä se turvaa todellista toimintavalmiutta. Varautumissuunnittelun lisäksi tarvittaisiin pysyvää ja ennakoitavaa rahoitusta myös valmiuden ylläpitämiseen, kuten kalustoon, koulutukseen ja harjoitustoimintaan. Osa lausunnonantajista piti esitettyä valtioavustuksen määrää kuntaa kohden liian vähäisenä.

Valtiovarainministeriö nosti lausunnossaan esille, että esityksessä ehdotettuihin muutoksiin ei ole erikseen varattu rahoitusta hallitusohjelmassa tai julkisen talouden suunnitelmassa. Lähtökohtaisesti säädösmuutoksista aiheutuvat tarpeet tulee talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti kattaa olemassa olevilla määrärahoilla siten, että kunnille kohdennetaan rahoitus ympäristöministeriön hallinnonalan nykyisistä määrärahoista. Rahoituksesta päätetään valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Esitys on sisällöltään sovitettava yhteen talousarvioesityksen kanssa siten, että siinä esitetty voidaan toteuttaa tarkoitukseen varatun rahoituksen ja kehysten puitteissa.

6.1.4 Vakavan vahingon määrittely

Lausuntopalautteessa tuotiin esiin tarve täsmentää vakavan vahingon määritelmää tulkintaerojen vähentämiseksi. Lisäksi toivottiin tarkennettavan, mikä taho viime kädessä arvioi, täyttyvätkö lainsäädännössä tarkoitetun vakavan vahinkotilanteen edellytykset.

6.1.5 Muut huomiot

Useat kuntasektorin lausunnonantajat katsoivat, että jälkitorjunnan järjestämisvastuuta ei olisi tarkoituksenmukaista osoittaa kunnille. Heidän näkemyksensä mukaan vastuun tulisi ensisijaisesti kuulua valtiolle tai hyvinvointialueen pelastustoimelle, joilla on paremmat resurssit, osaaminen ja operatiivinen valmius toimia vaativissa ja nopeasti muuttuvissa tilanteissa.

Myös jälkitorjuntasääntelyn kokonaisuudistuksen tarve nousi useissa lausunnoissa esille. Erityisesti sisäministeriön hallinnonalan lausunnonantajat totesivat, että jälkitorjuntasäännökset tulisi siirtää pelastuslaista ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön mahdollisimman pian. Myös kuntasektorin lausunnoissa korostettiin tarvetta kehittää jälkitorjuntasääntelyä laajemminkin. Lisäksi kemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista ja viranomaisvastuusta säätämistä pidettiin tarpeellisena. Lisäksi lausuntopalautteessa tuotiin esiin tarve kehittää sääntelyä siten, että lainsäädäntöön sisältyisivät riittävät säännökset vapaaehtoisorganisaatioiden osallistumisesta jälkitorjuntaan.

6.2 Lausuntopalautteen huomioon ottaminen

Lausuntokierroksen jälkeen esitystä on muutettu useilta osin.

Hallituksen esitysluonnokseen verrattuna esitystä on jatkovalmistelussa rajattu ja kohdennettu suurimpaan tunnistettuun vahinkoriskiin. Ratkaisussa on otettu huomioon julkisen talouden tilanne, jälkitorjuntaan liittyvän varautumisen rahoitustarve sekä merellisen ympäristövahingon riskikuva. Vaikka ympäristövahinkoja voi aiheutua myös muista kemikaalipäästöistä kuin öljystä, valtaosa tapahtuneista ympäristövahingoista on öljyvahinkoja, ja merialueella merkittävin ympäristövahingon riski liittyy varjolaivaston öljykuljetuksiin. Tämän vuoksi esitys on jatkovalmistelussa kohdennettu suurten alusöljyvahinkojen jälkitorjuntaan ja siihen varautumiseen. Esitys ei sisällä ehdotusta aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä.

Koska vakavan alusöljyvahingon riski on korostunut erityisesti Suomenlahdella, sääntely koskisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien yhteistyötä poikkeuksellisen laaja-alaisen alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa. Jatkovalmistelussa esityksen soveltamisalaa on rajattu siten, että yhteistyö- ja varautumisvelvoite koskisi ainoastaan Uudenmaan ja Kymenlaakson rannikkokunnista muodostettavaa yhteistyöaluetta. Yhteistyöalue vastaa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua eteläistä yhteistyöaluetta, eikä sen alueelliseen rajaukseen ole tehty muutoksia lausuntopalautteen perusteella. Muiden rannikkokuntien osalta yhteistyö ja varautuminen perustuisivat edelleen vapaaehtoisiin järjestelyihin.

