



14.12.2017

Sisäministeriö

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

kirjaamo@intermin.fi

Viite

2.11.2017 päivätty Sisäministeriön lausuntopyyntö (SM17190871, 00.00.01.00.01, SMDno-2016-1495) Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Lausunto pelastuslain muuttamisesta

Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue antaa asiasta seuraavan lausunnon:

Hallituksen esityksessä eduskunnalle pelastuslain muuttamisesta sisältää eräitä tarkistuksia, jotka koskevat öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa.

Öljyvahinkojen torjunnasta säädetään nykyisellään öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009), jonka mukaan öljyvahinkojen torjuntalain mukaan öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat ympäristöministeriölle.

Suomen ympäristökeskus huolehtii öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ja alan ammatillisen jatko- ja täydennyskoulutuksen valtakunnallisesta järjestämisestä ja kehittämisestä. Se huolehtii myös riittävän valtakunnallisen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavalmiuden hankkimisesta ja ylläpidosta.

Suomen ympäristökeskus vastaa alusöljyvahinkojen torjunnasta ja asettaa torjuntatöiden johtajan, jos alusöljyvahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen vesialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä.

Lain mukaan jos alusöljyvahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa yhtä useammalla pelastustoimen alueella taikka jos vahinko tai sen vaara on niin suuri, ettei alueen pelastustointa kohtuudella voida vaatia yksin huolehtimaan torjuntatöistä, tai jos torjuntatöimet kestävät pitkään taikka siihen muuten on erityistä syytä, Suomen ympäristökeskus voi ottaa torjunnan vastuulleen ja asettaa torjuntatöiden johtajan.

Suomen ympäristökeskus vastaa torjunnasta ja asettaa torjuntatöiden johtajan, jos aluskemikaalivahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen vesialueella tai talousvyöhykkeellä.

Suomen ympäristökeskus toimii Suomea sitovien kansainvälisten meriympäristövahinkojen torjuntaa koskevien sopimusten yhteyspisteenä ja vastaa tällaisten sopimusten edellyttämästä alusöljy- ja aluskemikaalivahinkoihin liittyvien ilmoitusten tekemisestä muille valtioille.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja valvoo öljyvahinkojen torjunnan järjestämistä alueellaan ja vahvistaa toimialueensa pelastustoimen alueiden öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmat. Se antaa myös tarvittaessa muille torjuntaviranomaisille asiantuntija-apua ja mahdollisuuksiensa mukaan muutakin apua öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnassa.

Alueen pelastustoimi vastaa maa-alueen öljyvahinkojen ja alusöljyvahinkojen torjunnasta alueellaan. Alueen pelastustoimen on pyydettyäessä osallistuttava aluskemikaalivahinkojen torjuntaan, jollei tehtävän suorittaminen merkittäväällä tavalla vaaranna sen muun tärkeän lakisääteisen tehtävän suorittamista.

Kunnan tehtävänä on vastaa tarvittaessa jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua öljyvahinkojen torjuntaan. Jälkitorjunnalla tarkoitetaan öljyvahingon torjuntaa, jota tehdään öljyn pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamiseksi ja kunnostamiseksi sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn keräämiseksi on tehty.

Nyt esitettyyn pelastuslakiin on tarkoitus sisällyttää öljyvahinkojen torjuntalaki. Esityksessä ehdotetaan, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ylin johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sisäministeriölle. Sisäministeriö huolehtisi torjunnan valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä sovittaisi yhteen ympäristöministeriön vastuulla olevien ympäristönsuojelua koskevien velvoitteiden huomioon ottamista torjunnassa ja sen kehittämisessä.

Rajavartiolaitos johtaisi pelastustoimintaa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnassa ja asettaisi torjuntatöiden johtajan, jos alusöljy- ja kemikaalivahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen merialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä. Jos torjuntaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, pelastustoiminnan yleisjohtajana toimisi rajavartiolaitoksen asettama torjuntatöiden johtaja, joka vastaisi yleisjohtajana torjuntatoimiin osallistuvien viranomaisten ja muiden tahojen toimintojen koordinoinnista, yhteensovittamisesta, yhteisen tilannekuvan luomisesta sekä torjuntatoimiin liittyvästä tiedottamisesta.

