

Häiriötilanteiden jätehuolto – Osa A: Häiriötilanteiden jälkivaiheen jätehuoltoa koskeva lainsäädäntö

Sisällys

1. Taustaa.....	2
2. Häiriötilanteita koskeva lainsäädäntö	4
2.1 Pelastuslaki.....	4
2.2 Valmiuslaki.....	5
3. Ympäristö- ja jätelainsäädännön häiriötilanteita koskeva sääntely	7
3.1 Ympäristönsuojelulaki	7
3.2 Jätelaki.....	9
4. Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan liittyvä lainsäädäntö.....	11
5. Säteilyn käyttöön liittyvä lainsäädäntö	15
5.1 Ydinenergialaki	15
5.2 Ydinvastuulaki.....	17
5.3 Säteilylaki.....	20
6. Eläintauteja koskeva lainsäädäntö	22

1. Taustaa

Valtioneuvoston 5.12.2013 antamassa päätöksessä (857/2013) huoltovarmuuden tavoitteista on erityistilanteita koskevan jätehuollon osalta asetettu tavoitteeksi huoltovarmuuden turvaaminen siten, että akuutin torjuntavaiheen jälkeen syntyneen jätteen keräys, välivarastointi ja käsittely voidaan järjestää asianmukaisesti ja että erityistilanteesta voidaan siirtyä normaaliin toimintaan kaikilta osin. Tällaisia erityistilanteita, joiden yhteydessä syntyy sekä määrällisesti että laadullisesti poikkeuksellisia jätteitä, ovat päätöksen mukaan esimerkiksi öljy- ja kemikaalivahingot, säteilyvaaratilanteet sekä tautiepidemiat.

Päätöksen perustelumuistiossa todetaan, että laadultaan ja määrältään poikkeuksellinen jäte tai pilaantunut maa-aines on jätehuollon kannalta haaste, sillä jäte- ja ympäristönsuojelulainsäädäntö ja jätehuollon toimintakenttä on suunniteltu yhteiskunnan normaalioloja ja tavanomaisia jätteitä silmällä pitäen. Normaaliolojen toimintamallit ja lainsäädäntö eivät kaikilta osin ole toimivia järjestettäessä poikkeuksellisten jätteiden jätehuoltoa, vaikka niiden noudattamiseen tulisi pyrkiä mahdollisimman pitkälle. Poikkeukselliset jätteet vaativatkin erityisjärjestelyjä. Tästä syystä Suomessa tulisi selvittää, minkälaisia välivarastointi- ja käsittelymahdollisuuksia niille on olemassa. Lisäksi tulisi tarkastella yksityisten jätehuollon toimijoiden vastuuta poikkeuksellisten jätteiden jätehuollosta. Myös viranomaisten vastuut ja toimintamahdollisuudet poikkeuksellisen jätehuoltotilanteen yhteydessä tulisi järjestää selkeästi. Vastuukysymysten järjestäminen edellyttää nykyisen erityistilanteita koskevan lainsäädännön riittävän perusteellista analysointia ja tältä pohjalta tehtävää ehdotusta lainsäädännön kehittämiseksi siten, että se mahdollistaisi tarkoituksenmukaiset jätehuoltotoimet myös erityistilanteissa syntyvien jätteiden osalta.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksen tarkoittamissa erityistilanteissa etukäteisvarautumisen merkitys korostuu. Niinpä valmiussuunnittelussa tulee perustelumuistion mukaan ottaa huomioon poikkeustilanteen jälkivaiheen jätehuollon edellyttämät toimenpiteet ja niihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Sekä valtakunnallisessa että alueellisissa jätesuunnitelmissa yhtenä erityistilanteena tulee tarkastella poikkeustilanteen jälkivaihetta ja jälkivaiheen jätehuoltoa. Myös jokaisen kunnan jätehuollon suunnittelussa asiaa on tarpeen käsitellä, huomioiden asianomaisen kunnan jätehuollon piirteet. Jätesuunnitelmien tulee kattaa normaalin toiminnan ohella myös jätteiden kuljetus, välivarastointi ja käsittely erityistilanteessa.

Valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa vuoteen 2016 (VALTSU) eräänä tavoitteena on erityisjätteiden jätehuollon tason yhtenäistäminen, johon pyritään mm. tehostamalla suuronnettomuuksissa ja muissa erityistilanteissa syntyvien jätteiden jätehuollon suunnittelua. Käytännössä tämä tulee toteuttaa kehittämällä ja päivittämällä alueellisia valmiussuunnitelmia sekä osoittamalla niissä tarvittavat välivarastointialueet, varusteet ja menettelytavat. Erityisjätteistä VALTSU mainitsee esimerkkeinä suuren öljy- tai kemikaalionnettomuuden, ydinlaskeuman sekä eläin- tai kasvitautiepidemian yhteydessä syntyvät jätteet tai pilaantuneet materiaalit, joita ei välttämättä voida käsitellä olemassa olevien käsittelylaitosten ja lupaehtojen puitteissa. Jätelain uudistuksessa olisi VALTSUn mukaan tullut ottaa huomioon tarvittavat poikkeavia tilanteita koskevat säännökset, sillä näiden tilanteiden jätehuollosta ei ole lainsäädännössä ollut selviä määräyksiä. Myös näitä jäteryhmiä koskevaa ohjeistusta on tarpeen syventää. Vastuu erityisjätteiden jätehuollon suunnittelusta kuuluu sisäministeriölle sekä ympäristöministeriölle. Käytännön toimeenpano edellyttää kuitenkin alueellista suunnittelua ja yhteistyötä, minkä takia yhteistyötahoina toimivat sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, alueellinen pelastustoimi, ELY-keskukset, kunnat, aluehallintovirastot, Säteilyturvakeskus STUK sekä Elintarviketurvallisuusvirasto Evira.

Etelä- ja Länsi-Suomen jätesuunnitelma vuoteen 2020 (ELSU) sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan alueellista varautumista poikkeuksellisten tilanteiden jätehuoltoon. Ensinnäkin ELSU edellyttää varautumista poikkeuksellisissa tilanteissa muodostuvien jätteiden synnyn ehkäisemiseen ja asianmukaisen jätehuollon järjestämiseen alueellinen riski huomioiden. Toisekseen eri viranomaisten kesken sekä toisaalta viranomaisten ja jätehuollon toimijoiden välillä tulee laatia yhteistyömalli poikkeuksellisten tilanteiden jätehuollon toteuttamiseksi. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi poikkeuksellisia tilanteita varten laaditut alueelliset varautumissuunnitelmat ja yhteistoimintasuunnitelmat tulee päivittää jätehuollon osalta viranomaisten välisenä yhteistyönä. Lisäksi viranomaisten tulee yhteistyössä kartoittaa alueellisen riskin kannalta riittävät ja soveltuvat erilaisten poikkeuksellisten jätteiden välivarastointialueet. Ne tulee osoittaa varautumissuunnitelmissa ja ottaa huomioon maankäyttösuunnitelmissa. Myös olemassa oleva poikkeuksellisten jätteiden alueellinen käsittelykapasiteetti sekä tarvittava lisäkapasiteetti tulee selvittää.

Kolmanneksi ELSU pyrkii yhtenäistämään viranomaisten lainsäädäntöön perustuvia hallinnollisia menettelyjä ja vaatimuksia poikkeuksellisten tilanteiden jätehuollon toteuttamiseksi. Käytännössä tämä toteutetaan sopimalla yhteisistä hallinnollisten menettelyjen periaatteista ja poikkeuksellisten jätteiden välivarastojen rakennevaatimuksista sekä ottamalla jätteenkäsittelylaitosten ja jätteenpolttolaitosten ympäristöluvuissa huomioon poikkeuksellisten jätteiden vastaanotto, välivarastointi ja käsittely. Neljänneksi tavoitteena on tutkimus- ja suunnitteluhankkein sekä koulutuksen avulla parantaa poikkeuksellisten jätteiden jätehuoltoa koskevaa tietämystä ja osaamista sekä ottaa käyttöön hyviä jätehuollon toimintamenetelmiä.

Jätehuoltosuunnitelmissa ilmaistu tavoite poikkeuksellisten jätteiden tehokkaan jätehuollon järjestämiseen edellyttää huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä mainituin tavoin eri toimijoiden välisten vastuusuhteiden nykyistä selkeämpää määrittelyä lainsäädännössä. Myös RAAJA-työryhmän raportissa (Jätehuolto säteilyvaaratilanteessa ja sen jälkeen, ympäristöministeriön raportteja 6/2009) on kiinnitetty huomiota jäte- ja ympäristönsuojelulainsäädännön häiriötilanteita koskevan sääntelyn riittämättömyyteen ja tarpeeseen säteilyvaaratilanteiden osalta analysoida ja kehittää voimassa olevaa lainsäädäntöä. Raportissa nostetaan esiin seuraavia kysymyksiä, joihin tulisi erityisesti kiinnittää huomiota:

- Mille viranomaiselle kuuluu johto- ja ohjausvastuu jälkivaiheen jätehuollon hoitamisessa ja mitkä ovat tämän toimivaltuudet? Kenelle kuuluu valvonta- ja seurantavastuu?
- Kenelle kuuluu vastuu jätteen keräilystä, kuljetuksesta ja käsittelystä ja kuka vastaa niistä aiheutuvista kustannuksista?
- Tarvitaanko valtion luoma korvausjärjestelmä häiriötilanteen hoitamiseksi ja jos, niin millainen tämän tulisi olla?
- Millä edellytyksin viranomaiset voivat velvoittaa yksityisiä toimijoita jätehuoltotoimiin, esim. kuljettamaan ja vastaanottamaan normaalia poikkeavia jätettä?

Edellä esitettyihin kysymyksiin pyritään seuraavassa vastaamaan tarkastelemalla häiriötilanteiden jälkivaiheen jätehuollon järjestämiseen liittyvää voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen tulkintakäytäntöjä. Lopussa tuodaan esiin nykyisen sääntelyn puutteita ja pohditaan, kuinka lainsäädäntöä mahdollisesti voisi kehittää.

Kuten yllä olevasta johdannosta on havaittavissa, sekä jätehuoltosuunnitelmissa että huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä käytetään sekaisin termejä ”erityistilanne”, ”häiriötilanne” ja

”poikkeuksellinen tilanne”. Vastaavaa käsitepluralismia esiintyy myös lainsäädännössä, mikä on omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Tässä tarkastelussa on päädytty käyttämään käsitettä ”häiriötilanne” käsitteen selkeyden ja yleisluontoisuuden vuoksi. Mikäli jäljempänä tarkasteltavassa erityislainsäädännössä kuitenkin on käytetty häiriötilanteen sijasta jotakin muuta termiä, käytetään tältä osin kyseistä termiä. Kokonaisturvallisuuden ja varautumisen sanastoluonnoksessa (30.4.2014) häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita ovat esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet, kuten myrskytuhot ja vedenpinnan äkillinen nousu, sekä säteilyonnettomuudet. Häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Häiriötilanne voi koskea esimerkiksi koko valtakuntaa tai olla alueellinen tai paikallinen. Häiriötilanne voi myös liittyä ainoastaan johonkin toimintoon, esimerkiksi rahahuoltoon. Häiriötilanteen käsite on korvannut termin ”erityistilanne” viitattaessa tässä määriteltyyn käsitteeseen. Erityistilanteen käsitettä saatetaan kuitenkin edelleen käyttää erityislainsäädännössä ja hallinnonalakohtaisissa ohjeissa (esim. ”terveydenhuollon erityistilanne”, ”vesihuollon erityistilanne”, ”erityistilanteen viestintäohje”).

2. Häiriötilanteita koskeva lainsäädäntö

2.1 Pelastuslaki

Pelastuslain (379/2011, PelastusL) mukaan pelastustoiminta ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa koskeva yleinen johtaminen, ohjaaminen ja valvonta kuuluvat Suomessa sisäministeriölle. Alueellisesti näistä tehtävistä vastaavat aluehallintovirastot. Sisäministeriö huolehtii myös pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sille säädettyistä tehtävistä. Aluehallintovirastojen tulee tukea ministeriötä sen hoitaessa näitä tehtäviä (PelastusL 23 §). Varsinaisesta pelastustoimesta vastaa alueen pelastustoimi, eli kunnat yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä pelastustoimen alueella, joita on Suomessa nykyisin 22. Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä (PelastusL 24 §). Alueen pelastustoimi vastaa pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä sekä pelastustoimen palvelutasosta (PelastusL 27.1 §). Palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja sitä määriteltäessä tulee ottaa huomioon toiminta poikkeusoloissa (PelastusL 28 §).

Pelastustoimen käytännön tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos (PelastusL 25 §), joka huolehtii mm. pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä sekä öljyntorjunnasta alueellaan (PelastusL 27 §). Pelastustoiminta käsittää hälytysten vastaanottamisen, väestön varoittamisen, uhkaavan onnettomuuden torjumisen, onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaamisen ja pelastamisen sekä tulipalojen sammuttamisen ja vahinkojen rajoittamisen. Lisäksi siihen kuuluu näihin tehtäviin liittyvä johtamis-, viestintä-, huolto- ja muu tukitoiminta. Pelastuslaitoksen tulee vastata pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen itse hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi (PelastusL 32 §).