Ehdotettu sääntely ei estäisi sitä, että yhteistyöalue järjestäisi toimintansa tarkoituksenmukaisella tavalla esimerkiksi pienempiin alueellisiin kokonaisuuksiin jakautuen. Jälkitorjuntaa olisi mahdollista yhteensovittaa myös alueellisten rajojen yli, jos se olisi tarpeen riittävän osaamisen ja toimintakyvyn turvaamiseksi. Jatkovalmistelussa ei nähty tarpeelliseksi lisätä yhteistyöalueen toimintaa ohjaavaa yksityiskohtaista sääntelyä. Yhteistyöalueen toiminnan järjestämiseen sovellettaisiin kuntalain 8 luvun säännöksiä, mikä turvaa kuntien harkintavallan ja mahdollistaa tehtävien tarkoituksenmukaisen järjestämisen paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä Suomenlahden rannikkoalueella ja parantaa kuntien valmiuksia suuren alusöljyvahingon jälkitorjuntaan. Esitys

vahvistaisi osaltaan myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja toteuttaisi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia. Esitys perustuu kunnilla jo olemassa olevaan öljyvahinkojen jälkitorjunnan järjestämisvastuuseen, jonka pohjalta sääntelyä kehitetään. Pelastusviranomaisten vastuulla olevan alkuvaiheen torjunnan sekä kuntien vastuulla olevan jälkitorjunnan välistä vastuunjakoa tai johtosuhteita ei esitetä muutettavaksi. Kunnille ei myöskään esitetä uusia tehtäviä, jotka kuuluvat pelastusviranomaisten vastuulle.

Kuntien valmiudet jälkitorjuntaan vaihtelevat, sillä lainsäädäntö ei nimenomaisesti edellytä varautumissuunnitelman laatimista, eikä valmiuslain yleinen varautumisvelvoite ole riittävästi ohjannut varautumisen toteuttamista kunnissa. Kunnilla on kuitenkin jo nykyisin lakisääteinen vastuu myös poikkeuksellisen suurten öljyvahinkojen jälkitorjunnasta riippumatta niiden varautumisen tasosta. Esityksessä kuntien valmiuksia ja operatiivisen toiminnan edellytyksiä vahvistettaisiin säätämällä Suomenlahden rannikkokuntien yhteistyöstä sekä velvollisuudesta laatia varautumissuunnitelma erityisesti suuria vahinkotilanteita varten.

Lausuntopalautteen perusteella esityksessä valtionavustuksen käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että avustusta voitaisiin myöntää varautumissuunnitelman laatimisesta aiheutuvien kustannusten lisäksi myös valmiuden ylläpitämisestä aiheutuvien kustannusten tukemiseen. Lakiehdotusta ja sen perusteluja on täydennetty tältä osin. Sääntelyn rajautuessa Suomenlahden rannikkokuntien yhteistyöhön varautumissuunnitteluun liittyvä kokonaisrahoitustarve olisi esitysluonnoksessa arvioitua pienempi. Kuntakohtainen avustuksen enimmäismäärä säilyisi kuitenkin ennallaan, eli enintään 50 000 eurossa kutakin yhteistyöalueeseen kuuluvaa kuntaa kohti. Esityksessä ehdotetun 700 000 euron kertaluonteisen määrärahan arvioidaan olevan riittävä yhteistyöalueen varautumissuunnittelusta aiheutuvien kustannusten kattamiseen sekä valmiuden ylläpitämisen tukemiseen.

Kuntien rajalliset taloudelliset mahdollisuudet vastata jälkitorjunnasta aiheutuvista kustannuksista esityksen soveltamisalaan kuuluvissa vahinkotilanteissa on tunnistettu jo hallituksen esitysluonnoksen valmistelussa. Lausuntopalautteessa korostettiin kuitenkin tarvetta selventää jälkitorjuntakustannusten rahoitukseen liittyviä järjestelyjä tilanteissa, joissa kustannukset ylittäisivät kuntien taloudellisen kantokyvyn. Tämän vuoksi esityksen perusteluja on jatkovalmistelussa täsmennetty erityisesti valtion mahdollisen rahoitusvastuun ja tapauskohtaisen rahoituksen järjestämisen osalta.

Jatkovalmistelussa lakiehdotuksen säännöksiä ja perusteluja täsmennettiin lisäksi suuren alusöljyvahingon määritelmän osalta. Määritelmä on keskeinen lain soveltamisalan kannalta, sillä sen avulla rajataan ne poikkeuksellisen vakavat vahinkotilanteet, joissa ehdotetun lain mukainen rannikkokuntien yhteistyö ja siihen liittyvä varautuminen tulisivat sovellettaviksi.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että jälkitorjuntaa koskevaa sääntelyä kehitetään myös jatkossa. Jälkitorjuntaa koskevien säännösten siirtämistä pelastuslaista ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön sekä laajemman kokonaisuudistuksen toteuttamismahdollisuuksia arvioidaan myöhemmin erikseen.