Pelastustoimintaa (öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa) maakunnan alueella johtaisi aina maakunnan pelastusviranomainen. Maakunnan pelastustoimen vastuulle kuuluva ympäristövahinkojen torjunta olisi osa pelastuslain mukaista pelastustoimintaa. Pelastustoimi hallitsisi onnettomuustyyppistä riippumatta itse omia resurssejaan ja päättäisi niiden käytöstä sekä tehtävien priorisoinnista.

Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, pelastustoiminnan yleisjohtajana toimisi pelastustoiminnan johtaja. Pelastustoiminnan johtaja vastaisi pelastustoiminnan yleisjohtajana tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Eri toimialojen yksiköt toimisivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa. Ympäristönsuojeluasioista vastaava asianomainen viranomainen antaisi tarvittaessa muille torjuntaviranomaisille asiantuntija-apua ja mahdollisuuksiensa mukaan muutakin apua öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnassa. Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen turvaamiseksi johtoryhmään kutsuttaisiin ympäristönsuojelusta vastaava asianomainen viranomainen.

Öljyvahinkojen torjuntalainsäädäntö ehdotetaan siirrettäväksi osaksi pelastustoimen säädöksiä siinä laajuudessa, kuin kyse on pelastustoimintaan rinnastettavasta toiminnasta. Ympäristöministeriölle kuuluisi jatkossakin ympäristövahinkolainsäädäntöön sekä ennallistamiseen ja kunnostamiseen sekä eritystilanteiden jätehuollon ohjaamiseen liittyviä tehtäviä. Suomen ympäristökeskus tuottaisi torjuntaa tukevia asiantuntijapalveluita sekä alaan liittyvää tutkimusta.

Merellisten öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan kansallisen suorituskyvyn ja kansainvälisen yhteistyön kehittämisestä vastaisi sisäministeriön hallinnonala. Sisäministeriön hallinnonala koordinoisi tältä osin valtakunnallisesti ympäristövahinkojen torjunnan suunnittelua, siihen liittyvää harjoitustoimintaa, osallistumista kansalliseen ja kansainväliseen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen valvonnan ja torjunnan yhteistoimintaan sekä torjuntaosaamisen ja -kaluston kehittämistä yhteistoiminnassa torjuntaan osallistuvien ja sitä tukevien tahojen kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaisi nykytilan mukaisesti merenkulun onnettomuuksien ennaltaehkäisystä kansallisella tasolla yhteistoiminnassa muiden merellisten viranomaisten kanssa. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja Puolustusvoimat osallistuisivat ympäristövahinkojen torjuntaan.

Nykyisen toimintakyvyn turvaamiseksi ja asiantuntemuksen säilyttämiseksi Suomen ympäristökeskuksesta siirrettäisiin torjuntatoimeen kohdennetut henkilö- sekä taloudelliset resurssit sisäministeriölle pois lukien tutkimustoimintaan liittyvät voimavarat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on samaa mieltä henkilöstön siirrosta asiantuntemuksen säilyttämiseksi.

Pelastuslain muutosesityksessä öljyvahinkojen torjunnan osalta viitataan useissa eri lain säännöksissä aluehallintovirastoon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käsityksen mukaan vuoden 2020 alusta alkaen aluehallintovirastoa ei enää ole, vaan laissa tarkoitettu viranomainen olisi tuleva lupa- ja valvontavirasto.