Alueen pelastustoimi siis vastaa toiminnasta onnettomuus- ja vaaratilanteiden kiireellisessä ensivaiheessa. Sille ei sen sijaan ole säädetty tällaisten tilanteiden jälkivaiheen toimintaa kos-

keviä velvoitteita. Alueen pelastustoimi pelastuslaitoksineen on näin ollen ns. nopean toiminnan yksikkö, joka huolehtii onnettomuus- ja vaaratilanteiden ehkäisystä ja torjunnasta sekä mahdollisesti aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamisesta, kunnes akuutin lisävaaran uhka on torjuttu. Toisaalta esimerkiksi öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009, ÖTL) nojalla öljyvahinkojen jälkitorjunta voidaan sopia siirrettäväksi alueen pelastustoimen vastattavaksi, jos tätä pidetään tarkoituksenmukaisena. Öljyvahinkojen torjuntalain mukaisen jälkitorjuntavastuun siirtyminen alueen pelastustoimelle edellyttää aina erillistä sopimista. Jälkitorjuntavastuu pysyy kunnan viranomaisilla, ellei sitä nimenomaisesti sovita siirrettäväksi.

Valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti. Tässä tarkoituksessa ympäristö- sekä maa- ja metsätalousviranomaiset ja hallinnonalojen laitokset huolehtivat niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta, ympäristönsuojelusta, tulvasuojelusta, tulvantorjunnasta ja patoturvallisuudesta (PelastusL 46§).

2.2 Valmiuslaki

Valmiuslain (1552/2011, ValmL) tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (ValmL 1 §). Tätä tarkoitusta varten laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana sekä viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin (ValmL 2 §). Viranomaiset voidaan valtuuttaa käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tämä tarkoittaa, että poikkeusoloissakin tulisi pyrkiä ensisijaisesti toimimaan viranomaisten normaalien toimivaltuuksien puitteissa. Lisäksi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien ja niiden käytön tulee olla välttämätöntä ja oikeassa suhteessa lain tarkoituksen saavuttamiseksi (ValmL 4 §).

Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet otetaan käyttöön valtioneuvoston asetuksella sen jälkeen, kun valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Tällainen *käyttöönottoasetus* annetaan määräajaksi, kuitenkin enintään kuudeksi kuukaudeksi ja siinä on mainittava, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia sovelletaan sekä toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jollei niitä sovelleta koko valtakunnan alueella. Eduskunta päättää viime kädessä asetuksen voimassaolosta ja voimassaoloajasta (ValmL 6 §). Vain sellaisissa kiireellisissä tapauksissa, joissa lain tarkoituksen saavuttaminen merkittävästi vaarantuu, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että lain toimivaltasäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Tällöin asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi ja se on toimitettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi (ValmL 7 §). Poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valmiuslain mukaisen toimivaltuuksien soveltamisen jatkamisesta. *Jatkamisasetus* voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (ValmL 8 §). Poikkeusolojen päättyessä on myös voimassa oleva käyttöönotto- tai jatkamisasetus kumottava (ValmL 11 §).

Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3.1 §:n mukaan:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;

- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa 4 kohdan mukaisella erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitetaan poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja paljon uhreja aiheuttavaa onnettomuutta, jolle on tyypillistä huomattava laajuus ja harvinaisuus. Kyse voi olla ihmisen aiheuttamasta onnettomuudesta taikka luonnonkatastrofista. Kyseeseen voivat tulla myös sellaiset ulkomailla tapahtuneet suuronnettomuudet, joiden vaikutukset Suomessa vastaavat täällä tapahtuneen suuronnettomuuden vaikutuksia. Tällaisissa suuronnettomuuksissa, kuten laajoissa pato-, ydinvoimala- tai säteilyonnettomuuksissa, alueen pelastustoimen pelastuslain mukaiset toimivaltuudet voivat osoittautua riittämättömiksi, jolloin tarvitaan viranomaisten erityistoimivaltuuksia. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia saatetaan lisäksi tarvita tilanteen pitkittyessä, mistä johtuen poikkeusolona pidetään myös erityisen vakavan suuronnettomuuden välitöntä jälkitilaa. Hyvin laajalle levinneellä vaarallisella kulkutaudilla eli pandemialla taas tarkoitetaan 5 kohdassa sellaisiakin maailmanlaajuisesti levinneitä kulkutauteja, jotka eivät ole vielä tulleet Suomeen sekä eläinten ja ihmisten välillä tarttuvaa tauteja eli zoonooseja.

Poikkeusolojen toimivaltuuksista on valmiuslain II-osassa annettu yksityiskohtaiset säännökset, mutta varsinaisesti jätehuoltoa koskevaa sääntelyä lakiin ei kuitenkaan sisälly. Koska lain lähtökohtana on viranomaisten normaalien toimivaltuuksien ja normaaliolojen toimintamallien soveltaminen mahdollisimman pitkälle, ei poikkeusolojen toimivaltuuksia tulisi ottaa käyttöön laajemmin kuin mitä kulloisessakin tilanteessa on välttämätöntä. Valmiuslaissa on säilytetty eduskunnan jälkitarkastusoikeus, mikä tarkoittaa, että toimivaltasäännösten nojalla annetut toimivaltuuksien käyttämisestä koskevat asetukset on välittömästi toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää jälkitarkastusoikeuttaan käyttäen kyseisten asetusten voimassaolosta (ValmL 10 §). Toimivaltuuksien soveltamisedellytysten lakatessa tulee niitä koskevaa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta muuttaa vastaavilta osin. Kun käyttöönotto- tai jatkamisasetus kumotaan, tulee tällöin kumota myös ne valmiuslain toimivaltasäännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet (ValmL 11 §).

Valtioneuvostoa, valtion viranomaisia, valtion itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja valtion liikelaitoksia sekä kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittymiä koskee valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus, jonka nojalla niiden tulee valmiussuunnitelmin, poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa (ValmL 12 §). Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen perusteluissa todetaan, että valmiussuunnitelmien tulee sisältää myös poikkeusolosuhteiden jälkivaiheen jätehuollon edellyttämät toimenpiteet ja niihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Niinpä valmiussuunnittelussa tulee ottaa huomioon edellä tarkoitetuissa suuronnettomuuksissa ja pandemioiden syntyneiden poikkeuksellisten jätteiden jätehuoltoa koskevat kysymykset.

3. Ympäristö- ja jätelainsäädännön häiriötilanteita koskeva sääntely

3.1 Ympäristönsuojelulaki

Uusi *ympäristönsuojelulaki* (527/2014, YSL) tuli voimaan 1.9.2014. Samalla kumottiin vanha ympäristönsuojelulaki (86/2000). Uudella ympäristönsuojelulaille on saatettu kansallisesti voimaan ns. teollisuuspäästödirektiivi¹, jonka avulla pyritään vähentämään teollisuuden aiheuttamia ympäristö- ja terveystahaittoja tehostamalla ja yhdenmukaistamalla teollisuuden ympäristönsuojeluvaatimuksia. Lain tavoitteena on myös turvata ympäristöarvot ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet, torjua ilmastonmuutosta, edistää jätteen synnyn ehkäisyä, parantaa lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta sekä mahdollistaa luontoarvojen huomioiminen turvetuotannon ympäristölupaharkinnassa. Lisäksi lain rakennetta ja systematiikkaa on selkiytetty.

Ympäristönsuojelulaki onkin ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskeva yleislaki, jonka keskeinen tarkoitus on ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä, poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja. (YSL 1.1 § 1 kohta). Jätteiden käsittelyn ja jätehuollon näkökulmasta merkittävää on myös pyrkimys edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia (YSL 1.1 § 3 kohta). Tällä viitataan ympäristönsuojelulain kanssa rinnakkain sovellettavan jätelain tavoitteisiin ja velvoitteisiin. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan kaikkeen sellaiseen toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista riippumatta siitä, edellyttääkö kyseinen toiminta lupaa tai rekisteröintiä. Lakia sovelletaan lisäksi toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn (YSL 2.1 §).

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla on oltava ympäristölupa (YSL 27.1 §). Ympäristölupamenettelyssä on kyse ennakoivalvonnasta, jonka avulla voidaan ohjata ympäristön käyttöä ja pyrkiä ennakoivasti hallitsemaan pilaantumisriskejä. Ympäristönluvanvaraiset toiminnot on lueteltu YSL:n liitteessä 1. Mainitun liitteen taulukossa 1 on lueteltu teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvat toiminnot ja taulukossa 2 muut luvanvaraiset toiminnot siten, että muiden luvanvaraisten toimintojen ylempi lupakynnys vastaa teollisuuspäästödirektiivin liitteen I lupakynnyksen alarajaa. Liitteen mukaan mm. jätteiden ammattimaiseen tai laitospäiväiseen käsittelyyn sekä jätevesien käsittelyyn on oltava ympäristölupa.

Ympäristönsuojelulaki on laadittu pääsääntöisesti tavanomaista, toiminnan normaalitilanteissa aiheutuva ympäristön pilaantumista silmällä pitäen, eikä siinä siten säännellä kattavasti toimintaa häiriötilanteissa. Lain 120 ja 123 §:ssä kuitenkin asetetaan toiminnanharjoittajalle tai jätteen haltijalle poikkeuksellisia tilanteita koskeva ilmoitusvelvollisuus erikseen sen mukaan, onko kyseessä luvanvarainen toiminta vai ei. Laissa käytetään nimenomaan käsitettä ”poikkeuksellinen tilanne”. Vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 62 ja 64 §:ssä vastaavaa erottelua luvanvaraisiin ja muihin toimintoihin ei tehty. Uutta ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 214/2013) todetaan, että vanhan ympäristönsuojelulain poikkeuksellisia tilanteita koskeva sääntely on mahdollistanut erilaisia tulkintoja ja että tämä on johtanut joissakin tapauksissa siihen, että vanhan lain 62 ja 64 §:ää on käytetty luvasta poikkeamisen sisällöllisenä ja menettelyllisenä säännöksenä yli sen, mihin säännöksiä on niiden soveltamisala huomioon ottaen suunniteltu käytettäväksi. Poikkeuksellisia tilanteita

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (yhdenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen)

koskevien pykälien soveltamisalan jakamisella kahtia yhtäältä luvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja sekä toisaalta muita toimintoja koskevaksi onkin pyritty selkeyttämään säännösten soveltamista.

Ympäristönsuojelulain 120 §:ssä säädetään poikkeuksellista tilannetta koskevan ilmoituksen tekemisestä, kun kyse on toiminnoista, jotka eivät edellytä lupaa tai rekisteröintiä. Pykälän mukaan toiminnanharjoittajan tai jätteen haltijan on viipymättä ilmoitettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle onnettomuudesta, ennakoimattomasta tuotantohäiriöstä tai muusta niihin rinnastettavasta yllättävästä, toiminnasta riippumattomasta poikkeuksellisesta syystä taikka rakennelman tai laitteen purkamisesta, jos siitä aiheutuu tai uhkaa aiheutua päästöjä tai syntyy jätettä siten, että siitä voi aiheutua välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa tai jätteen määrän tai ominaisuuksien vuoksi tavanomaisesta poikkeavia toimia jätehuollossa.

Luvanvaraisen tai rekisteröintiä edellyttävän toiminnan osalta ilmoitusmenettelystä säädetään YSL 123 §:ssä. Toiminnanharjoittajan tai jätteen haltijan tulee ilmoittaa onnettomuuksista, ennakoimattomista tuotantohäiriöistä, rakennelman tai laitteen purkamisesta tai muista näihin rinnastettavista, toiminnasta riippumattomista yllättävistä ja poikkeuksellisista tilanteista viipymättä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai valtion valvontaviranomaiselle, jos odotettavissa olisi joko ympäristöluvan tai säännösten vastainen tilanne tai välitön ja ilmeinen ympäristön pilaantumisen vaara tai tavanomaisesta poikkeavia toimia jätehuollossa. Viranomaiselle on myös viipymättä ilmoituksen jälkeen toimitettava suunnitelma päästöjen, jätteiden ja ympäristön pilaantumisen rajoittamiseksi poikkeuksellisen tilanteen aikana. Ympäristönsuojelulain 120 ja 123 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten sisällöstä säädetään tarkemmin ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014, ympäristönsuojeluasetus) 24 §:ssä.

Ympäristönsuojelulain 122 §:ssä säädetään lain 120 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten käsittelystä. Kyse on siis poikkeuksellisia tilanteita koskevista ilmoituksista sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei edellytä lupa- tai rekisteröintimenettelyä. Tehtyään YSL 120 §:n mukaisen ilmoituksen toiminnanharjoittaja voi ilman erillistä viranomaispäätöstäkin aloittaa tarvittavat toimenpiteet poikkeuksellisesta tilanteesta aiheutuvien haitallisten seurausten rajoittamiseksi. Viranomaisen on kuitenkin YSL 122 §:n nojalla annettava ilmoituksen johdosta päätös, jossa se antaa tarpeelliset määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, jätelain mukaisten velvollisuuksien täyttämiseksi sekä toiminnan tarkkailusta ja tiedottamisesta. Päätöksen sisällöstä säädetään tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksen 26 §:ssä. Toiminta tulisi ensisijaisesti pyrkiä saattamaan annettujen määräysten mukaiseksi, mutta tarvittaessa viranomaisen voi myös kieltää tai keskeyttää toiminnan, jos määräyksillä ei voida riittävässä määrin rajoittaa yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvia huomattavia haittoja. Tarvittavat määräykset voidaan antaa tai toiminta kieltää, vaikka ilmoitusvelvollisuus olisi lyöty laimin. Viranomaisella on myös mahdollisuus hyväksyä määräämillään ehdoilla välttämätön lyhytaikainen poikkeus YSL:n tai jätelain mukaisesta velvoitteesta, jos tästä ei aiheudu terveyshaittaa taikka ympäristön merkittävää pilaantumista tai sen vaaraa.