Edellä selostettujen muutosten ohella esitystä on tarkistettu ja sen perusteluja täydennetty saadun lausuntopalautteen perusteella tarpeellisilta osin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Lain soveltamisala*. Pykälässä säädettäisiin soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien yhteistyöhön Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen

varautumisessa. Ehdotettu laki täydentäisi pelastuslain 111 a §:n säännöksiä, joissa säädetään öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevista vastuista. Rannikkokunnalla tarkoitettaisiin kuntaa, jolla on Suomenlahteen rajoittuva merialue tai rantaviivaa Suomenlahden rannikolla.

Lain tarkoituksena olisi edistää rannikkokuntien välistä yhteistyötä Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämisessä ja jälkitorjuntaan varautumisessa siten, että ihmisille ja ympäristölle aiheutuvat haitat sekä omaisuudelle aiheutuvat vahingot jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Kuntien yhteistyötä koskeva erityissääntely on perusteltua kohdentaa Uudenmaan ja Kymenlaakson rannikkoalueelle, sillä poikkeuksellisen laajan ja vakavan alusöljyvahingon riski kohdistuu erityisesti Suomenlahdelle. Alueella tapahtuva öljykuljetusliikenne sekä muuttunut turvallisuusympäristö ovat lisänneet suuronnettomuuden mahdollisuutta.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin suuri alusöljyvahinko. Tässä laissa suurella alusöljyvahingolla tarkoitettaisiin sellaista pelastuslain 2 a §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettua alusöljyvahinkoa, joka on poikkeuksellisen laaja-alainen ja vaikutuksiltaan vakava ja jonka jälkitorjunta voi edellyttää huomattavia taloudellisia voimavaroja. Pelastuslaissa 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. Kyse voisi olla esimerkiksi öljysäiliöaluksen yhteentörmäyksestä tai karilleajosta aiheutuvasta merkittävästä öljypäästöstä.

Määritelmän tarkoituksena olisi rajata lain soveltamisala poikkeuksellisiin vahinkotilanteisiin, joiden tehokas jälkitorjunta edellyttäisi kuntien välistä yhteistyötä ja voimavarojen yhteensovittamista.

Vahinkoa voitaisiin pitää momentissa tarkoitetulla tavalla poikkeuksellisen laaja-alaisena erityisesti silloin, kun öljyvahingon vaikutukset ulottuvat usean kunnan alueelle. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa vahingon maantieteellinen laajuus, päästön määrä ja jälkitorjuntatoimien arvioitu kesto ja vaativuus.

Vahingon vaikutusten vakavuutta arvioitaessa merkitystä voitaisiin antaa erityisesti sen ympäristö- ja terveysvaikutuksille. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa vaikutusten kohdistuminen herkkiin meri- ja rannikkoympäristöihin, luonnonsuojelualueisiin tai muihin arvokkaisiin luontokohteisiin. Lisäksi voitaisiin arvioida vahingosta ihmisille aiheutuvaa vaaraa tai haittaa sekä vaikutuksia elinympäristön turvallisuuteen ja terveellisyyteen. Vahinkoa voitaisiin pitää vaikutuksiltaan vakavana erityisesti silloin, kun siitä aiheutuu merkittäviä tai pitkäkestoisia haitallisia vaikutuksia ympäristölle taikka huomattavaa vaaraa tai haittaa ihmisten terveydelle. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon vahingon taloudelliset ja sosioekonomiset vaikutukset. Sosioekonomisilla vaikutuksilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä muun muassa vahingon vaikutuksia alueen elinkeinotoimintaan, palveluihin, väestön elinoloihin ja hyvinvointiin sekä alueiden käyttöön kohdistuvia rajoituksia.

Määritelmään sisällytettäisiin lisäksi edellytys siitä, että jälkitorjunnan voitaisiin arvioida edellyttävän huomattavia taloudellisia voimavaroja. Tällä korostettaisiin sitä, että lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa jälkitorjunta olisi tyypillisesti pitkäkestoista, laaja-alaista ja kustannuksiltaan merkittävää. Jälkitorjunnan edellyttämät voimavarat voisivat olla yksittäisen kunnan toimintakykyyn nähden poikkeuksellisen vaativia. Jälkitorjunnasta aiheutuvat kustannukset voisivat muodostua niin merkittäviksi, että niiden kattamista voisi olla tarpeen tukea valtion varoin. Ehdotettu laki ei kuitenkaan sisältäisi säännöksiä valtion

rahoitusvastuusta, vaan mahdollisista rahoitusratkaisuista päätettäisiin erikseen tapauskohtaisesti.

