Jussi Reinikainen, erikoistutkija
Suomen ympäristökeskus SYKE
30.3.2022
SYKE/2022/572

EU:n maaperästrategia pilaantuneiden maa-alueiden näkökulmasta

Pilaantuneiden alueiden tilanne ja toimintakäytännöt Suomessa

Suomessa pilaantuneita tai pilaantuneeksi epäiltyjä alueita on kartoitettu systemaattisesti 90-luvun alusta lähtien perustuen alueilla harjoitettuun toimintaan. Valtakunnallisessa Maaperän tilan tietojärjestelmässä on yli 28 000 kohdetta, joilla maaperän tai pohjaveden pilaantuminen on mahdollista tai tutkimuksin todettu. Järjestelmä sisältää myös puhdistetut tai tutkimuksin puhtaiksi todetut alueet. Useimmilla alueilla on kyse vuosikymmeniä vanhasta toiminnasta, jolloin maaperän suojeluun ei kiinnitetty vielä riittävästi huomiota.

Suomessa pilaantuneiden alueiden sääntely on riskiperusteista eli maa-alueen pilaantuneisuus, puhdistustarve ja tarvittava puhtaustaso määritellään jokaisessa kohteessa riskinarvioinnin kautta. Siten lähtökohtana mahdollisille puhdistustoimille eivät ole haitallisten aineiden pitoisuuksille asetetut raja-arvot, vaan tapauskohtainen arvio ympäristö- ja terveysriskeistä aineiden kulkeutumisen ja niille altistumisen seurauksena. Sääntelyä tukee vuonna 2015 laadittu kansallinen pilaantuneiden alueiden strategia, jonka tavoitteena on saada pilaantumisen aiheuttamat riskit kestävällä tavalla hallintaan vuoteen 2040 mennessä. Riskiperusteista sääntelyä käytetään myös useimmissa muissa EU-jäsenmaissa parantamaan puhdistamistoimien tarkoituksenmukaista kohdentamista ja kustannushyötysuhdetta.

EU:n maaperästrategian kytkennät sääntelyyn ja käytäntöihin Suomessa

SYKEn näkemyksen mukaan pilaantuneita alueita koskevat linjaukset, säännökset ja käytännöt Suomessa vastaavat jo nykyisin suurelta osin EU:n maaperästrategiaa. Esimerkiksi strategian päämäärä merkittävien ympäristö- ja terveysriskien saamiseksi hallintaan pilaantuneilla alueilla vuoteen 2050 mennessä on lähes identtinen kansallisessa strategiassamme asetetun tavoitteen kanssa.

SYKE suhtautuu kuitenkin varauksella erityisesti strategiaan sisältyvän säädösehdotuksen (Soil Health Law) numeerisiin laatutavoitteisiin, jotka määrittelisivät maaperän ”terveyden”. Komission ehdotuksen mukaan maaperän terveys määräytyisi erilaisille maaperän laatutekijöille eli indikaattoreille (ml. pilaantuneisuus) säädetyillä kynnysarvoilla, joiden tulisi alittua asetettuun aikarajaan mennessä. Tällaisten kynnysarvojen määrittely EU-tasolla yhdenmukaisella ja mielekkäällä tavalla on erittäin haastavaa, koska maaperän laatu ja sen merkitys maaperän ylläpitämille ekosysteemipalveluille vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa ja kansallisesti eri alueilla mm. geologisista ja muista luonnonolosuhteista sekä maankäytöstä riippuen. Siten EU-tasolla asetetut kynnysarvot voisivat johtaa osin epätarkoituksenmukaisiin ja

kustannuksiltaan kohtuuttomiin maaperän kunnostustoimiin. Myös ehdotettu maaperän laadun seuranta lukuisiin indikaattoreihin perustuen sekä mahdollisten laatumuutosten tilastollisesti luotettava osoittaminen voivat muodostua haasteellisiksi ja kustannuksiltaan kalliiksi. Lisäksi yleisiin indikaattoreihin perustuvan maaperäseurannan mielekkyys voi olla kyseenalaista mm. luonnontilaisilla alueilla.

Edellä mainituista syistä johtuen SYKEn näkemys on, että mahdollisessa maaperän terveyttä koskevassa säädöksessä ei tulisi antaa EU-tasolla yhtenäisiä ja oikeudellisesti sitovia kynnysarvoja ainakaan maaperän kunnostustoimenpiteiden määrittelemiseksi, vaan lähtökohtana tulisi olla riskiperusteisuus kuten kansallisessa pilaantuneiden alueiden sääntelyssä. Tietyille maaperäindikaattoreille (ml. pilaantuneisuus) ja maankäyttömuodoille tarkoituksenmukaisesti ja mieluusti kansallisista lähtökohdista asetetut kynnysarvot voisivat kuitenkin tarvittaessa toimia selvitystarpeen laukaisevina kriteereinä, jolloin jäsenmaiden harkintaan jäisi se, milloin ja miten varsinaisiin toimenpiteisiin kuten maaperän kunnostamiseen tulisi ryhtyä.

SYKE suhtautuu tietyllä varauksella myös ehdotettuun, kaivettuja maa-aineksia koskevaan todistukseen, vaikka sen päämäärä eli kaivettujen maa-ainesten suunnitelmallinen ja turvallinen hyödyntäminen vastaa myös kansallisia tavoitteitamme. Ongelmaksi voisi muodostua todistuksesta aiheutuva hallinnollinen taakka sillä saavutettaviin hyötyihin verrattuna, erityisesti, jos todistusta edellytettäisiin myös pilaantumattomilta ylijäämämailta, kuten komission näkemyksiä asiasta on voinut toistaiseksi tulkita.

Vastaava epäily tarkoituksenmukaisuudesta koskee ehdotettua todistusta maaperän terveydestä kiinteistökauppojen yhteydessä. SYKE ei näe tällaista todistusta perusteltuna ainakaan niissä kiinteistökaupoissa, joissa ei ole syytä epäillä maaperän terveyttä ja joista ei siten yleensä ole saatavilla tutkimustietoa. Suomessa ympäristönsuojelulaki sisältää jo nykyisin selontekovelvollisuuden maa-alueen luovutuksen yhteydessä, minkä perusteella myyjän on ilmoitettava ostajalle kaikki käytettävissä olevat tiedot alueella harjoitetusta toiminnasta ja mahdollisesta maaperän pilaantumisesta.

Lisäksi SYKE toteaa, että ehdotetusta EU:n maaperäsäädöksestä aiheutunee sen voimaantullessa joka tapauksessa uusia velvoitteita ja tarve lisäresurssointiin, joihin olisi syytä varautua ennakkoon.

Lausunnon valmisteluun on osallistunut lisäksi johtava asiantuntija Outi Pyy.