Kun kyse on lupaa tai rekisteröintiä edellyttävästä toiminnasta, viranomaisen tulee YSL 123 §:n mukaan tehdä ilmoituksen johdosta päätös, jossa annetaan tarpeelliset määräykset toiminnan palauttamiseksi lain ja muiden säännösten ja määräysten mukaiseksi sekä tilanteesta aiheutuvan haitan ja vaaran poistamiseksi. Päätöksen sisällöstä säädetään tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksen 26 §:ssä. Viranomaisen tulee myös asettaa määräaika, johon mennessä tämä on tehtävä. Viranomaisen voi myös antaa väliaikaisia määräyksiä ympäristön pilaantu-

misen ehkäisemiseksi toiminnanharjoittajan tätä varten laatiman suunnitelman perusteella. Tarvittavat määräykset voidaan antaa tai toiminta kieltää, vaikka ilmoitusvelvollisuus olisi lyöty laimin. Määräyksiä annettaessa noudatetaan YSL 18 luvun mukaista hallintopakkomennettelyä, millä pyritään lainmukaisen tilan palauttamiseen määräajassa. Tarvittaessa viranomaisten olisi saatettava vireille lupamääräysten muuttamista tai luvan peruttamista koskeva menettely.

Kaivostoimintaa koskeneessa ratkaisussa KHO 2013:79 korkein hallinto-oikeus korosti, että ympäristönsuojelulain poikkeuksellisia tilanteita koskeva sääntely voi tulla sovellettavaksi vain ennakoimattomissa ja kiireellisissä tilanteissa. Tällöin tavanomaisesta poikkeavalla ilmoitus- ja päätöksentekomenettelyllä pyritään estämään vahinko, ympäristön merkittävä pilaantuminen tai muuten kohtuuttoman tilanteen muodostuminen. Poikkeuksellisia tilanteita koskevaa menettelyä ei sen sijaan voida soveltaa tilanteissa, joissa toiminta ja sen ympäristövaikutukset muuttuvat toiminnanharjoittajan omien toimenpiteiden tai muunlaisten ennakoitavien olosuhdemuutosten vuoksi, vaan tällöin toiminnalle on joko haettava ympäristölupa tai lupamääräyksiä on muutettava. Laitonta tilannetta ei myöskään ole mahdollista muuttaa lailliseksi tekemällä poikkeuksellista tilannetta koskeva ilmoitus. Ympäristönsuojelulain poikkeuksellisia tilanteita koskevaa sääntelyä on siten tulkittava suppeasti. Mainittu ratkaisu on annettu ennen uuden ympäristönsuojelulain voimaantuloa. Poikkeuksellisia tilanteita koskevan sääntelyn soveltamisalaa ei uudessa laissa ole kuitenkaan tarkoitettu muuttaa, vaan lähinnä selkeyttää säännösten soveltamista, mistä johtuen edellä sanotun voidaan katsoa soveltuvan myös uuteen ympäristönsuojelulakiin sisältyviin, poikkeuksellisia tilanteita koskeviin säännöksiin.

Poikkeuksellisen tilanteen jälkivaiheen jätehuoltoon ympäristönsuojelulain poikkeuksellisia tilanteita koskeva sääntely ei sovellu, vaan toiminnalla on tällöin oltava ympäristölupa. Jälkivaiheen jätehuollossa ei nimittäin enää ole kyse kiireellisen ja ennakoimattoman tilanteen hallinnasta, vaan se on osa tällaisen tilanteen jälkihoitoa, jossa tulee noudattaa normaaleja menettelysäännöksiä. Käytännössä ympäristönsuojelulain poikkeuksellisia tilanteita koskevan sääntelyn ajallista soveltamisalaa on saatettu laajentaa kattamaan sellaisiakin tilanteita, joihin säännöksiä ei alun perin ole tarkoitettu. Mainituilla säännöksillä ei kuitenkaan ole tarkoitus mahdollistaa pitkäaikaista poikkeamista ympäristönsuojelulain ja jätelain velvoitteista, vaan akuutin poikkeuksellisen tilanteen lakattua tulee noudattaa normaaliolojen toimintatapoja ja menettelysäännöksiä. Kun poikkeuksellisessa tilanteessa syntyneestä jätteestä ei enää aiheudu välitöntä pilaantumista tai sen vaaraa ja vahingon välittömät seuraukset on saatu rajoitettua, on jätteen varastoinnissa ja käsittelyssä näin ollen noudatettava ympäristönsuojelulain ja jätelain vaatimuksia. Toisaalta poikkeuksellisten tilanteiden jälkivaiheessa on usein tarvetta erilaisille lainsäädännöllisille joustoille normaalitilanteiden jätehuoltoon verrattuna. ELSU mainitsee tähän liittyen esimerkkinä poikkeuksellisten jätteiden välivarastoinnin, josta saattaa välivarastointiajan venyessä muodostua suurempi ympäristö- ja terveysriski kuin poikkeuksellisen ilmoitus- ja päätöksentekomenettelyn mahdollistamasta jätteiden käsittelystä.

3.2 Jätelaki

Jätelaissa (646/2011, JäteL) säädetään jätehuollon järjestämisestä sekä jätteiden käsittelyä koskevista keskeisistä periaatteista ja velvollisuuksista. Lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta. Lisäksi tarkoituksena on luonnonvarojen kestävä käytön edistäminen, toimivan jätehuollon varmistaminen ja roskaantumisen ehkäiseminen.

Jätelakia sovelletaan jätteeseen, jätehuoltoon ja roskaantumiseen sekä tuotteisiin ja toimintaan, joista syntyy jätettä (JäteL 2.1 §). Jätelain ja ympäristönsuojelulain keskinäinen suhde määrittyy siten, että jätteen aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisyyn sovelletaan myös ympäristönsuojelulakia (JäteL 2.3 §). Jätelakia ja ympäristönsuojelulakia on siis em. tavoin tarkoitus soveltaa rinnakkain.

Kuten ympäristönsuojelulaki, myös jätelaki on laadittu normaalitilanteissa syntyvien jätteiden jätehuoltoa varten, eikä siinä siten ole huomioitu häiriötilanteiden yhteydessä syntyvien suurten jätemäärien käsittelyä. Niinpä poikkeuksellisten jätteiden jätehuoltoon joudutaan käytännössä lähtökohtaisesti soveltamaan jätelain yleisiä jätehuollon järjestämisvelvollisuutta ja jätteiden käsittelyä koskevia periaatteita. Pääsääntöisesti jätehuollon järjestämisvelvollisuus on jätteen haltijalla (JäteL 28.1 §), jolla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on (JäteL 6.1 § 5 kohta). 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) tuomioistuimien on katsottu, 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 tulee järjestää jätehuolto tilanteissa, joissa jätteen haltija ei huolehdi velvoitteistaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut kiinteistöllään jätettä tuottavan toiminnan tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Yhdyskuntajätteiden, kuten asumisessa ja julkisessa toiminnassa syntyvien jätteiden, osalta kunta on velvollinen järjestämään jätehuollon (JäteL 32 §). Eräiden tuoteryhmien osalta tuotteiden valmistajat ja maahantuojat ovat velvollisia järjestämään käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon. Näitä tuottajavastuun alaisia tuotteita ovat ajoneuvojen ja laitteiden renkaat, ajoneuvot, sähkö- ja elektroniikkalaitteet, paristot ja akut, paperi sekä pakkaukset (JäteL 48 §).

Edellä kuvatusta eri toimijoiden välisestä vastuunjaosta seuraa, että häiriötilanteissa operatiivinen jätehuoltovastuu kohdistuu lähtökohtaisesti jätteen haltijaan. Jätehuollon järjestämisvelvollisuus pitää sisällään jätteen keräämisen, kuljetuksen, hyödyntämisen ja loppukäsittelyn sekä tähän liittyvän tarkkailun ja seurannan, loppukäsittelypaikkojen jälkihoidon ja toiminnan välittäjänä (JäteL 6.1 § 9 kohta). Jätehuoltovelvollisuus sisältää lisäksi vastuun syntyneistä jätehuoltokustannuksista, jotka häiriötilanteiden yhteydessä nousevat helposti poikkeuksellisen suuriksi. Tällaisten kustannusten kattaminen jätteen haltijan toimesta voi käytännössä osoittautua varsin ongelmalliseksi, minkä takia tarvitaan toissijaisia rahoitusjärjestelyjä. Jätteen haltija ei myöskään aina ole häiriötilanteeseen johtaneen vahingon aiheuttaja, eikä tällaisissa tilanteissa voida aiheuttamisperiaatteen kannalta pitää asianmukaisena, että jätehuoltokustannukset jäisivät jätteen haltijan kannettaviksi.

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. Sääntely merkitsee jätelakia koskevan hallituksen esityksen (199/2010) mukaan muutosta *vuoden 1993 jätelakiin* (1072/1993) nähden, sillä kyseisen lain 15 §:n mukaan vastuu jätteestä siirtyi kuljettajalle silloin, kun kyse oli järjestetystä jätteenkuljetuksesta. Jätteen kuljettajan on toimitettava jäte jätteen haltijan tai viranomaisen osoittamaan paikkaan. Jos jätettä ei oteta vastaan, kuljettajan on palautettava jäte luovuttajalle, joka on velvollinen ottamaan jätteen takaisin (JäteL 31 §). Poikkeuksellisilla jätteillä on usein sellaisia ominaisuuksia, että niiden kuljetuksessa tulee jätelain säännösten ohella ottaa huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) säännökset sekä valtioneuvoston (194/2002) ja liikenne- ja viestintäministeriön (369/2011) asetukset vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä.

4. Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan liittyvä lainsäädäntö

Öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009, ÖTL) säädetään maa-alueiden öljyvahinkojen sekä Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä aluksista aiheutuvien kemikaali- ja öljyvahinkojen torjunnasta, torjuntaan varautumisesta sekä vahinkojen seurausten korjaamisesta (ÖTL 2.1 §). Maa-alueiden kemikaalivahinkojen torjuntaan sovelletaan pelastuslain pelastustoimintaa koskevia yleisiä säännöksiä. Öljyvahinkojen torjuntalain tavoitteena on, että vahinkojen torjuntaan varaudutaan asianmukaisesti ja että mahdolliset vahingot torjutaan nopeasti ja tehokkaasti ja niiden seuraukset korjataan niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Lisäksi lain tavoitteena on selkiyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä vastuun- ja tehtävänjakoa (ÖTL 1 §). Sisällöllisesti tehtävät eivät kuitenkaan ole muuttuneet aikaisempaan lainsäädäntöön nähden, vaan kyse on tältä osin nimenomaan vastuunjakoon tehtävistä täsmennyksistä.

Jätelakia sovelletaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojätteeseen, sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn tai muun haitallisen aineen keräämiseksi on tehty eli oikeastaan siirryttäessä ns. ensitorjunnasta jälkitorjuntaan (JäteL 2.2 § 2 kohta). Ensi- ja jälkitorjunnan välinen raja on siten oikeudellisesti merkittävä, sillä se vaikuttaa jätelain soveltamiseen. Ensitorjunnan käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty öljyvahinkojen torjuntalaissa, vaan sen sisältö tulee johtaa jälkitorjunnan määritelmästä. Jälkitorjunnalla tarkoitetaan laissa 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 (ÖTL 3.1 § 8 kohta). Ensitorjuntaan kuuluvat siten lainkohdan tarkoittamat ”välttämättömät torjuntatoimet”, jotka hallituksen esityksen (248/2009) mukaan käsittävät mm. vuodon tukkimisen, öljyn leviämisen estämisen puomituksin tai suojapumppeuksella sekä kerättävissä olevan öljyn poistamisen tai käsittelemisen niin, ettei siitä aiheudu ympäristölle enempää pilaantumisen vaaraa. Jälkitorjunta taas käsittää erilaiset ympäristön puhdistamis- ja kunnostamistoimenpiteet ja siihen voidaan siirtyä, kun

öljyn leviäminen on ensitorjunnan yhteydessä estetty, eikä öljystä aiheudu akuuttia lisävahingon vaaraa.

Koska jätelakia ei sovelleta ensitorjuntaan, on torjuntaa johtavan viranomaisen vastuulla tehdä jätteiden käsittelyä koskevat päätökset ensitorjunnan aikana. Näillä ratkaisulla on kuitenkin vaikutusta jälkitorjunnan aikana toteutettavaan jätehuoltoon, mistä johtuen olisi paikallaan, että myös ensitorjunnassa jätteiden käsittelyssä pyrittäisiin mahdollisimman pitkälle noudattamaan jätelain yleisiä periaatteita. Alueen pelastustoimi vastaa maa-alueen öljyvahinkojen ja alusöljyvahinkojen torjunnasta alueellaan (ÖTL 7 §). Suomen ympäristökeskus SYKE vastaa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta ja asettaa torjuntatöiden johtajan, jos alusöljyvahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen vesialueen aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä (ÖTL 5 §). Aavalla selällä tarkoitetaan sellaista vesialuetta, jolla pelastustoimen pisimillä, n. 15 metrisillä aluksilla toimiminen ei käytännön meriolosuhteiden vuoksi ole mahdollista. SYKE voi ottaa torjunnan vastuulleen myös silloin, kun kyse on yhtä useamman pelastustoimen alueella sattuneesta öljyvahingosta tai sellaisen vaarasta, tai jos kyse on niin suuresta vahingosta tai sellaisen vaarasta, ettei alueen pelastustointia voida vaatia yksin huolehtimaan torjuntatöistä. Lisäksi SYKE voi vastata torjunnasta, jos torjuntatoimet kestävät pitkään, taikka siihen on muuten erityistä syytä. Torjunnasta kulloinkin vastaava viranomainen asettaa torjuntatöiden johtajan (ÖTL 23.1 §), jolla on lopullinen päätös- ja ohjausvastuu tarvittavista toimenpiteistä.