2 §. *Jälkitorjunnan yhteistyöalue ja kuntien yhteistoiminta*. Pykälässä säädettäisiin Suomenlahden rannikkokuntien yhteistoiminnan järjestämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan yhteistyöalue muodostuisi Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnista, joita ovat Espoo, Hanko, Helsinki, Inkoo, Kirkkonummi, Loviisa, Porvoo, Raasepori, Sipoo ja Siuntio sekä Hamina, Kotka, Pyhtää ja Virolahti. Yhteistyöalue olisi maantieteellisesti yhtenäinen sekä jälkitorjunnan järjestämisen kannalta toiminnallinen kokonaisuus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhteistyöalueen tehtävistä. Yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien olisi yhteistoiminnassa varauduttava jälkitorjunnan järjestämiseen ja osallistuttava jälkitorjunnan toteuttamiseen ehdotetun lain mukaisesti. Kuntien yhteistoiminnalla vahvistettaisiin Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien valmiuksia vastata laaja-alaisiin ja pitkäkestoisiin jälkitorjuntatilanteisiin.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaussäännös kuntalain 8 lukuun, jossa säädetään kuntien yhteistoiminnan järjestämisestä. Kuntalain mukaisia julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti yhteistyöalueeseen kuuluvat kunnat voisivat päättää, millä tavoin yhteistyö alueella tarkoituksenmukaisimmin järjestetään.

3 §. *Varautumissuunnitelma*. Pykälässä säädettäisiin varautumissuunnitelmasta. Ehdotettu pykälä tarkentaisi valmiuslain mukaista varautumisvelvollisuutta säätämällä suuren alusöljyvahingon jälkitorjuntaan varautumisesta erityislainsäädännössä.

Pykälän 1 momentin mukaan yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien olisi yhteistoiminnassa varauduttava Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon järjestämiseen laatimalla varautumissuunnitelma ja toteuttamalla tarvittaessa muita varautumistoimenpiteitä. Varautumissuunnitelma olisi pidettävä ajan tasalla.

Muilla tarvittavilla varautumistoimenpiteillä tarkoitettaisiin sellaisia varautumis- ja suunnittelutoimia, jotka olisivat tarpeen varautumissuunnitelmassa tunnistettujen valmiustarpeiden toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi koulutusten ja harjoitusten järjestäminen, henkilöstö- ja kalustoresurssien kartoittaminen sekä erilaiset sopimukselliset varautumisjärjestelyt. Varautumissuunnitelman tarkoituksena on luoda edellytykset sille, että vahinkotilanteessa jälkitorjunta voidaan käynnistää ja toteuttaa tehokkaasti ennalta sovittujen ja harjoiteltujen toimintamallien, vastuunjakojen ja yhteistyöjärjestelyjen pohjalta. Harjoitteluun ja muuhun ennakolliseen toimintaan olisi tarkoituksenmukaista osallistaa kaikki varautumiseen ja vahingontorjuntaan osallistuvat keskeiset toimijat. Tavoitteena olisi varmistaa, että yhteistyöalueella on riittävät valmiudet, voimavarat, osaaminen ja toimintamallit jälkitorjunnan tehokkaaseen toteuttamiseen. Varautumissuunnitelma toimisi keskeisenä välineenä yhteistyöalueen toiminnan ennakoivassa suunnittelussa ja yhteensovittamisessa.

Varautumissuunnitelman laatimisvelvollisuus olisi uusi vaatimus voimassa olevaan sääntelyyn nähden. Vaikka kunnat ovat jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti vastanneet öljyvahinkojen jälkitorjunnan järjestämisestä alueellaan, kuntien varautuminen jälkitorjuntaan esimerkiksi erillisten varautumissuunnitelmien avulla on ollut vaihtelevaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin varautumissuunnitelman vähimmäissisältövaatimuksista. Yhteistyöalueeseen kuuluvat rannikkokunnat voisivat laatia myös vähimmäisvaatimuksia laajemman varautumissuunnitelman sekä ottaa suunnitelmassa huomioon yhteistyöalueen tarpeita. Varautumissuunnitelma olisi lähtökohtaisesti yhteistyöalueen yhteinen suunnitelma, jonka tarkoituksena olisi muodostaa kokonaiskuva jälkitorjunnan järjestämisestä, vastuunjaosta, käytettävissä olevista voimavaroista sekä yhteistyömenettelyistä laajoissa alusöljyvahinkotilanteissa.

Varautumissuunnitelmassa tulisi ottaa huomioon yhteistyöalueen alueelliset olosuhteet ja tunnistaa suuren alusöljyvahingon kannalta merkitykselliset riskitekijät. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä alueen riskikohteisiin, kuten väyliin, öljysatamiin sekä luonnonsuojelualueisiin ja muihin herkkiin luontokohteisiin. Suunnitelmassa olisi esitettävä myös tiedot jälkitorjunnan järjestämisestä yhteistyöalueella sekä jälkitorjuntaan osallistuvista tahoista ja niiden tehtävistä. Jälkitorjuntaan osallistuvia tahoja voisivat olla esimerkiksi kuntien viranomaiset ja laitokset, Lupa- ja valvontaviraston, Suomen ympäristökeskuksen ja muiden viranomaisten asiantuntijat, kilpailutetut urakoitsijat, ympäristökonsultit sekä vapaaehtoisorganisaatiot.