Pelastuslain muutosesityksen 2 a § määritelmiä koskevassa 8 momentissa määritetään jälkitorjunta. Säännöksessä jälkitorjunnalla tarkoitetaan öljyvahingon torjuntaa, jota tehdään öljyn pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamiseksi ja kunnostamiseksi sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljyn keräämiseksi on tehty.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa jälkitorjunnan määrittämisen olevan nykyiselläänkin hämmennystä aiheuttava. Jotta öljyn leviäminen maaperässä ja pohjavedessä voidaan estää, edellyttää se pääsääntöisesti öljyn pilaaman maaperän puhdistamista, ennen kuin öljy leviää maaperän kautta pohjaveteen ja jatkaa siellä edelleen leviämistään. Pohjavesialueilla tapahtuvissa suurissa ja keskiuurissa öljyvahingoissa on maaperän kaivutoimenpiteillä estettävä öljyn pääsy ja leviäminen pohjaveteen jo akuutin öljyvahingon torjuntatoimien yhteydessä. Tällaisissa tapauksissa jälkitorjuntaa ei voida yksiselitteisesti erottaa varsinaisista torjuntatoimista. Nyt pelastuslakiin esitetty jälkitorjunnan määritelmä voi aiheuttaa epäselvyyttä pelastustoimen ja kuntien tehtävien jakautumisessa. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus esittääkin, että jälkitorjunnalla maa-alueella tarkoitettaisiin ympäristönsuojelulain (527/2014) 14 luvun tarkoittamia puhdistustoimenpiteitä. Tällöin vastuunjako olisi pelastuslaitoksen ja kunnan viranomaisen kesken selkeämpi. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus esittää, että nyt puheena olevaan pelastuslakimuutokseen yksilöitäisiin eri öljyntorjuntaviranomaiset tehtävineen vastaavalla tavalla kuin öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009). Tämä selkeyttää vastuunjakoja eri öljyntorjuntaviranomaisten kesken.

Pelastuslain muutosesityksessä ei ole mainittu yksiselitteisesti öljyvahinkojen torjunnan osalta sitä tahoa, kuka vahvistaa pelastuslaitoksen öljyvahinkojen torjuntasuunnitelman ja alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelman. Yhteistoimintasuunnitelman osalta ei myöskään ole mainittu tahoa, jolla on suunnitelman laadintavastuu. Mikäli suunnitelmat nähdään yhä tarpeellisiksi, tulisi vastuu suunnitelmien laadinnasta ja vahvistavasta tahosta sisältyä nyt puheena olevaan pelastuslakiin tai myöhemmin asetukseen.

Pelastuslain muutosesityksestä ei käy myöskään ilmi sitä, kuuluuko tulevalle lupa- ja valvontavirastolle öljyntorjuntaan liittyviä muita kuin jälkitorjuntatehtäviä. Nykyisellään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoo ja tarkastaa vuositason toimialueensa pelastuslaitoksen öljyntorjuntasuunnitelmassa yksilöidyt kalustohankinnat, valmiudenylläpidon ja öljyvahinkojen torjuntakoulutukset ja näihin käytetyt kustannukset tarkastamalla pelastuslaitoksen öljysuojarahaston hallitukselle esitetyn korvaushakemuksen ja antamalla öljysuojarahastolle lausuntonsa. Jos tulevalle valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle jää jälkitorjuntaan liittyvien tehtävien lisäksi edellä mainittuja pelastuslaitoksen hankintoihin liittyviä tehtäviä ja lausuntomenettelyjä, on tärkeää, että tulevalle valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle saatetaan tietoon pelastuslaitoksen varautuminen.

Pelastuslain muutosesitykseen öljyvahinkojen torjuntalaista siirretyt öljyntorjuntavaraston perustorjuntavalmiutta, suurenöljyvaraston torjuntavalmiutta ja sataman ja laitoksen torjuntavalmiutta koskevat säännökset (22 a §, 22 b § ja 22 c §) ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mielestä välttämättömät edellä mainittujen varastojen ja satamien sekä laitosten öljyvahinkojen torjuntaan varautumisen ja sen varmistamisen kannalta.

Pelastuslain muutosesityksen 27 § sisältää määrittäyksen maakunnan pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käsityksen

mukaan pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan säännöksessä esitetyn lisäksi myös öljyvahinkojen torjuntaan varautumisesta, varautumisen ohjauksesta ja yhteensovittamisesta.

Pelastuslain muutosesityksen 35 § sisältää yhteistoimintatilanteessa johtamisen. Öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavaan johtoryhmään tulee kutsua ympäristöhallinnon nimeämä edustaja tai muuten varata tällaiselle edustajalle tilaisuus tulla kuulluksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pitää ympäristöhallinnon nimeämän edustajan läsnäoloa öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavassa johtoryhmässä tai muuten tämän kuulemista jälkitorjuntatilanteen kokonaiskuvan ja laajuuden selvittämisen kannalta tärkeänä. Myös akuutin öljyvahinkotilanteen ympäristövahinkojen laajuuden arvioimisen kannalta ympäristöviranomaisen läsnäolo tai kuuleminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tärkeää.