Jälkitorjunnasta vastaa tarvittaessa kunta (ÖTL 9 §), mikä tarkoittaa, että kunnalla on operatiivinen vastuu öljyvahinkojätteistä ja niiden käsittelystä. Öljyvahinkojätteet saavat jätelain mukaisen jätestatuksen jälkitorjuntaan siirryttäessä ja kuntaa pidetään tällöin jätelain 28 §:n mukaisena jätteen haltijana, jonka hallussa jätteet ovat. Ongelmalliseksi voi tosin helposti muodostua se, ettei pienillä kunnilla ole resursseja laajamittaisen jätehuollon järjestämiseen. Öljyvahinkojen torjuntalaissa käytetty ilmaus ”tarvittaessa” viittaa toisaalta siihen, että myös ensitorjunnasta vastaava alueen pelastustoimi tai SYKE voi ottaa torjunnan vastuulleen. Esimerkiksi Länsi-Uudellamaalla jälkitorjunnasta vastaavat alueen kunnat, kun taas Itä-Uudellamaalla pelastuslaitos on ottanut jälkitorjunnan vastattavakseen. Useilla pelastuslaitoksilla onkin sekä halukkuutta että valmiuksia huolehtia jälkitorjunnasta. Harkittaessa jälkitorjuntavastuun siirtämistä alueelliselle pelastustoimelle tai SYKELLE on kuitenkin kulloinkin pohdittava, kuinka tarkoituksenmukaista niiden sitominen pitkäkestoisiin ympäristön kunnostustöihin on. Mikäli jälkitorjuntavastuu siirretään alueen pelastustoimelle tai SYKELLE, siirtyy niille samalla myös operatiivinen vastuu öljyvahinkojätteistä. Aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnasta vastaa SYKE.

Jälkitorjuntaa johtaa kunnan osoittama viranomainen. Jos kyse on usean kunnan alueelle ulottuvasta torjunnasta, ELY-keskus ohjaa ja yhteensovittaa jälkitorjuntaa (ÖTL 21.3 §). Ensitorjunnasta vastaava torjuntatöiden johtaja päättää johtovastuun siirtämisestä kunnan viranomaiselle, kun se katsoo, että ensitorjunta voidaan lopettaa (ÖTL 24.1 §). Tällöin öljystä ei aiheudu enää akuutin lisävahingon vaaraa. Mikäli jälkitorjuntavastuu siirretään alueen pelastustoimelle taikka SYKELLE, vastaa niiden ensitorjuntaan asettama torjuntatöiden johtaja myös jälkitorjunnasta. Jälkitorjuntaa johtava viranomainen päättää puhdistamisen tavoitetasosta ja tarvittavista jätteenkäsittelytoimenpiteistä. Jälkitorjunta voidaan lopettaa, kun torjuntatoimenpiteille ei katsota olevan enempää tarvetta, eli käytännössä silloin, kun jätteet on asianmukaisesti käsitelty ja ympäristö puhdistettu. Torjunnan lopettamisesta tulee tarvittaessa kuulla ELY-keskusta (ÖTL 24.2 §).

Torjuntaviranomaisten toimivaltuuksista säädetään ÖTL 23 §:ssä siten, että ne voivat ottaa tilapäisesti käyttöön torjuntaan tarvittavia laitteita, tarvikkeita ja välineitä sekä lastaukseen, purkaukseen tai välivarastointiin tarvittavia tiloja ja paikkoja, jos tämä on välttämätöntä vahingon torjumiseksi ja vahingon seurausten rajoittamiseksi. Lisäksi torjuntaviranomaisella on oikeus rajoittaa vesiliikennettä, nousta maihin ja liikkua toisen alueella, määrätä maa- ja vesirakennustoimenpiteistä toisen alueella sekä ryhtyä muihin tarpeellisiin toimiin vahingon torjumiseksi. Öljyvahingossa syntyneiden jätteiden käsittelyn kannalta huomionarvoinen on jälkitorjuntaa johtavan viranomaisen oikeus ottaa käyttöön jätteiden välivarastointiin soveltuvia paikkoja ilman kiinteistön haltijan suostumusta. Tällöin kiinteistön haltijasta ei tule jätelain 28.2 §:n mukaisesti jätteen haltijaa. Mikäli kiinteistön haltija sallisi jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle, voisi kiinteistön haltijan toissijainen jätehuoltovastuu periaatteessa aktualisoitua. Edellytyksenä olisi kuitenkin, ettei jälkitorjuntaviranomainen jätteen haltijana huolehtisi jätehuollon järjestämisestä tai ettei jälkitorjuntaviranomaista tavoitettaisi. Tällaiset tilanteet lienevät luonteeltaan lähinnä teoreettisia. Jätelakia koskevan hallituksen esityksen (199/2010) pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että kiinteistön haltijan velvollisuuden laajuutta olisi aina arvioitava tapauskohtaisesti, eikä kiinteistön haltijaa voitaisi velvoittaa järjestämään esim. onnettomuuden seurauksena kiinteistölle joutuneen jätteen jätehuoltoa. Lisäksi on otettava huomioon, että jätteen haltija on usein myös kiinteistön haltija esim. sellaisessa tilanteessa, jossa jälkitorjunnasta vastaava kunnan viranomainen päättää öljyvahinkojätteen välivarastoinnista kunnan omistamalle maalle.

Öljyvahinkojen torjuntalain perusteella alueellisen pelastustoimen tulee laatia öljyvahinkojen torjuntasuunnitelma (ÖTL 12 §) ja alusöljy- ja aluskemikaalivahingon torjuntaviranomaisten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen yhteistoimintasuunnitelma (ÖTL 13 §). Näissä suunnitelmissa on oltava tiedot öljyvahinkojen torjuntaviranomaisista ja niiden tehtävistä, selvitys torjuntavalmiuden tasosta ja torjunnan järjestämisestä sekä tiedot öljyvahinkojen torjuntakalustosta. Tarkemmat säännökset suunnitelmien sisällöstä ja valmistelusta annetaan öljyvahinkojen torjunnasta annetulla valtioneuvoston asetuksella (249/2014). Asetuksen 2 ja 9 §:n mukaan mainituissa suunnitelmissa on mm. oltava tiedot öljyvahinkojen torjuntaan osallistuvista kunnan viranomaisista ja laitoksista sekä jälkitorjunnan järjestämisestä ja jälkitorjuntaviranomaisista. Lisäksi suunnitelmissa on oltava selvitys torjuntakalustosta ja -tarvikkeista, kuljetuskalustosta, viestintälaitteista, työkoneista ja -kaluista, huoltotarvikkeista sekä näiden laitteiden ja tarvikkeiden sijainnista samoin kuin suunnitelma tarvittavista lisä- ja täydennyshankinnoista. Suunnitelmissa on myös oltava suunnitelma vahingon torjunnan yhteydessä syntyvän öljyisen jätteen keräilystä, kuljettamisesta, varastoinnista ja toimittamisesta käsittelyyn.

Öljyvahinkojätteiden välivarastointi edellyttää ympäristölupaa lukuun ottamatta lyhytaikaista varastointia jätteen syntypaikalla ennen kuljettamista muualla käsittelyä varten. Välivarastointiin ei voida soveltaa ympäristönsuojelulain poikkeuksellisia tilanteita koskevaa sääntelyä, koska kyse on poikkeuksellisen tilanteen jälkihoidosta. Muun muassa pelastuslaitokset pitävät välivarastointiin liittyvää ympäristölupaprosessia tarpeettoman raskaana ja vaikeasti toteuttavana. Pelastuslaitokset ovat erityisen huolissaan välivarastoinnin julkisuudessa saamasta äärimmäisen negatiivisesta huomiosta, mikä huomattavasti hankaloittaa välivarastojen etukäteistä suunnittelua ja tarvittavien lupien hakemista. Käytännössä välivarastoista on laadittu alustavia suunnitelmia. Myös öljyvahinkojätteiden käsittely edellyttää YSL liitteen 1 mukaisesti ympäristölupaa. Luvanvaraista on esim. öljyvahinkojätteen polttaminen jätteenpolttolaitoksessa tai liikuteltavassaa termodesorptiolaitteistossa. Varsinkin termodesorptiolaitteistojen osalta käsittelyn luvanvaraisuus saattaa tehdä jätteenkäsittelyprosessista hitaan ja raskaan.

Vaikka viranomaiset vastaavat öljy- ja aluskemikaalivahingoissa syntyneiden jätteiden keräyksestä, kuljetuksesta ja käsittelystä, on vahingosta vastuullinen tai tämän vakuutusyhtiö kuitenkin velvollinen korvaamaan vahingon torjunnasta aiheutuneet kustannukset sen mukaan kuin ympäristövahinkolaissa (737/1994), merilaissa (674/1994), liikennevakuutuslaissa (279/1959), raideliikennevastoulaissa (113/1999) tai muussa laissa säädetään (ÖTL 35.1 §). Korvausvastuu siis kanavoituu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnanharjoittajaan, jonka on kannettava vastuu mahdollisesta ympäristön pilaantumisesta ja sen haitallisista seurauksista. Esimerkiksi alusöljyvahinkojen osalta vahingon aiheuttaneen aluksen omistaja on ns. CLC-yleissopimuksen² (CLC-sopimus koskee vain ns. öljytankkereiden aiheuttamia vahinkoja, ei yleisesti alusöljyvahinkoja) ja siihen perustuvan merilain 10 luvun perusteella vastuussa aluksen aiheuttamasta öljyvahingosta. Toisaalta EU-tuomioistuimen ratkaisun C-188/07 (Commune de Mesquer) perusteella myös öljyn valmistajaa, myyjää ja rahtaajaa voidaan pitää vastuullisina alusöljyvahingon aiheuttamista jätehuoltokustannuksista, jos kyseiset toimijat ovat laiminlyöneet huolellisuusvelvoitteensa vahingon estämiseksi. Muiden kuin säiliöalusten aiheuttamista öljyvahingoista on mahdollista saada korvauksia ns. bunkkeriyleissopimuksen³ nojalla. Lisäksi kevyiden öljyjakeiden ja muiden vaarallisten aineiden merikuljetuksia silmällä pitäen on laadittu ns. HNS-yleissopimus⁴, joka ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Torjuntaviranomaiset ovat kuitenkin velvollisia maksamaan torjuntatoimista aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes kustannukset saadaan perittyä vahingosta vastuulliselta (ÖSRL 35.3 §).

Öljyvahinkojen osalta torjuntaviranomaisten ja vahingonkärsijöiden on mahdollista saada toissijaisesti korvauksia öljysuojarahastosta. Öljysuojarahasto ÖSRA on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka saa varansa öljysuojamaksujen kertymästä ja valtion talousarviosta tehtävin siirroin. Öljysuojarahastoa koskevan lain (1406/2004, ÖSRL) 13 §:ssä säädetään rahastosta korvattaviksi öljyvahinkojen torjuntalain mukaisesta öljyvahinkojen torjunnasta aiheutuneet kustannukset ja vahingot, joiksi öljyvahinkojätteiden jätehuoltokustannukset osana jälkitorjuntaa lasketaan. Korvauksia on mahdollista saada tilanteissa, joissa vahingon aiheuttaja on tuntematon tai maksukyvytön edellyttäen, että korvausta hakeva viranomainen esittää tästä selvityksen (ÖSRL 10 §). Lisäksi öljysuojarahastosta voidaan maksaa viranomaisille ennakkorvauksia tilanteissa, joissa niiltä ei voida edellyttää vastuukysymysten selvittelyä vahingon tai kustannusten suuruuden taikka vastuukysymysten epäselvyyden takia (ÖSRL 11 §). Ennakkorvausmenettelyyn tulisi turvautua lähinnä niissä tilanteissa, joissa vastuun kohdistumisesta on aidosti epäselvyyttä. Jotta torjuntatyöt saadaan nopeasti käyntiin, on perusteltua, että viranomaisilta ei tällöin edellytetä vastuukysymysten aikaa vievää selvittämistä, vaan öljysuojarahasto hoitaa tämän ja perii maksamansa korvaukset myöhemmin takautumisoikeutensa (ÖSRL 16 §) nojalla vahingosta vastuulliselta.

Ympäristövahinkovakuutuksen kautta maksetaan toissijaisesti korvauksia muiden kemikaalien kuin öljyn aiheuttamista vahingoista. Ympäristövahinkovakuutusta koskevan lain (81/1998) 1 §:n mukaan vakuutuksesta maksetaan korvauksia ympäristövahinkolaissa tarkoitettua, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjunta- ja ennallistamiskustannuksista, kun vahingon aiheuttaja on

² Vuoden 1992 pöytäkirja öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta vuonna 1969 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta (SopS 43/1996)

³ Aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta tehty kansainvälinen yleissopimus (SopS 4/2009)

⁴ Kansainvälinen yleissopimus vahingonkorvausvastuusta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä.

maksukyvytön tai tuntematon. Vakuutuksesta ei sen suppeasta soveltamisalasta johtuen kuitenkaan makseta korvauksia liikennevälineiden aiheuttamista vahingoista, joten sillä ei aluskemikaalivahinkojen kohdalla ole merkitystä.