Suunnitelmassa esitettäviin tietoihin voisi sisältyä esimerkiksi kuvaus jälkitorjunnan johtamiseen, yhteistoimintaan ja tilannekuvan jakamiseen liittyvistä menettelyistä sekä kuntien edustajien tavoitettavuuden järjestämisestä myös virka-ajan ulkopuolella. Jälkitorjunnan järjestämistä koskevissa tiedoissa olisi tarkoituksenmukaista huomioida myös vahinkojätteen jätehuollon järjestämiseen liittyvät keskeiset menettelyt, kuten vahinkojätteen kerääminen, välivarastointi, kuljettaminen ja käsittely.

Pykälän 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto ohjaisi varautumissuunnitelman valmistelua. Ohjauksen tavoitteena olisi tukea yhteistyöaluetta varautumissuunnitelman laatimisessa sekä varmistaa, että suunnitelma täyttää sille säädetyt vähimmäissisältövaatimukset. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto voisi antaa yhteistyöalueelle tarpeellista asiantuntija-apua. Tehtävä liittyisi viraston pelastuslain 111 a §:n 3 momentin mukaiseen jälkitorjunnan ohjaus- ja yhteensovittamistehtävään.

Varautumissuunnitelmaa laadittaessa yhteistyöalue voisi osallistaa valmisteluun myös muita viranomaisia ja toimijoita, joiden osaaminen tukee jälkitorjunnan varautumissuunnittelua. Tällä varmistettaisiin, että suunnittelussa otettaisiin huomioon jälkitorjunnan toteuttamisen kannalta keskeiset näkökohdat ja eri toimijoiden roolit. Esimerkiksi hyvinvointialueen pelastustoimen sekä Rajavartiolaitoksen osallistuminen jälkitorjunnan varautumissuunnitteluun olisi tarkoituksenmukaista. Muita asiantuntijoita voisivat olla esimerkiksi ympäristöhallinnon edustajat, alueelliset jätehuollon toimijat sekä vapaaehtoisorganisaatioiden edustajat.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin varautumissuunnittelun rahoituksesta. Ympäristöministeriö voisi myöntää yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille valtionavustusta varautumissuunnitelman laatimiseen ja valmiuden ylläpitämiseen valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Valtionavustus olisi kertaluonteinen. Valtionavustuksen myöntämisen yleisissä perusteissa sekä valtionavustuksen käytössä ja sen valvonnassa noudatettaisiin valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä.

Koska varautumissuunnitelman laatiminen olisi yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille uusi lakisääteinen velvoite, sen valmistelusta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin rahoitusperiaatteen mukaisesti. Valtionavustusta voitaisiin käyttää varautumissuunnitelman laatimisesta aiheutuviin kustannuksiin, kuten valmisteluun liittyviin palkka- ja ostopalvelukustannuksiin. Yhteistyöalue voisi laatia varautumissuunnitelman itse tai hyödyntää sen valmistelussa ulkopuolista asiantuntemusta. Valtionavustusta voitaisiin myöntää

kummassakin tilanteissa. Valmiuden ylläpitämisestä aiheutuviin kustannuksiin voisi sisältyä esimerkiksi jälkitorjuntaan liittyvien sopimuksellisten varautumisjärjestelyjen, yhteistyöalueen osaamisen kehittämisen, henkilöstöresurssien, harjoitusten sekä kalusto- ja materiaalihankintojen kustannuksia.

Valtionavustuksen tarkoituksena olisi tukea yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien yhteistä varautumista suuren alusöljyvahingon jälkitorjuntaan. Koska varautumissuunnittelu toteutettaisiin yhteistyöalueella kuntien yhteistoimintana, olisi tarkoituksenmukaista, että myös avustushakemus valmisteltaisiin kuntien yhteistyönä. Tavoitteena olisi, että avustus kohdistuisi yhteistyöalueen yhteiseen varautumiseen eikä yksittäisten kuntien erillisiin toimenpiteisiin. Lähtökohtana olisi, että avustuksen määrää harkittaessa voitaisiin ottaa huomioon yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien lukumäärä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä sekä sen laatimisessa noudatettavasta menettelystä.

4 §. *Voimaantulo*. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuun lakiin sisältyy yksi asetuksenantovaltuus, jonka perusteella valtioneuvosto voisi antaa asetuksella lakia täsmentäviä säännöksiä. Varautumissuunnitelmaa koskevassa 3 §:ssä mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen varautumissuunnitelman sisällöstä ja sen laatimisessa noudatettavasta menettelystä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.