Lain 111 a §:ssä otettaisiin kumottavaksi ehdotetun öljyvahinkojen torjuntalain öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevat säännökset. Säännöksen 1 momentin mukaan öljyvahinkojen jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisi ympäristöministeriölle.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen käsityksen mukaan öljyvahinkojen jälkitorjuntatehtävät varsinkin maa-alueilla ovat rinnastettavissa ympäristönsuojelulain tarkoittamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen, joten jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen soveltuvat erinomaisen hyvin ympäristöministeriölle.

Säännöksen 2 momentin mukaan kunta vastaisi nykyiseen tapaan tarvittaessa jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulisi tarvittaessa osallistua jälkitorjuntaan. Öljyvahinkojen torjuntaviranomaisten taloudelliset mahdollisuudet vastata torjunnasta aiheutuvista kustannuksista ovat rajalliset ja vaihtelevat eri viranomaisten kesken. Jälkitorjunnasta vastaavalle yksittäiselle kunnalle torjuntakustannuksista voi muodostua kohtuuton rasitus, jos esimerkiksi öljyvahinko on suuri tai vastuuvollisen selvittämiseksi tarpeelliset tutkimukset ja oikeudenkäynnit vievät pitkän aikaa. Tämän vuoksi jälkitorjunnasta vastaavalla kunnalla on öljysuojarahastosta annetun lain 11 §:n perusteella mahdollisuus saada rahastosta ennakkorvausta vahingontorjuntakuluista.

Tältä osin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että maakunnissa toimiville pelastuslaitoksille tulisi antaa mahdollisuus ottaa tarvittaessa öljyvahingon jälkitorjunnan johtamisvastuu itselleen. Öljyvahingon jälkitorjunnan johtamisvastuun kuulumisen tarvittaessa pelastuslaitokselle on perusteltua, koska Suomen valtion alueella on varovaisesti arvioiden kymmeniä pieniä kuntia, jotka eivät resurssiensa puolesta kykene vastaamaan lain tarkoittamalla tavalla öljyvahingon jälkitorjunnasta. Pelastuslaitoksella oleva jälkitorjunnan johtovastuu takaisi öljyntorjunnan akuutista vaiheesta jälkitorjuntaan katkeamattomana tehtävänä. Tämä ei sitoisi pelastuslaitoksen resursseja muutoin kuin öljyntorjunnan johtajan osalta. Myös pelastuslaitoksen ympärivuorokautinen päivystys, jota kunnissa ei ole, varmistaisi herkillä alueilla (pohjavesialueet

ja vesistöt) jälkitorjunnan oikean mitoittamisen heti akuutissa öljyvahingon torjuntavaiheessa. Todettakoon, että myös pelastuslaitoksella on mahdollisuus hakea ennakko-korvausta öljysuojarahaston hallitukselta jälkitorjuntakustannuksiin, mikäli aiheuttajaa ei saada heti vastaamaan vahingosta.

Säännöksen 3 momentin mukaan jälkitorjuntaa johtaa asianomaisen kunnan määräämä viranomainen. Aluehallintovirasto ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle. Säännöksen momentin sisältö vastaa öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) säännöksessä 21 §:ssä mainittuja vastuita. Kuten aikaisemmin esille on tuotu, elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksen käsityksen mukaan aluehallintovirastolla tarkoitetaan tulevaa lupa- ja valvontavirastoa.

Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus esittää öljyvahinkojen torjuntaan liittyvien lainvalmistelujen osalta, ettei öljyvahinkojen torjuntalakia kumottaisi ennen kuin, jokaisen öljyntorjuntaviranomaisen vastuu ja tehtävät olisi asetettu tuleviin pelastuslakiin, ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin sekä mahdollisesti myös edellä mainituista laista annettaviin asetuksiin. Öljyvahinkojen torjuntatehtävien selkeä jako ja toimivaltuuksien asettaminen lainsäädöstasolla on edellytyksenä onnistuneelle öljyvahinkojen torjunnalle akuutista öljyvahinkojen torjuntatilanteesta aina jälkivahinkojen torjunnan loppuun saakka.



Ari Heiskanen
Ympäristövastuuyksikön päällikkö
Ympäristö ja luonnonvarat –vastuualue



Petri Naumanen
Ympäristöasiantuntija
Ympäristö ja luonnonvarat –vastuualue

Tiedoksi sari.mustila@intermin.fi