CLC-yleissopimuksen tarkoittamien alusöljyvahinkojen yhteydessä korvauksia jätehuolto- ja muista torjuntakustannuksista on mahdollista saada öljysuojarahaston ohella kansainvälisestä öljyvahinkojen korvausrahastosta IOPC:stä (The International Oil Pollution Compensation Funds). Rahasto maksaa korvauksia silloin, kun vahingosta ensisijaisessa vastuussa olevan aluksen omistajan vastuu ei kata vahinkoa, vahinko ylittää aluksen omistajan enimmäisvastuun määrän tai aluksen omistaja ei ole maksukykyinen. Korvausrahasto maksaa korvauksia vain kohtuullisiksi katsottavista torjunta- ja puhdistuskustannuksista. Myös ÖTL 19.1 §:ssä edellytetään, että torjuntaviranomaiset ryhtyvät kiireellisesti vahinkojen torjumiseksi tai rajoittamiseksi kaikkiin sellaisiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, joiden kustannukset ja vahingot eivät ole ilmeisessä epäsuhteessa uhattuna oleviin taloudellisiin ja muihin arvoihin. Öljyvahinkojätteen jätehuollosta aiheutuneiden kustannusten tulee siis olla kohtuullisia ja oikeassa suhteessa niillä saavutettaviin hyötyihin nähden. Käytännössä oikeasuhtaisuuden arviointi voi kuitenkin olla hankalaa ja edellyttää, että torjuntaviranomaiset jatkuvasti arvioivat eri toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja kirjaavat aiheutuneet kustannukset huolella.

Öljyvahinkojen torjuntalaissa eri toimijoiden väliset vastuusuhteet on kaiken kaikkiaan järjestetty varsin selkeästi. On kuitenkin eri asia, riittävätkö viranomaisten voimavarat todellisuudessa suuren öljy- tai aluskemikaalivahingon torjumiseen. Suomessa öljyntorjuntavalmiutta pyritään koko ajan kehittämään esim. kalustohankinnoin ja öljyntorjuntasuunnitelmin, mutta resurssit eivät ole riittäviä suuronnettomuutta ja siinä syntyvien jätteiden käsittelyä silmällä pitäen. Onnettomuuden sattua torjuntatoimenpiteet on tarpeen aloittaa heti, vaikka korvausten saaminen vahingosta vastuulliselta voi kestää hyvinkin kauan. Suurten jätemäärien käsittely ja siitä aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa taloudellisia ongelmia varsinkin pienille kunnille. Öljyvahinkojen osalta on tietyissä tapauksissa mahdollista saada ennakkokorvausta öljysuojarahastolta, mutta myös sen mahdollisuudet toimia rahoittajana suuronnettomuuksissa ovat rajalliset. SYKEN käytössä on ympäristövahinkojen torjuntaan tarkoitettu arviomääräraha, joka vuonna 2014 on 5,2 miljoonaa euroa. Kulloisenkin vahingon ajankohdasta riippuu, paljonko määrärahaa on käytettävissä. Suuronnettomuuksia ajatellen määräraha on joka tapauksessa riittämätön. Suuronnettomuuksien yhteydessä jouduttaneenkin turvautumaan lisätalousarviomenettelyyn.

5. Säteilyn käyttöön liittyvä lainsäädäntö

5.1 Ydinenergialaki

Ydinenergialain (990/1987, YEL) tavoitteena on ydinenergian käytön pitäminen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena ja erityisesti sen varmistaminen, että se on ihmisen ja ympäristön kannalta turvallista eikä edistä ydinaseiden leviämistä. Laissa säädetään ydinenergian käytön yleisistä periaatteista, ydinjätehuollon toteuttamisesta, ydinenergian käytön luvanvaraisuudesta ja valvonnasta sekä toimivaltaisista viranomaisista (YEL 1 §). Ydinenergialain tarkoituksena onkin ydinenergian turvallisen ja asianmukaisen käytön järjestäminen kaikissa olosuhteissa. Lakia sovelletaan muun muassa ydinlaitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen sekä ydinainesten ja ydinjätteiden hallussapitoon, valmistukseen, tuottamiseen, luovutukseen, käsittelyyn, käyttämiseen, varastointiin, kuljetukseen ja tuontiin (YEL 2 §).

Ydinenergialain ja ympäristönsuojelulain välinen suhde on lainsäädännön tasolla määritelty siten, että ympäristönsuojelulakia ei sovelleta säteilystä aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemiseen siltä osin kuin siitä säädetään ydinenergialaissa tai säteilylaissa (YSL 3 §). Tämä tarkoittaa, että säteilyturvallisuus ei kuulu ympäristölupaharkintaan, vaan sitä koskevat määräykset annetaan ydinenergialain mukaisessa lupamenettelyssä. Ydinenergialain ja jätelain keskinäissuhde taas määritellään niin, että jätelakia ei sovelleta ydinenergialaissa tarkoitettuun ydinjätteeseen (JäteL 3.1 § 4 kohta). Ydinjätteeksi määritellään ydinenergian käytön yhteydessä tai seurauksena syntynyt ydinpolttoaine tai muussa muodossa oleva radioaktiivinen jäte sekä sellaiset radioaktiivisiksi muuttuneet ja käytöstä poistetut aineet, esineet ja rakenteet, jotka radioaktiivisuudesta aiheutuvan vaaran vuoksi edellyttävät erityisiä toimenpiteitä (YEL 3.3 §).

Ydinenergialain ylin johto ja valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (YEL 54.1 §). Ydinenergian käytön turvallisuuden valvonta kuuluu Säteilyturvakeskukselle (STUK), jonka tehtävänä on huolehtia turva- ja valmiusjärjestelyjen valvonnasta sekä ydinaseiden leviämisen estämiseksi tarpeellisesta ydinenergian käytön valvonnasta (YEL 55.1 §). Lupaviranomaisista laissa säädetään siten, että valtioneuvoston myöntää luvan ydinlaitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen sekä kaivos- ja malminrikastustoimintaan, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen. Muilta osin luvan laissa tarkoitettuun toimintaan myöntää joko työ- ja elinkeinoministeriö taikka Säteilyturvakeskus (YEL 16 §).

Ydinenergialain 9.3 §:ssä määritellään luvanhaltijan huolehtimisvelvollisuus tilanteissa, joissa toiminnassa syntyy tai on syntynyt ydinjätettä. Luvanhaltija on tällöin jätehuoltovelvollinen, eli vastuussa ydinjätehuoltoon kuuluvista toimenpiteistä ja niiden valmistelusta sekä näistä aiheutuvista kustannuksista. Jätehuoltovelvollinen luvanhaltija on velvollinen esittämään ydinjätteitä aiheuttavasta toiminnasta luvan myöntävälle työ- ja elinkeinoministeriölle tai Säteilyturvakeskukselle suunnitelman ydinjätehuollon toteuttamisesta, jotta lupaviranomainen voi päättää huolehtimisvelvollisuuden toteuttamisen keskeisistä periaatteista. Luvanvaraisen toiminnan yhteydessä suunnitelma tulee esittää pääsääntöisesti kolmen vuoden välein ja sen tulee sisältää lisäksi yleispiirteinen suunnitelma seuraavalle kuudelle vuodelle. Luvanvaraista toimintaa koskee myös velvoite esittää kuuden vuoden välein suunnitelma ydinlaitoksen käytöstä poistamiseksi (YEL 28 §). Koska ydinenergialaki ei sisällä häiriötilanteita koskevia säännöksiä, tulee luvanhaltijan huolehtimisvelvollisuuteen perustuvaa sääntelyä noudattaa myös silloin, kun kyse on esim. ydinonnettomuuden yhteydessä syntyneiden jätteiden käsittelystä. Sääntelyä noudatetaan onnettomuustilanteissa siten, että luvanhaltija vastaa vain voimalaitosalueen puhdistuksesta ja siellä syntyneistä jätteistä. Ulkopuolella - pahimmassa tapauksessa hyvin laajalle levinneessä laskeumatilanteessa - alueiden puhdistus kuuluu käytännössä koko yhteiskunnalla. Sääntely ei toisaalta ota huomioon muualla tapahtuneita onnettomuuksia, joiden osalta Suomessa ei ole osoitettavissa jätehuoltovelvollista luvanhaltijaa.

Jätehuoltovelvollisen luvanhaltijan on varauduttava ydinjätehuollon kustannuksiin maksamalla vuosittaisia maksuja valtion ydinjätehuoltorahastolle sekä luovuttamalla vaadittavat vakuudet maksukyvyttömyytensä varalta (YEL 36 §). Ydinjätehuoltorahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen työ- ja elinkeinoministeriön alainen rahasto, jonka tehtävänä on varautua siihen, että ydinjätehuollon toteuttaminen on mahdollista kaikissa olosuhteissa. Rahaston varat ovat tällä hetkellä noin 2,1 miljardia euroa. Vuosimaksut määrätään kulloisenkin hetken hinta- ja kustannustason ja jätehuoltovelvollisen esittämän selvityksen perusteella siten, että maksut riittävät kattamaan ydinjätehuollosta tulevaisuudessa aiheutuvat kustannukset (YEL 39 §). Vakuusjärjestelyin (YEL 44 §) pyritään varautumaan siihen, että ydinjätehuolto on

toteutettavissa myös jätehuoltovelvollisen maksukyvyttömyystilanteissa. Jätehuoltovelvollisilla luvanhaltijoilla on oikeus vakuutta vastaan saada rahastolta lainaa enintään 75 prosenttia niiden rahasto-osuudesta. Valtio voi lainata jäljelle jääneet varat samalla korolla. Jos varoja jää lainaamatta, ne on sijoitettava mahdollisimman tuottavalla tavalla (YEL 52 §). Luonteeltaan ydinjätehuoltorahasto on ns. takuurahasto, mikä tarkoittaa, että jätehuoltovelvollisten on rahastoon kertyneistä varoista huolimatta vastattava ydinjätehuollosta, kunnes ydinjätteet on loppusijoitettu. Kun nämä toimenpiteet on aikanaan suoritettu, rahastoon sijoitetut varat palautetaan jätehuoltovelvollisille.

Ydinenergialain 32 §:ssä on lueteltu tilanteet, joissa lupaviranomaisena toimivan TEM:n tai STUK:n on määrättävä jätehuoltovelvollisen luvanhaltijan huolehtimisvelvollisuus päättyneeksi. Tämä voi tulla kyseeseen ensinnäkin silloin, kun huolehtimisvelvollisuus on siirretty luovutuksensaajalle ydinlaitoksen, uraanin tai toriumin tuottamiseen tarkoitetun kaivoksen tai malminrikastuslaitoksen taikka ydinjätteen luovutuksen yhteydessä. Toisekseen huolehtimisvelvollisuus on määrättävä lakkaamaan myös silloin, kun ydinjäte on siirretty Suomen oikeudenkäyttövallan ulkopuolelle YEL 6a.2§:ssä tarkoitetulla tavalla. Ydinjätteen siirtäminen ulkomaille on mahdollista silloin, kun kyse on tutkimuskäyttöön tarkoitetusta tai Suomessa tutkimusreaktorin käytön yhteydessä tai seurauksena syntyneestä ydinjätteestä taikka ydinjätteestä, jossa radioaktiivisten aineiden pitoisuudet ovat vähäiset ja jäte toimitetaan toiseen maahan asianmukaisesti käsiteltäväksi. Kolmanneksi huolehtimisvelvollisuus päättyy, kun ydinjätteiden loppusijoitus ja ydinlaitoksen käytöstä poistaminen on tapahtunut STUK:n hyväksymällä tavalla ja jätehuoltovelvollinen on suorittanut valtiolle kertakaikkisen maksun näiden ydinjätteiden vastaisesta tarkkailusta ja valvonnasta. Loppusijoituksen jälkeen omistusoikeus ydinjätteisiin siirtyy valtiolle, jonka on tämän jälkeen vastattava ydinjätehuollosta ja sen kustannuksista. Valtiolla on tarvittaessa oikeus ryhtyä loppusijoituspaikalla kaikkiin ydinjätteiden tarkkailun ja valvonnan sekä loppusijoituksen turvallisuuden varmistamiseen edellyttämiin toimenpiteisiin (YEL 34 §).

Mikäli valtioneuvosto määrää ydinjätteen luovutettavaksi valtiolle, vastaa valtio tämä jälkeen niistä ydinjätehuollon toimenpiteistä, jotka ovat vielä suorittamatta. Jätehuoltovelvollinen sen sijaan on edelleen vastuussa näistä toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista (YEL 32.2 §). Ydinjätteet voidaan määrätä luovutettavaksi valtiolle tai sen määräysvallassa olevalle kotimaiselle yhteisölle ydinjätehuollon edellyttämien toimenpiteiden suorittamiseksi, jos jätehuoltovelvollinen on olennaisesti rikkonut viranomaisen antamia ydinjätehuoltoa koskevia määräyksiä tai jos jätehuoltovelvollinen ei määräyksestä huolimatta ole täyttänyt huolehtimisvelvollisuuttaan (YEL 31 §).