Ehdotetun lain 2 §:ssä tarkoitetun yhteistyöalueen olisi aloitettava toimintansa viimeistään 31 joulukuuta 2027. Tämä olisi tarpeen, jotta yhteistyöalueeseen kuuluvat kunnat voivat valmistella yhteistyön organisoinnin ja sopia tarvittavista yhteistyöjärjestelyistä.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettu varautumissuunnitelma olisi laadittava vuoden kuluessa yhteistyöalueen toiminnan aloittamisesta. Siirtymäaika antaisi yhteistyöalueelle riittävästi aikaa suunnitelman valmisteluun.

10 Toimeenpano ja seuranta

Esitykseen sisältyvän lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia seurattaisiin säädöksen voimaantulon jälkeen. Seurannassa kiinnitettäisiin erityistä huomiota yhteistyöalueen toimivuuteen, kuntien välisen yhteistyön toteutumiseen sekä varautumisen ja jälkitorjunnan järjestämisen vaikuttavuuteen. Toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella voitaisiin arvioida myös sitä, onko vastaavanlaisen yhteistyöaluemallin hyödyntämiselle tarvetta muilla rannikkoalueilla.

Ehdotettavan lainsäädännön toimeenpanoa ja siihen liittyvien vastuiden toteutumista tuettaisiin ohjeistuksella. Lisäksi tarkoituksenmukaista olisi järjestää öljyntorjuntaan liittyvää koulutusta sekä kehittää viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä ja toimintakäytäntöjä.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on kytkentä valmiuslain kokonaisuudistukseen (HE 294/2026 vp). Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kaikilla hallinnonaloilla toteutetaan häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu ja sektorilainsäädännön päivitystyö samanaikaisesti valmiuslain kokonaisuudistuksen kanssa. Esitys on osa valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutettavaa ympäristöministeriön hallinnonalan sääntelyn uudistamistyötä.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 täydentäväksi talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen talousarviovaikutukset liittyvät jälkitorjunnan varautumissuunnitteluun ja siihen liittyvän valmiuden ylläpitämiseen Suomenlahden rannikkoalueella. Lakiehdotuksessa tarkoitettu varautumissuunnitelman laatimisvelvollisuus aiheuttaisi voimavaratarpeita Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien muodostamalle yhteistyöalueelle. Näiden kustannusten kattamiseksi yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille voitaisiin myöntää valtionavustusta. Avustusta voitaisiin käyttää myös jälkitorjunnan valmiuden ylläpitämisen tukemiseen yhteistyöalueella. Valtionavustuksen myöntäisi ympäristöministeriö.

Esityksestä aiheutuisi valtiolle 700 000 euron kertaluonteinen määrärahan lisäys vuonna 2027 yhteistyöalueen varautumissuunnittelun ja valmiuden ylläpidon tukemiseksi. Määrärahaa ehdotetaan valtion vuoden 2027 täydentävän talousarvion esitykseen momentille 35.10.54. (Avustukset merialueen suurten alusöljyvahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi (smr 3v)). Esityksen taloudellisia vaikutuksia käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.1.

Jos esityksen soveltamisalaan kuuluva suuri alusöljyvahinko tapahtuisi, jälkitorjunnasta vastaaville kunnille aiheutuvien kustannusten rahoituksesta päätettäisiin tapauskohtaisesti valtion lisätalousarviomenettelyssä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yleistä

Esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain (731/199) 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus, 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. Esitykseen sisältyvää asetuksenantovaltuutta on lisäksi arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta.

Keskeisiin turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän 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 riittävistä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

12.2 Kunnallinen itsehallinto, yhdenvertaisuus ja ympäristövastuu

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 on säädettävä lailla.

Perustuslaki ei estä säätämästä kuntien tehtävien alueellisesta eriyttämisestä, jos sääntely täyttää ne vaatimukset, joita perustuslaki muutoin asettaa kuntia koskevalle sääntelylle. Kuntien tehtävien eriyttäminen ei kuitenkaan saa muodostua kunnallisen 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. (PeVL 21/2002 vp; PeVL 55/2002 vp; PeVL 26/2005 vp) Merkitystä on annettu myös sille, ettei järjestely supista kuntien yleistä toimialaa tai vaaranna kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa vaatimusta päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut lausuntokäytännössään kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvän kustannusvastaavuuden sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittävään perustuslain 121 §:ään. Perustuslakivaliokunta on korostanut (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 (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. Säätämällä 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 säilymisen (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 Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnille säädettäisiin yhteistyövelvoite suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa. Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien yhteistyötä koskevasta erillisratkaisusta säädettäisiin lakiehdotuksen 1 ja 2 §:ssä. Ehdotettu laki täydentäisi pelastuslain 111 a §:n säännöksiä, joissa säädetään öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevista vastuista.

Yhteistyövelvoitteen kohdentaminen Suomenlahden rannikkoalueelle perustuu alueen erityisiin olosuhteisiin. Suomenlahdella vakavan alusöljyvahingon riski on muuta rannikkoa suurempi, ja tällaisen vahingon toteutuminen voisi aiheuttaa laaja-alaisia ja pitkäkestoisia haitallisia vaikutuksia ympäristölle, ihmisten terveydelle ja elinympäristölle. Alueellinen rajaus perustuu siten objektiivisiin ja hyväksyttäviin perusteisiin.

Suomenlahden rannikkokunnat eroavat huomattavasti toisistaan väestöpohjan, pinta-alan sekä jälkitorjunnan järjestämiseen käytettävissä olevien voimavarojen osalta. Yksittäisen kunnan mahdollisuudet vastata poikkeuksellisen laaja-alaisen ja pitkäkestoisen vahingon jälkitorjunnasta voivat siten vaihdella huomattavasti. Yhteistyövelvoitteella pyritään varmistamaan, että kunnat kykenevät varautumaan tällaisiin tilanteisiin yhdenmukaisella ja yhteensovitetulla tavalla.

Ehdotettu sääntely merkitsee kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvaa rajattua puuttumista, koska yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille asetettaisiin velvollisuus varautua tehtävän hoitamiseen yhteistoiminnassa ja toimia suuren alusöljyvahingon sattuessa yhteisen varautumissuunnitelman mukaisesti. Sääntely ei kuitenkaan siirtäisi tehtävän järjestämisvastuuta kunnilta pois, eikä estäisi kuntia sopimasta yhteistyön käytännön toteuttamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla. Yhteistyövelvoite kohdistuisi vain rajattuun erityistilanteeseen eikä koskisi kuntien yleistä järjestämisvastuuta jälkitorjunnassa. Sääntelyn ei siten voida katsoa puuttuvan kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen.

Ehdotetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan yhteistyöalue voisi päättää yhteistyön toteuttamistavasta kuntalain 8 luvun mukaisia yhteistoimintamuotoja käyttäen. Sääntely ei

antaisi yksittäiselle kunnalle asemaa, joka mahdollistaisi yksipuolisen määräysvallan yhteistyöalueella. Järjestely ei myöskään supistaisi kuntien yleistä toimialaa eikä vaarantaisi kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa vaatimusta päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille.

Yhteistyövelvoitetta voidaan pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska pelkästään vapaaehtoiseen kuntien väliseen yhteistyöhön perustuva sääntely ei riittävällä tavalla varmistaisi jälkitorjuntaan varautumisen alueellista yhteensovittamista tilanteissa, joissa vahingon vaikutukset voivat ulottua usean kunnan alueelle.

Ehdotuksella edistettäisiin perustuslain 20 §:ssä julkiselle vallalle asetetun ympäristövastuun toteutumista parantamalla kuntien valmiuksia ehkäistä ja rajoittaa suuresta alusöljyvahingosta aiheutuvia ympäristöhaittoja. Samalla sääntely tukisi perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteutumista parantamalla Suomenlahden rannikkoalueen kykyä järjestää tehokkaita jälkitorjuntatoimia laaja-alaisessa vahinkotilanteessa.

Ympäristönsuojeluun ja vakavien ympäristöhaittojen ehkäisemiseen ja perusoikeuksien tosiasialliseen turvaamiseen liittyviä tavoitteita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä ja painavina perusteina ehdotetulle sääntelylle. Näin ollen yhteistyövelvoitteesta kunnalliselle itsehallinnolle aiheutuvia vaikutuksia voidaan pitää tavoiteltuun päämäärään nähden välttämättöminä, perusteltuina ja oikeasuhtaisina.

Yhteistyöalueelle säädettäisiin uutena tehtävänä velvollisuus laatia varautumissuunnitelma. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien olisi yhteistoiminnassa varauduttava Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämiseen laatimalla varautumissuunnitelma ja toteuttamalla tarvittaessa muita toimenpiteitä. Koska kyse olisi kunnille uudesta lakisääteisestä velvoitteesta, esitykseen sisältyy yhteistyöalueen varautumissuunnittelun ja valmiuden ylläpitämisen tukeminen valtionavustuksella valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Tällä pyritään turvaamaan kuntien tosiasialliset edellytykset suoriutua säädettävistä tehtävistä perustuslain 121:ään sisältyvän rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Esityksen soveltamisalaan kuuluvat suuret alusöljyvahingot ovat luonteeltaan harvinaisia ja vaikeasti ennakoitavia poikkeuksellisia tapahtumia, joiden jälkitorjunta voisi edellyttää kunnilta merkittäviä taloudellisia voimavaroja. Tämän vuoksi mahdollinen valtion osallistuminen jälkitorjunnasta aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen arvioitaisiin ja ratkaistaisiin tapauskohtaisesti erikseen lisätalousarviomenettelyssä.