5.2 Ydinvastuulaki

Ydinvastuulaissa (484/1972, YdinvastuuL) säädetään ydinvastuusta ydinenergian käytön aiheuttamissa säteilyvaaratilanteissa, joita ovat tyypillisesti ydinvoimalaitosonnettomuudet sekä ydinpolttoaineen ja muiden ydinainesten kuljetusten yhteydessä tapahtuvat onnettomuudet. Toisin sanoen kyse on eräitä häiriötilanteita koskevasta vahingonkorvausvastuusta. Ydinvastuulain säätämisen taustalla on kolme kansainvälistä yleissopimusta eli ns. Pariisin⁵, Brysselin⁶ ja Wienin⁷ yleissopimukset. OECD:n piirissä solmitulla Pariisin yleissopimuksella luotiin ydinlaitoksen haltijan ankaraan vastuuseen perustuva vahingonkorvausjärjestelmä,

⁵ Vahingonkorvausvastuusta ydinvoiman alalla vuonna 1960 Pariisissa tehty yleissopimus (SopS 20/1972).

⁶ Vahingonkorvausvastuusta ydinvoiman alalla Brysselissä vuonna 1963 tehty lisäyleissopimus (SopS 4/1977).

⁷ Yhteispöytäkirja Wienin ja Pariisin yleissopimusten soveltamisesta (SopS 98/1994).

jonka tarkoituksena on taata vahingonkärsijöiden oikeus riittäviin korvauksiin ja toisaalta mahdollistaa ydinenergian käyttö ja kehittäminen. Pariisin yleissopimusta täydentää Brysselin lisäyleissopimus, joka velvoittaa ydinvahingosta vastuussa olevan ydinlaitoksen sijaintivaltiota korvaamaan lisäyleissopimukseen liittyneiden valtioiden alueella ilmenneet vahingot siltä osin kuin ne ylittävät laitoksenhaltijan enimmäisvastuun. Edellä mainittujen sopimusten lisäksi kansainvälisen atomienergiayhteisö IAEA:n piirissä on luotu Wienin yleissopimus korvausvastuusta ydinvahinkojen alalla. Suomi ei ole tämän sopimuksen jäsen, mutta Wienin yhteispöytäkirjalla Pariisin ja Brysselin sopimusten soveltamisalaa on laajennettu siten, että sopimukset kattavat myös Wienin yleissopimukseen kuuluvien valtioiden alueella tapahtuneet ydinvahingot ja vastaavasti Wienin yleissopimus kattaa Pariisin ja Brysselin sopimuksiin kuuluvien valtioiden alueella tapahtuneet ydinvahingot.

Ydinvastuulain lähtökohtana on Pariisin yleissopimukseen perustuen laitoksen haltijan vastuu hänen ydinlaitoksessaan tapahtuneesta ydinvahingosta (YdinvastuuL 6 §). Ydinlaitoksen haltijalla tarkoitetaan YEL:n mukaista luvanhaltijaa, joka hallitsee tai käyttää laitosta. Laitoksen haltija on pääsääntöisesti velvollinen korvaamaan myös YdinvastuuL 7–9 §:n nojalla ydinaineen kuljetuksen tai tilapäisen varastoinnin aikana tapahtuneesta ydintapahtumasta aiheutuneen ydinvahingon, kun ydinainetta kuljetetaan Suomessa tai muussa sopimusvaltiossa sijaitsevaan ydinlaitokseen tai tällaisesta ydinlaitoksesta pois. Jos ydinainetta muutoin kuljetetaan Suomessa, on kuljetuksen aikana aiheutuneesta ydinvahingosta vastuussa luvan saanut kuljettaja, johon sovelletaan tällöin analogisesti Suomessa olevan ydinlaitoksen haltijaa koskevia säännöksiä (YdinvastuuL 8.3 §). Laitoksen haltijan vastuu on luonteeltaan ankaraa, mikä tarkoittaa, ettei vastuun syntyminen edellytä tuottamuksellista menettelyä. Huomionarvoista on kuitenkin se, ettei Suomessa sijaitsevan ydinlaitoksen haltija ole vastuussa ydintapahtumasta, joka on johtunut aseellisesta selkkauksesta, vihollisuuksista, sisällissodasta tai kapinasta taikka epätavallista laatua olevasta luonnonmullistuksesta. Muussa sopimusvaltiossa olevan ydinlaitoksen haltijan vastuusta näissä tapauksissa säädetään laitoksen sijaintimaan laissa (YdinvastuuL 12 §). Kun ydinvastuulain muuttamisesta annettu laki (493/2005) aikanaan tulee voimaan, poistuu samalla lainkohdassa oleva ”epätavallista laatua olevaa luonnonmullistusta” koskeva rajaus.

Suomessa sijaitsevan ydinlaitoksen haltijan vastuu Suomessa tapahtuneesta ydinvahingosta säädettiin rajoittamattomaksi ydinvastuulain väliaikaisesta muuttamisesta annetulla lailla (581/2011). Samassa yhteydessä Suomessa sijaitsevan ydinlaitoksen haltijan vastuu muualla kuin Suomessa syntyneistä ydinvahingoista nostettiin 600 miljoonaan erityisnosto-oikeuteen (SDR, special drawing right), eli noin 670 miljoonaan euroon. Suomen ulkopuolella sijaitsevan ydinlaitoksen haltijan vastuun enimmäismäärään ja alueelliseen ulottuvuuteen sovelletaan laitoksen sijaintimaan lakia (YdinvastuuL 4.3 §). Laitoksen haltijan vastuu voikin tapahtumavaltioista riippuen olla hyvin rajoitettu sellaisessa Suomen ulkopuolella tapahtuvassa ydinvahingossa, jonka seuraukset ulottuvat Suomen alueelle.

Suomessa sijaitsevan ydinlaitoksen haltijan vastuu Suomessa tapahtuneista ydinvahingoista on säädetty rajoittamattomaksi jo ydinvastuulain muuttamisesta annetulla lailla (493/2005). Mainitussa laissa Suomessa sijaitsevan ydinlaitoksen haltijan vastuu muualla tapahtuneista ydinvahingoista ilmaistaan erityisnosto-oikeuksien sijaan euromääräisenä siten, että vastuun enimmäismäärä on 700 miljoonaa euroa. Kyseinen laki on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella erikseen säädettävänä ajankohtana. Lailla on tarkoitus saattaa voimaan Pariisin ja Brysselin sopimuksia muuttavien pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Euroopan unionin neuvosto on 8.3.2004 tekemällään päätöksellä edellyttänyt, että niiden EU:n jäsenvaltioiden, jotka ovat allekirjoittaneet pöytäkirjat, tulee

ratifioida ne samanaikaisesti. Ratifioinnin olisi tullut tapahtua viimeistään vuoden 2006 loppuun mennessä, mutta se on viivästynyt. Rajoittamattoman vastuun omaksumista on kuitenkin pidetty tarpeellisena, minkä takia päädyttiin säätämään väliaikainen laki, joka on voimassa siihen saakka, kunnes pöytäkirjojen ratifiointi ja pöytäkirjat täytäntöön paneva kansallinen lainsäädäntö tulevat voimaan.

Korvattavasta vahingosta säädetään YdinvastuuL 14 §:ssä siten, että korvaus tulee määrätä voimassa olevien yleisten vahingonkorvausperusteiden mukaan eli käytännössä vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti. Korvausta on mahdollista kohtuuden mukaan sovitella, jos vahingonkärsijä on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta vaikuttanut vahinkoon. Kun ydinvastuulain muuttamisesta annettu laki (493/2005) aikanaan tulee voimaan, korvattavia vahinkoja koskeva 14 §:n sääntely tulee muuttamaan nykyistä täsmällisemmäksi. Henkilö- ja esinevahingot tulee tällöin korvata 1 momentin mukaan siten kuin niistä on säädetty vahingonkorvauslain korvattavaa vahinkoa koskevassa 5 luvussa ja 7 luvun 3 §:ssä, jossa säädetään vahingonkärsijän kuoleman vaikutuksesta aineettomasta vahingosta, kuten kivusta ja särystä, suoritettavaan korvaukseen. Ydinvahinkona tulisi korvata myös ympäristön merkittävästä pilaantumisesta aiheutuva puhdas varallisuusvahinko. Lisäksi korvattavaksi tulevat vähäistä suuremmasta ympäristön pilaantumisesta aiheutuvat kohtuulliset ympäristön ennallistamiskustannukset. Korvausten saamisen edellytyksenä on, että ennallistamistoimenpiteet tosiasiallisesti toteutetaan tai tullaan toteuttamaan. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota toimenpiteillä saavutettavaan etuun ja toimenpiteiden tieteelliseen ja tekniseen asianmukaisuuteen sekä siihen, edellyttävätkö toimenpiteet viranomaisten hyväksyntää tai suositusta. Toimenpiteitä ei voida pitää kohtuullisina, jos ne suoritetaan luvanvastaisesti tai kokonaan ilman vaadittua lupaa.

Ydinvastuulain muuttamisesta annetun lain (493/2005) 14.2 §:n mukaan ydinvahinkona on korvattava myös kohtuullisista torjuntatoimenpiteistä aiheutuneet kustannukset sekä niistä aiheutuva vahinko silloin, kun toimenpiteillä pyritään torjumaan ydintapahtuman jälkeistä 1 momentissa tarkoitettua vahinkoa. Korvattavia ovat sellaisetkin torjuntatoimenpiteet, joihin ryhdytään vakavan ja välittömän ydinvahingon uhan aiheuttavan tapahtuman jälkeen, vaikka varsinaista ydintapahtumaa ei satukaan. Torjuntatoimenpiteiden kohtuullisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota toimenpiteillä saavutettavaan etuun, niiden asianmukaisuuteen sekä niiden mahdolliseen luvanvaraisuuteen kuten ennallistamistoimenpiteidenkin yhteydessä. Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon ydintapahtuman tai uhkaavan ydinvahingon luonne ja laajuus.

Mikäli laitoksen haltijan vastuun enimmäismäärä ei riitä kattamaan kaikkien korvaukseen oikeutettujen vahinkoja, on vahingonkärsijöille maksettavia korvauksia ja niille tulevia korjauksia alennettava samassa suhteessa. (YdinvastuuL 20.1 §). Ydinlaitoksen haltijalla tulee olla Finanssivalvonnan hyväksymä vakuutus ydinvahingosta johtuvan vastuun varalta (YdinvastuuL 23 §). Vastuuvakuutus tulee ottaa myös määrältään rajoittamattoman, Suomessa tapahtuvasta ydinvahingosta aiheutuvan vastuun kattamiseksi. Koska rajoittamatonta vakuutusta ei käytännössä ole mahdollista saada, on lainkohdassa säädetty, että tällainen vakuutus on otettava siihen vastuun enimmäismäärään saakka, joka ydinlaitoksen haltijalla on muualla kuin Suomessa syntyneistä ydinvahingoista, eli 600 miljoonaan erityisnosto-oikeuteen saakka. Vakuutus voi kattaa joko jokaisesta ydintapahtumasta aiheutuvan vastuun enimmäismäärän tai se voi olla kunakin hetkellä laitosta kohden voimassa enimmäismäärän suuruisena. Käytännössä vakuutukset on myönnetty siten, että ne ovat voimassa kunakin hetkenä laitosta kohti, sillä jokaisesta ydintapahtumasta aiheutuneen vastuun kattavia vakuutuksia ei tosiasiallisesti ole mahdollista saada. Tällainen vakuutus kattaa ydintapahtuman aiheuttamat ydinva-

hingot vakuutusmäärään saakka ja mahdollisen uuden ydintapahtuman aiheuttamista ydinva-
hingoista korvausta on mahdollista saada vain, jos vakuutusmäärää on vielä käyttämättä.
Ydinvastuulain 24 §:ssä säädetään vakuutusmäärästä siten, että kunakin hetkellä laitosta koh-
den voimassa oleva vakuutus on otettava siten, että vakuutusmäärä on viidesosan suurempi
kuin laitoksenhaltijan 600 miljoonan erityisnosto-oikeuden enimmäisvastuu, mutta tätä sään-
nöstä ei sovelleta ydinvastuulain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (581/2011) ollessa
voimassa. Tullessaan voimaan laki ydinvastuulain muuttamisesta (493/2005) kumoaa kysei-
sen säännöksen kokonaan.

Mikäli vahingot ylittävät ydinlaitoksen haltijalle säädetyn vahingon enimmäismäärän, korva-
taan vahinko valtion varoista (YdinvastuuL 30 §). Kun ydinvastuulain muuttamisesta annettu
laki (493/2005) tulee voimaan, täsmentyy valtion korvausvelvollisuus siten, että Suomen val-
tio isäntävaltiona korvaa ydinvahingon siltä osin kuin se ylittää 700 miljoonan euron määrän.
Lisäksi korvausta valtion varoista maksetaan, kun muussa Brysselin lisäyleissopimukseen
liittyneessä valtiossa olevan ydinlaitoksen haltija on vastuussa ydinvahingosta. Tällaisessa
tilanteessa Suomen valtion tulee myöhemmin periä takaisin toisen lisäyleissopimukseen liit-
tyneen valtion puolesta suorittamansa osuus korvauksista. Ydinvastuulain muuttamisesta an-
netulla lailla (493/2005) tullaan muuttamaan YdinvastuuL 32 §:ää siten, että laitoksen halti-
jan ja valtion suorittamien korvausten enimmäismäärä on 1 500 miljoonaa euroa tai tätä suu-
rempi määrä, joka seuraa lisäyleissopimuksen 12 a artiklan soveltamisesta. Brysselin li-
säyleissopimusta muuttavan pöytäkirjan mukaan isäntävaltio maksaa vahingoista välillä 700–
1 200 miljoonaa euroa. Jos vahinkojen määrä on tätä suurempi, vastaavat sopimusvaltiot niis-
tä yhdessä välillä 1 200–1 500 miljoonaa euroa. Mikäli valtion varoista maksettavat korvauk-
set eivät riitä ydinvahingon korvaamiseen, alennetaan suoritettavien korvausten määrää va-
hingonkäräjille maksettujen korvausten suhteessa.

5.3 Säteilylaki

Säteilylain (592/1991, SäteilyL) tarkoituksena on estää ja rajoittaa säteilystä aiheutuvia ter-
veydellisiä ja muita haittavaikutuksia. Lakia sovelletaan säteilyn käyttöön ja muihin toimin-
toihin, joista aiheutuu tai saattaa aiheutua ihmisen terveyden kannalta haitallista altistumista
säteilylle (SäteilyL 1 §). Säteilyn käytössä ja muussa säteilytoiminnassa on noudatettava sä-
teilyn käytölle asetettuja yleisiä periaatteita, joiden mukaan toiminnasta saavutettavan hyödyn
tulee olla siitä aiheutuvaa haittaa suurempi ja toiminta tulee järjestää siten, että terveydelle
aiheutuva säteilyaltistus minimoidaan eikä yksilön säteilyaltistus ylitä asetuksella vahvistettu-
ja enimmäisarvoja (SäteilyL 2 §).

Säteilylain ja ympäristönsuojelulain keskinäissuhde on määritelty niin, että ympäristönsuoje-
lulakia ei sovelleta säteilystä aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemiseen siltä osin kuin siitä
säädetään ydinenergialaissa tai säteilylaissa (YSL 3 §). Jätelakia ei sovelleta säteilylaissa tar-
koitettuun radioaktiiviseen jätteeseen (JäteL 3.1 § 4 kohta). RAAJA-työryhmän raportin mu-
kaan jätelakia ja ympäristönsuojelulakia kuitenkin sovelletaan sellaisten radioaktiivisia aineita
sisältävien jätteiden jätehuoltoon, joita ei alun perin tai ajan mittaan lueta radioaktiiviseksi
jätteeksi. Kyse on tältä osin matala-aktiivisesta jätteestä, jota syntyy säteilytapahtuman ensi-
vaiheen vahingontorjunnassa ja sen jälkeen terveyden suojelemiseksi toteutettujen toimenpi-
teiden yhteydessä. Säteilylakia valvova Säteilyturvakeskus ei pidä näitä jätteitä radioaktiivi-
sina jätteinä, vaan jätteinä, jotka sisältävät radioaktiivisia aineita. Niinpä radioaktiivisia jätteitä
koskeva jätelain soveltamisalan rajaus ei ole täysin yksiselitteinen. Säteilylain suhde ydin-
energialakiin on järjestetty siten, että ydinenergian käytöstä säädetään ydinenergialaissa,

minkä lisäksi siihen sovelletaan säteilylain säteilyn käytön yleisiä periaatteita koskevaa 2 §:ää ja 9 luvun säännöksiä säteilytyöstä (SäteilyL 3.1 §).

Radioaktiivisten jätteiden jätehuollosta säädetään säteilylain 13 luvussa. Radioaktiivisella jätteellä tarkoitetaan lain 10.1 §:ssä radioaktiivisia aineita ja radioaktiivisten aineiden saastuttamia laitteita, tavaroita ja aineita, joilla ei ole käyttöä ja jotka radioaktiivisuutensa vuoksi on tehtävä vaarattomiksi. Radioaktiiviseksi jätteeksi katsotaan myös radioaktiivinen aine tai radioaktiivista ainetta sisältävä säteilylaite, jolle ei löydy omistajaa. Jätehuollon johtava periaate on pitää syntyvän radioaktiivisen jätteen määrä niin pienenä kuin käytännössä on mahdollista ilman, että lain yleisten periaatteiden toteutuminen vaarantuu (SäteilyL 49a §). Ensisijaisesti radioaktiivisen jätteen vaarattomaksi tekemisestä on vastuussa toiminnanharjoittaja (SäteilyL 50 §). Vaarattomaksi tekeminen sisältää tarvittavat toimenpiteet jätteen käsittelymiseksi, eristämiseksi, sijoittamiseksi tai käytön rajoittamiseksi siten, ettei jätteestä aiheudu terveydellistä tai ympäristöllistä haittaa (SäteilyL 10.2 §). Toiminnanharjoittaja vastaa myös ympäristön puhdistamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, jos ympäristöön on päässyt radioaktiivisia aineita. Lisäksi toiminnanharjoittaja on radioaktiivisia aineita sisältäviä luonnonvaroja hyödyntäessään velvollinen huolehtimaan siitä, ettei radioaktiivisista jätteistä aiheudu haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Toissijaisesti radioaktiivisten jätteiden vaarattomaksi tekemisestä ja ympäristön puhdistamisesta vastaa valtio edellyttäen, ettei toiminnanharjoittaja täytä ensisijaista huolehtimisvelvollisuuttaan tai että kyse on ns. isännättömistä jätteistä, joiden alkuperä tai vastuullinen toiminnanharjoittaja on tuntematon (SäteilyL 51 §). Säteilyasetuksen (1512/1991) 25 §:n mukaan Säteilyturvakeskus huolehtii valtion toissijaisen huolehtimisvelvollisuuden mukaisten tehtävien suorittamisesta. Toiminnanharjoittajan ja muun radioaktiivisen aineen tai jätteen tuottamiseen tai käsittelyyn osallisen tulee korvata valtiolle sen suorittamista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset. Ensisijaisesti kustannukset korvataan SäteilyL 19 §:n mukaisesta vakuudesta, jos tällainen vakuus on asetettu.

Kun radioaktiivisia jätteitä luovutetaan eteenpäin, luovuttajan tulee varmistua siitä, että vastaanottajalla on turvallisuuslupa sellaisen radioaktiivisten jätteiden hallussapitoon, jotka tällaista lupaa edellyttävät (SäteilyL 52 §). Säteilyturvakeskuksen myöntämää turvallisuuslupaa edellytetään SäteilyL 16.1 §:n pääsäännön mukaan kaikelta säteilyn käytöltä, ellei käyttöä ole laissa nimenomaan vapautettu luvanvaraisuudesta. Säteilylain 52 a § edellyttää Säteilyturvakeskuksen etukäteistä hyväksyntää jokaiselta maahan tuotavalta, maasta vietävältä tai Suomen alueen kautta kulkevalta radioaktiivisen jätteen erältä. Radioaktiivista jätettä ei saa viedä maahan, jonka tekniset, lainsäädännölliset ja hallinnolliset valmiudet radioaktiivisesta jätteestä huolehtimiseen ovat riittämättömät. Suomeen ei lisäksi saa tuoda radioaktiivisena jätteenä muualla valmistettua ja käytöstä poistettua säteilylähdetä. Radioaktiivisten jätteiden siirrot on toimeenpantava noudattaen ns. jätesiirtodirektiivissä⁸ säädettyjä menettelyjä.

Säteilylakiin ei sisälly kattavaa häiriötilanteita koskevaa sääntelyä. Lain 67 §:ssä on normaalia poikkeavia säteilytilanteita koskien säädetty, että tällöinkin on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon 2 §:ssä säädettyt yleiset periaatteet huolehdittaessa säteilyaltistuksen rajoittamisesta. Sisäministeriö antaa normaalista poikkeavien säteilytilanteiden varalta yleiset määräykset ja ohjeet toimenpiteiden suunnittelemiseksi ja yhteensovittamiseksi. Tässä tarkoituksessa sisäministeriö on antanut asetukset erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta

⁸ Neuvoston direktiivi 2006/117/Euratom, annettu 20 päivänä marraskuuta 2006, radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta

pelastussuunnitelmasta (406/2011) sekä tiedottamisesta säteilyvaaratilanteessa (774/2011). Sisäisen pelastussuunnitelman laadintaa koskevat säädökset on annettu pelastuslaissa (379/2011) sekä valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (407/2011). Häiriötilanteen jälkivaiheen jätehuoltoa koskevia kysymyksiä ei kuitenkaan ole näissä säädöksissä käsitelty.

Säteilylainsäädännön kokonaisuudistus on tarkoitus toteuttaa ionisoivan säteilyn vaaroilta suojautumista koskevan direktiivin⁹ toimeenpanon kanssa yhtäaikaaisesti direktiivissä annettuun määräaikaan 6.2.2018 mennessä. Tässä yhteydessä tarkennetaan myös rajapinnat suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Sosiaali- ja terveysministeriön arviomuistio säteilylainsäädännön uudistamistarpeista oli lausunnolla 31.9.2014 saakka, ja ministeriö perustaa työryhmän lainsäädännön uudistamista varten.

6. Eläintauteja koskeva lainsäädäntö

Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen *eläintautilain* (441/2013, ETL) tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää eläintauteja eläinten terveyden edistämiseksi, ihmisten terveyden suojaamiseksi, elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamiseksi ja kotieläintuotannon toimintaedellytysten turvaamiseksi. Eläintaudilla tarkoitetaan laissa eläimestä toiseen eläimeen tai ihmiseen siirtyviä sairauksia ja tartuntoja. Eläintautilakia sovelletaan 2 §:n mukaan eläintautien ennaltaehkäisyyn, eläinten terveydentilan ja eläintautien esiintymisen seurantaan sekä eläintautien hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Siltä osin kuin kyse on elintarviketurvallisuudesta, eläintautien vastustamisesta säädetään myös *elintarvikelaissa* (23/2006) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa.

Eläintautilaissa eläntaudit on jaettu vastustettaviin eläintauteihin, ilmoitettaviin eläintauteihin sekä muihin eläintauteihin. Eläntauti voidaan nimetä vastustettavaksi eläntaudiksi, jos sen esiintymiseen voidaan vaikuttaa vastustamistoimenpitein. Vastustettavat eläntaudit on vaikutustensa perusteella jaettu edelleen valvottaviin eläintauteihin, vaarallisiin eläintauteihin ja helposti leviäviin eläintauteihin. Ilmoitettavia eläintauteja puolestaan ovat sellaiset muut kuin vastustettavat eläntaudit, joiden esiintymisen seuranta katsotaan tarpeelliseksi ihmisten tai eläinten terveyden suojaamiseksi taikka eläinten tai tuotteiden kaupan tai viennin turvaamiseksi (ETL 5 §).

Viranomaisten välinen toimivallanjako on eläintautilaissa järjestetty siten, että maa- ja metsätalousministeriölle kuuluu lain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä eläintautilailla täytäntöön pantavien Euroopan unionin säädösten täytäntöönpano ja valvonta (ETL 83 §) Elin-
tarviketurvallisuusvirasto Evira suunnittelee, ohjaa, kehittää ja valvoo eläintautien vastustamista valtakunnallisesti yleisellä tasolla sekä hoitaa sille laissa osoitetut muut tehtävät (ETL 84 §). Aluehallintovirasto taas suunnittelee, ohjaa, valvoo ja toteuttaa eläintautien vastustamista toimialueellaan (ETL 85 §), minkä lisäksi sillä on hallintopäätöksiin, lupiin ja hyväksymisiin liittyvää toimivaltaa. Aluehallintovirasto myös johtaa toimialueellaan eläntaudin torjuntaa ja sen leviämisen estämistä. Evira ohjaa ja valvoo tällöin aluehallintoviraston toimintaa sekä toimii tilannekuvaa ylläpitävänä ja toimintaa yhteensovittavana viranomaisena, jos taudinpurkaus ulottuu usean aluehallintoviraston toimialueelle. Evira voi tarvittaessa antaa aluehallintovirastolle eläntaudin torjuntaa ja leviämisen estämistä koskevia käskyjä sekä päätöksellään ottaa johtovastuun aluehallintovirastolta torjunnan tehokkuuden ja leviämisen

⁹ Neuvoston direktiivi 2013/59/EURATOM, annettu 5 päivänä joulukuuta 2013, turvallisuutta koskevien perusnormien vahvistamisesta ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta suojelemiseksi ja direktiivien 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom ja 2003/122/Euratom kumoamisesta

estämisen varmistamiseksi (ETL 89 §). Eviran ja aluehallintovirastojen ohella kunnaneläinlääkäreillä (ETL 86 §) on keskeinen merkitys eläintautien vastustamisesta huolehtivana paikallistason viranomaisena.

Eläintautilaki sisältää yksityiskohtaiset säännökset eläintaudeista ilmoittamisesta sekä varsinaisista toimenpiteistä eläintautien vastustamiseksi ja niiden leviämisen estämiseksi. Sääntely kattaa koko eläntaudin elinkaaren epäillystä tautitapauksesta taudin toteamiseen ja varmentamiseen sekä taudinpurkauksesta aina eläntaudin hävittämiseen ja taudista aiheutuvan riskin hallintaan sekä eläintaudeista maksettaviin korvauksiin. Jätteen syntymisen kannalta merkittäviä ovat sellaiset eläintautilain säännökset, jotka mahdollistavat viranomaisten määräämät toimenpiteet eläinten lopettamiseksi tai saastuneiden tuotteiden, tavaroiden ja esineiden hävittämiseksi. Tällaisia toimenpiteitä sisältyy seuraaviin eläintautilain säännöksiin:

- Aluehallintovirasto voi virallisen eläintautiepäilyn yhteydessä määrätä eläimen lopetettavaksi, jos eläintautia ei voida todeta tai epäilyä sulkea pois eläintä lopettamatta (ETL 20.2 §).
- Aluehallintovirasto voi määrätä kuljetettavat nisäkkäät, linnut ja vesieläimet lopetettavaksi, jos tämä on välttämätöntä vaarallisen tai helposti leviävän eläntaudin vastustamiseksi (ETL 73.3 ja 74.3 §).
- Evira voi määrätä helposti leviävän tai vaarallisen eläntaudin leviämisen vaaraa aiheuttavien tuotteiden ja niiden kanssa kosketuksessa olleiden tuotteiden säilyttämisestä ja käsittelystä taikka tuotteiden merkitsemisestä alkuperää ja käsittelyä osoittavin merkinnöin. Se voi myös määrätä tällaiset tuotteet hävitettäväksi, jos tartuntavaaraa ei muutoin voida poistaa. Tuotteiden omistaja tai haltija vastaa päätöksen täytäntöönpanosta (ETL 29 §).
- Evira voi ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin eläntaudin hävittämiseksi pitopaikasta, jos vaarallinen, helposti leviävä tai uusi vakava eläntauti on todettu ja tietyin edellytyksin myös, jos tällaista tautia epäillään. Evira voi tällöin määrätä eläinten pitopaikasta vastaavalle toimijalle osoittamassaan päätöksessä mm. eläinten lopettamisesta ja teurastamisesta, eläimistä saatujen tuotteiden ja tartuntaa mahdollisesti levittävien muiden tavaroiden ja aineiden käsittelystä, käytöstä ja hävittämisestä sekä esineiden ja rakenteiden hävittämisestä, jos niitä ei voida puhdistaa tai desinfioida taikka jos tämä tulisi suhteettoman kalliiksi. Aluehallintovirasto vastaa päätöksen täytäntöönpanosta (ETL 26 §).
- Evira voi määrätä eläimiä lopetettavaksi taudin esiintymispaikan ympärille perustetulla tartunta-alueella, rajoitusvyöhykkeellä tai rajoitusalueella. Päätöksen täytäntöönpanosta vastaa aluehallintovirasto (ETL 39 §).
- Evira voi tietyin edellytyksin päättää eläimen lopettamisesta eläimen omistajan hakemuksesta (ETL 27 §), jolloin eläimen omistaja vastaa päätöksen täytäntöönpanosta.
- Aluehallintovirasto voi virallisen eläintautiepäilyn taikka vastustettavan tai uuden vakavan eläntaudin yhteydessä päätöksellään määrätä eläimistä saatavien tuotteiden, sekä tartuntaa mahdollisesti levittävien muiden aineiden ja tavaroiden säilyttämistä ja käsittelyä koskevia vaatimuksista. Samoin aluehallintovirasto voi määrätä pitopaikan tai perkaamon poistoveden käsittelystä ja desinfiointista. Lisäksi määräyksiä voidaan antaa välineiden, varusteiden ja suojavaatteiden käytöstä sekä määrätä niiden sekä eläinsuojien ja eläinten kanssa kosketuksissa olevien pintojen ja pitopaikassa käyvien ajoneuvojen puhdistuksesta ja desinfiointista (ETL 23.1 § 3,7 ja 9 kohta). Vastaaventyypisiä säännöksiä sisältyy myös ETL 28 §:ään, jossa säädetään aluehallintoviraston määräämistä toimenpiteistä muiden kuin vastustettavaksi nimettyjen eläintautien yhteydessä. On mahdollista, että em. toimenpiteiden yhteydessä syntyy jätettä.

Aluehallintovirasto voi määrätä EU- tai ETA-maasta tuodun eläimen lopettavaksi tai eläimestä saadun tuotteen hävitettäväksi, jos eläin tai tuote ei täytä sille säädettyjä vaatimuksia ja jos puutteita ei korjata annetussa määräajassa (ETL 113 §). Edellä kuvattujen toimenpiteiden seurauksena saattaa syntyä huomattavia määriä jätettä, esimerkiksi eläinten ruhoja tai hävitettäväksi määrättyjä tuotteita kuten rehua ja eläinsuojia. Eläintautilaissa, ei kuitenkaan ole säännöksiä tällaisten jätteiden jätehuollosta. Eläinten ruhojen ja hävitettäväksi määrättyjen elintarvikkeiden käsittelystä ja hävittämisestä säädetään ns. *sivutuoteasetuksessa*¹⁰. Sivutuoteasetuksen täytäntöönpanotoimenpiteistä on lisäksi annettu erillinen komission täytäntöönpanoasetus N:o 142/2011. Kansallisesti eläinperäisten sivutuotteiden käsittelystä säädetään vanhassa eläintautilaissa (55/1980), jonka eläinjätteen käsittelyä koskevat pykälät jätettiin eläintautilain uudistuksen yhteydessä toistaiseksi voimaan. Sivutuotteita koskevaa sääntelyä sisältyy myös vanhan eläintautilain nojalla annettuihin maa- ja metsätalousministeriön asetuksiin. Mainitut vanhan eläintautilain pykälät ja niiden nojalla annetut asetukset tullaan kumoamaan, kun uusi oleva laki eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015) tulee voimaan 1.7.2015. Sivutuotelaisissa säädetään niistä kansallisista toimenpiteistä ja poikkeuksista, joita sivutuoteasetus ja toimenpideasetus mahdollistavat, toimivaltaisista viranomaisista sekä mm. raatojen ja muiden sivutuotteiden hävittämisestä poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten eläintautitapauksissa. Sivutuotelain 2.1 §:n mukaan tarkoitus on, että jatkossa sivutuotteita koskeva sääntely sisällytetään sivutuotelakiin ja että sivutuotelakia ja eläintautilakia sovelletaan rinnakkain. Eläintautilakiin sisältyvät toimivaltasäännökset, joiden nojalla valvontaviranomaiset voivat päättää toimenpiteistä vastustettavien eläintautien taudinpurkauksissa. Sivutuotteiden hävittämistavan taas määrittävät yksinomaan sivutuoteasetus ja sivutuotelaki.

Sivutuoteasetuksessa eläimistä saatavilla sivutuotteilla tarkoitetaan kuolleiden eläinten kokonaisia ruhoja tai ruhonosia taikka muita eläinperäisiä tuotteita, joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi munasolut, alkioit ja siemenneste mukaan lukien. Näiden sivutuotteiden ohella asetusta sovelletaan johdettuihin tuotteisiin, eli eläimistä saatavista sivutuotteista käsittelyn, muuntamisen tai jalostamisen kautta saatuihin tuotteisiin. Sivutuoteasetuksessa eläimistä saatavat sivutuotteet jaotellaan erityisiin luokkiin sen perusteella, kuinka vakavan riskin ne aiheuttavat ihmisten ja eläinten terveydelle. Asetuksessa on säädetty yksityiskohtaisesti kuhunkin luokkaan kuuluvien sivutuotteiden hävittämisestä esimerkiksi polttamalla tai kaatopaikalle hautaamalla sekä sivutuotteiden käytön rajoittamisesta ja käyttöä koskevista toimenpiteistä. Lisäksi asetuksessa säädetään sivutuotteiden keräämistä, kuljettamista, käsittelyä, markkinoille saattamista, tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta koskevista vaatimuksista. Kun eläimistä saatavat sivutuotteet on asetuksen edellyttämällä tavalla käsitelty, niiden ei katsota enää aiheuttavan terveysriskejä, jolloin niistä johdettuja tuotteita voidaan saattaa markkinoille asetuksessa mainittuihin tarkoituksiin kuten lannoitteiksi ja maanparannusaineiksi taikka tuotantolähteen rehuksi.

Jätelakia ei sovelleta eläimistä saataviin sivutuotteisiin siltä osin kuin niistä säädetään sivutuoteasetuksessa, mukaan lukien sivutuoteasetuksen soveltamisalaan kuuluva lanta ja käsitelty tuotteet. Jätelakia sovelletaan kuitenkin sellaisiin sivutuotteisiin ja niistä johdettuihin tuotteisiin, jotka on tarkoitettu poltettaviksi, kaatopaikalle sijoitettaviksi tai käytettäväksi biokaasu-, kompostointi tai muussa biologisessa käsittelylaitoksessa (JäteL 3.1 § 6 kohta). Lain soveltamisala on rajattu jossain määrin kapeammaksi kuin vuoden 1993 jätelaisissa (1072/1993), jota sovellettiin kaikkiin sivutuotteisiin ja niiden käsittelymateriaaleihin siltä osin kuin ne

¹⁰ Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009.

katsottiin jätteeksi. Nykyinen rajausta vastaa jätedirektiivissä¹¹ omaksuttua ratkaisua ja sen tarkoituksena on vähentää sääntelyn päällekkäisyyttä. On huomattava, että valmisteilla olevan sivutuotelain 2.2 §:ssä säädettäisiin lain ensisijaisuudesta jätelakiin sekä myös ympäristönsuojelulakiin nähden. Jätelain ja sivutuotelain soveltamisalat olisivat myös jossain määrin päällekkäiset, sillä sivutuotelain ulkopuolelle rajattaisiin sivutuotteiden hävitys kaatopaikoilla ja jätteenpolttolaitoksissa sekä kuljetukset kaatopaikoille ja jätteenpolttolaitoksiin, mutta sivutuotteiden käsittelyyn biologisissa käsittelylaitoksissa sovellettaisiin sekä sivutuotelakia että jätelakia.

Käytännössä jätelaissa omaksuttu soveltamisalan rajausta tarkoittaa, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät mm. lannoitevalmistuksessa, rehun tuotannossa tai lemmikkieläinten ruokien valmistuksessa käytettävät sivutuotteet. Jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2010) todetaan, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös muulla tavoin kuin teurastamalla kuolleiden eläinten kokonaiset ruhot, eläintaudin hävittämiseksi lopetetut eläimet mukaan lukien, ellei ruhoja ole toimitettu poltettaviksi tai sijoitettaviksi kaatopaikalle. Niinpä esim. renderöintilaitoksiin toimitetut, hautaamalla käsitellyt tai haaskaruokintaan käytetyt eläinten ruhot ja muut eläinperäiset sivutuotteet eivät kuulu jätelain soveltamisalaan, vaan niihin sovelletaan sivutuoteasetusta. Kokonaisten eläinruhojen polttoon ei sovelleta jätteen polttamisesta annettua valtioneuvoston asetusta (151/2013), vaan sivutuoteasetuksessa säädettyjä vaatimuksia. Ruhojen polttamisessa on kuitenkin noudatettava ympäristönsuojelulakia.

Edellä esitetystä seuraa, että sovellettaessa eläimistä saataviin sivutuotteisiin jätelakia, sivutuotteet määritellään lain mukaisiksi jätteiksi, joiden jätehuollosta vastaa lähtökohtaisesti jätteen haltija eli se, jonka hallussa jäte on. Silloin kun näihin sivutuotteisiin tulee soveltaa sivutuoteasetusta, on toimijoiden vastuulla varmistua niiden asianmukaisesta keräämisestä, tunnistamisesta, kuljettamisesta sekä käsittelystä asetuksen vaatimuksia noudattaen. Toimijalla tarkoitetaan sivutuoteasetuksessa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on eläimestä saatu sivutuote ja siitä johdettu tuote tosiasiallisessa hallinnassaan, mukaan luettuna kuljetusliikkeet, kauppiat ja käyttäjät. Näin ollen operatiivisen vastuun syntymisen kannalta keskeistä on tosiasiallinen hallinta, sovellettiinpa sitten jätelakia tai sivutuoteasetusta. Jätteen tai sivutuotteen haltijana voidaankin pitää sitä, joka eläintautilain perusteella vastaa eläinten lopettamisesta tai tuotteiden hävittämisestä annetun määräyksen täytäntöönpanosta. Käytännössä tämä tarkoittaa aluehallintovirastoa taikka eläinten tai tuotteiden omistajaa.

Valtion varoista maksetaan ETL 17 luvun nojalla korvauksia lopetettavaksi määrätystä eläimistä ja hävitettäväksi määrätystä omaisuudesta sekä harkinnanvaraisesti tuotannon menetyksestä (ETL 103–105 §). Lisäksi valtion varoista maksetaan kustannukset, jotka ovat aiheutuneet eläinten lopettamisesta, omaisuuden hävittämisestä sekä näihin liittyviä puhdistus- ja desinfektioimenpiteitä koskevan määräyksen täytäntöönpanoon liittyvästä työstä, laitteiden ja välineiden käytöstä sekä tarvikkeista ja aineista. Tällaisia kustannuksia ei kuitenkaan makseta, jos vastuu määräyksen täytäntöönpanosta kuuluu viranomaisen sijasta toimijalle (ETL 102 §). Eläintautilaissa käytetyn sanamuodon perusteella ei ole täysin selvää, maksetaanko lain nojalla myös jätehuollosta aiheutuneet kustannukset. Laissa käytetty ilmaisu ”omaisuuden hävittäminen” näyttäisi viittaavan tähän suuntaan. Jätehuollosta aiheutuvien kustannusten maksaminen valtion varoista on perusteltua myös siksi, että kyse on häiriötilanteessa yleisen edun nimissä annetuista määräyksistä, joiden täytäntöönpanon toteuttamisesta ja käytettävistä toimenpiteistä valvontaviranomainen useimmiten vastaa. Käytännössä jätehuoltokustannukset

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta

eivät ole jääneet yksityisten maksettaviksi, vaan ne on maksettu Eviran hallinnoimasta eläinlääkintähuoltoon varatusta arviomäärärahasta, joka vuonna 2014 on 4,73 miljoonaa euroa. Jätehuoltokustannusten korvattavuuden kannalta on keskeistä, että valittuja toimenpiteitä voidaan pitää välttämättöminä eläintaudin torjumiseksi ja että eläimistä peräisin olevien aineiden, jätteiden ja muiden tavaroiden käsittely ja hävittäminen sekä pitopaikan desinfektio perustuvat Eviran hyväksymään saneeraussuunnitelmaan.