12.3 Suhde omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen

Jälkitorjuntaan liittyviä perusoikeuskysymyksiä on arvioitu aiemmin muun muassa öljyntorjuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 248/2009 vp) sekä pelastuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 18/2018 vp). Näissä esityksissä on tarkasteltu jälkitorjunnassa käytettävien viranomaistoimivaltuuksien suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen sekä 20 §:ssä säädettyyn ympäristövastuuseen.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia pelastuslain 111 a §:n mukaisiin jälkitorjuntaa koskeviin säännöksiin eikä viranomaisten toimivaltuuksiin, tiedonsaantioikeuksiin tai yksityisiin kohdistuviin velvollisuuksiin. Esitys koskee eräiden rannikkokuntien välistä yhteistyötä ja varautumista suuren alusöljyvahingon jälkitorjuntaan. Esitykseen ei siten sisälly

sellaisia uusia omaisuudensuojaan tai elinkeinovapauteen kohdistuvia perusoikeusrajoituksia, joiden vuoksi sääntelyä olisi tarpeen arvioida näiden perusoikeuksien näkökulmasta.

Esityksen tavoitteet liittyvät kuitenkin perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristövastuuseen. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään vahvistamaan Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien valmiutta huolehtia Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnasta sekä ehkäistä vahingosta ympäristölle ja ihmisten terveydelle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

12.4 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 sisältäisi yhden asetuksenantovaltuuden. Lakiehdotuksen 3 §:n 5 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä ja sen laatimisessa noudatettavasta menettelystä. Valtuussäännös on muotoiltu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, eikä sillä siten annettaisi valtuutta säätää oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista. Sääntely täyttää siten 80 §:stä johtuvat vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

eräiden rannikkokuntien yhteistyöstä suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnassa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokuntien yhteistyöhön Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämisessä ja siihen varautumisessa. Jälkitorjunnasta säädetään pelastuslain (379/2011) 111 a §:ssä.

Tässä laissa *suurella alusöljyvahingolla* tarkoitetaan sellaista pelastuslain 2 a §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettua alusöljyvahinkoa, joka on poikkeuksellisen laaja-alainen ja vaikutuksiltaan vakava ja jonka jälkitorjunta voi edellyttää huomattavia taloudellisia voimavaroja.

2 §

Jälkitorjunnan yhteistyöalue ja kuntien yhteistoiminta

Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämistä ja varautumista varten on yhteistyöalue, joka muodostuu Uudenmaan ja Kymenlaakson maakuntien rannikkokunnista.

Yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien on yhteistoiminnassa varauduttava jälkitorjunnan järjestämiseen ja osallistuttava jälkitorjunnan toteuttamiseen siten kuin tässä laissa säädetään.

Yhteistyöalueen toiminnan järjestämiseen sovelletaan kuntalain (410/2015) 8 lukua.

3 §

Varautumissuunnitelma

Yhteistyöalueeseen kuuluvien kuntien on yhteistoiminnassa laadittava varautumissuunnitelma Suomenlahdella tapahtuvan suuren alusöljyvahingon jälkitorjunnan järjestämiseksi sekä toteutettava tarvittaessa muita varautumistoimenpiteitä. Varautumissuunnitelma on pidettävä ajan tasalla.

Varautumissuunnitelmassa on otettava huomioon alueelliset olosuhteet sekä tunnistettava suuren alusöljyvahingon riskitekijät. Varautumissuunnitelmassa on lisäksi esitettävä tiedot jälkitorjunnan järjestämisestä yhteistyöalueella sekä jälkitorjuntaan osallistuvista tahoista ja niiden tehtävistä.

Lupa- ja valvontavirasto ohjaa yhteistyöalueen varautumissuunnitelman valmistelua. Varautumissuunnitelman valmisteluun voidaan tarpeen mukaan osallistaa myös muita viranomaisia ja toimijoita, joiden asiantuntemus tukee jälkitorjuntaan varautumista.

Ympäristöministeriö voi myöntää yhteistyöalueeseen kuuluville kunnille valtionavustusta varautumissuunnitelman laatimiseen ja valmiuden ylläpitämiseen valtion talousarviossa

osoitetun määrärahan puitteissa. Avustukseen sovelletaan lisäksi valtionavustuslakia (688/2001).

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä ja sen laatimisessa noudatettavasta menettelystä.

4 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 2 §:ssä tarkoitetun yhteistyöalueen toiminta on aloitettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2027.

Tämän lain 3 §:ssä tarkoitettu varautumissuunnitelma on laadittava vuoden kuluessa yhteistyöalueen toiminnan aloittamisesta.

———

Helsingissä 19.11.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala