

Asia: VN/22156/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eräiden kuntien yhteistyöstä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämisessä sekä laiksi pelastuslain 111 a §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yhteenveto kommentteistanne hallituksen esitysluonnoksesta lausuntokoosteen laatimista varten

Kuntaliitto esittää, että alkuperäisen ympäristöministeriön suunnitelman mukaisesti suurten alusonttomuusvahinkojen jälkitorjunta tulisi keskittää hyvinvointialueiden pelastusviranomaisille, jotka jo nyt hoitavat torjuntatehtäviä ja ovat sopimusperusteisesti hoitaneet myös jälkitorjuntaa.

Velvollisuus laatia varautumissuunnitelma on kunnille osoitettava uusi tehtävä, ja lakisääteinen varautumissuunnittelu aiheuttaa rannikkokunnille huomattavia taloudellisia kustannuspaineita, hallinnollista taakkaa ja mahdollisesti lisähenkilöresurssien tarvetta. Kuntaliitto toteaa, että Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetusti valtio on sitoutunut kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita.

Varautumissuunnitelman laadintavastuu tarkoittaa kunnille organisoitumisesta johtuvia työtehtäviä ja kustannuksia, joihin kunnissa ei ole erikseen osoitettu resursseja tai niitä on vaihtelevasti. Kunnilla ei myöskään itsellään juurikaan ole jälkitorjuntaan soveltuvaa kalustoa tai muita jälkitorjunnassa tarvittavia varusteita, vaan kunnat joutuvat tukeutumaan öljyvahingon varautumisen ja jälkitorjunnan osalta ulkoisten palveluntuottajien käyttämiseen. Lakiesityksen mukaisen suuren alusöljy- tai aluskemikaalivahingon jälkitorjunta edellyttääkin saumatonta yhteistyötä pelastuslaitoksen ja rajavartiolaitoksen kanssa niin osaamisen, varautumissuunnitelmien kuin kaluston osalta.

Kuntaliitto ehdottaa myös, että Lupa- ja valvontaviraston roolia laajennettaisiin luonnoksessa esitettyä enemmän. Aiemmat ELY-keskukset ovat koordinoineet varautumista ja jälkitorjuntaa alueillaan sekä laatineet varautumissuunnitelmat yhdessä kuntien kanssa, joten Lupa- ja

valvontavirastossa on jo olemassa tähän työhön tarvittavaa osaamista ja tietoa. Lupa- ja valvontavirastolla on myös tiedot rannikkoalueen herkistä luontokohteista ja niiden ominaispiirteistä koostettuina.

Kunnille esitetään uudeksi lakisääteiseksi tehtäväksi myös kaikkien merialueella tapahtuneiden aluskemikaalivahinkojen, jotka voivat olla öljyvahinkoja moniulotteisempia, jälkitorjuntavelvoitetta. Kunta vastaisi aluskemikaalivahingon pilaaman maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamisesta ja kunnostamisesta. Toisin kuin öljyvahinkojen osalta, kunnalla ei olisi oikeutta saada jälkitorjunnan kustannuksia ympäristövahinkorahastosta, vaan kunta joutuisi itse hakemaan korvauksia vahingon aiheuttaneelta taholta tai tämän vakuutusyhtiöltä. Kuntaliiton käsityksen mukaan ei ole täysin selvää, millaiseen kemikaalivahinkojen jälkitorjuntaan tulisi varautua. Esityksessä tulisi selkeämmin arvioida, mitä uusia osaamis-, koulutus- ja varautumistarpeita kemikaalivahinkojen sisällyttäminen jälkitorjuntavelvoitteeseen aiheuttaa ja miten niihin vastataan. Myös vahinkojen torjunnan rahoitukseen tulee esittää toimintamalli.

Kuntaliitto katsoo, että uusi tehtävä on perustuslain vastainen, koska se voi johtaa pahimmassa tapauksessa kunnan taloudelliseen kyvyttömyyteen hoitaa muita lakisääteisiä tehtäviä. Suuren kemikaalivahingon jälkitorjunnan kustannukset voivat nousta kymmeniin miljooniin euroihin. Ilman ympäristövahinkorahaston tai valtion rahoitusta suurin osa kunnista ei pysty velvoitetta hoitamaan johtuen sen suurista kustannuksista. Mahdollisuus saada jälkikäteen esim. ulkomaisilta varustamoilta korvauksia on myös todennäköisesti pieni.

Kuntaliiton mielestä ainoa perustuslain mahdollistama mahdollisuus laajentaa jälkitorjuntavelvoitetta kunnille on varmistaa ympäristövahinkorahaston tai valtion täysi rahoitus jälkitorjuntatoimille.

Kommenttinne jälki-lain 1 §:stä ja sen perusteluista

-

Kommenttinne jälki-lain 2 §:stä ja sen perusteluista

Kunnille on osoitettu nykyisessä lainsäädännössä vastuu öljyvahinkojen jälkitorjunnasta. Ehdotetussa pelastuslain 111 §:n muutoksessa kuntien vastuu laajenisi myös aluskemikaalivahinkoihin, mikä on merkittävä ja uusi, osaamista ja resursseja vaativa lisäys kuntien varautumis- ja jälkitorjuntavelvoitteisiin. Kuntaliitto ei pidä laajennusta tarkoituksenmukaisena.

Mikäli jälkitorjuntavastuu säilyy kunnilla, Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti yhteistyöalueisiin ja suunnitelmallisen varautumisen kehittämiseen sekä korostaa, että tähän yhteistyöhön tulee panostaa kuntien sisäisten prosessien lisäksi hyvinvointialueiden pelastuslaitosten, rajavartiolaitoksen sekä Lupa- ja valvontaviraston kanssa.

Kommenttinne jälki-lain 3 §:stä ja sen perusteluista

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista järjestää kuntien yhteistyö kuntalain (410/2015) 8 luvun mukaisesti.

Kommenttinne jälki-lain 4 §:stä ja sen perusteluista

Säädösluonnoksen mukaan yhteistyöalueen on varauduttava varautumissuunnitelmalla sekä muilla toimenpiteillä merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseen. Kuntaliitto katsoo, että mainittuja muita toimenpiteitä tulisi ehdotuksessa tarkentaa kuntien velvoitteiden selkeyttämiseksi ja myös varautumistehtävän suorittamisen kannalta.

Kommenttinne jälki-lain 5 §:stä ja sen perusteluista

Varautumissuunnitelman laadintavastuu tarkoittaa kunnille myös hallinnollisia, organisoitumisesta johtuvia työtehtäviä ja kustannuksia, joihin kunnissa ei ole erikseen osoitettu lainkaan resursseja tai niitä on vaihtelevasti.

Lupa- ja valvontaviraston roolia tulisi täsmentää ja mahdollisesti laajentaa ohjauksesta koordinoivan ja kuntien varautumista tukevan viranomaisen rooliin. Kuntaliitto ehdottaakin, että Lupa- ja valvontavirasto kutsuisi koolle yhteistyöalueen kunnat ja yhdessä niiden kanssa laatisi alueellisen varautumissuunnitelman. Valtion tulisi myös osoittaa koulutusta ja rahoitusta jälkitorjuntaan varautumiseen. Kuntaliitto korostaa, että Lupa- ja valvontaviraston rooli ei saa muodostua kuntia valvovaksi, vaan toimien tulee olla tukevia ja koordinoivia.

Kuntaliitto ehdottaakin seuraavaa muutosta jälkitorjuntalain 5 §:ään:

Lupa- ja valvontavirasto ohjaa yhteistyöalueen varautumissuunnittelua.

Yhteistyöalueen kuntien on osallistuttava varautumissuunnitelman laatimiseen merialueen suurten alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan järjestämiseksi.

Kommenttinne pelastuslain 111 a §:n muutoksesta ja sen perusteluista

Esityksessä ehdotetaan pelastuslain 111 a §:n muutosta, jonka

mukaan kuntien jälkitorjunnan järjestämisvelvoite laajenisi koskemaan öljyvahinkojen lisäksi aluskemikaalivahinkojen jälkitorjuntaa. Ehdotettu sääntely vastaisi nykyisen pelastuslain 111 a §:n öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevia säännöksiä viranomaisten tehtävien, toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien osalta. Ehdotus poikkeaa öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevista säännöksistä kuitenkin siten, että torjuntakustannuksia kunnille ei kuitenkaan korvattaisi ympäristövahinkorahastosta tai valtion budjetista. Esityksen perustuslakiarvion mukaan valtio

vastaisi viime kädessä tapauskohtaisen arvion perusteella kuntien viranomaistoimien kustannuksista vakavissa aluskemikaalivahinkotilanteissa. Tätä koskeva säännös kuitenkin puuttuu esityksestä.

Kuntaliitto ehdottaakin pelastuslain 111 a §:n 7 momentin muotoilemista seuraavasti:

Mitä 99 a §:n 1 ja 2 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta saada korvaus öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnasta aiheutuneista kustannuksista, sovelletaan myös kunnan oikeuteen saada korvaus jälkitorjunnasta aiheutuneista kustannuksista. Kunnan oikeudesta saada korvaus jälkitorjunnan kustannuksista ympäristövahinkorahastosta säädetään ympäristövahinkorahastosta annetussa laissa.

Muussa tilanteessa ehdotus on perustuslain vastainen, koska suuressa kemikaalivahingossa kustannukset voivat olla niin suuret, että vahingon torjunta voi johtaa pahimmassa tapauksessa kunnan taloudelliseen kyvyttömyyteen hoitaa muita lakisääteisiä tehtäviä. Suuren kemikaalivahingon jälkitorjunnan kustannukset voivat nousta kymmeneen miljooniin euroihin. Ilman ympäristövahinkorahaston tai valtion rahoitusta, suurin osa kunnista ei pysty velvoitetta hoitamaan kustannussyistä. Mahdollisuus saada jälkikäteen esim. ulkomaisilta varustamoilta korvauksia on todennäköisesti pieni.

Pelastuslain 111 a §:n 3 momentin mukaan jälkitorjuntaa johtaa asianomaisen kunnan määräämä viranomainen. Jälkitorjuntaviranomainen on nimetty vaihtelevasti eri kunnissa siten, että se yleisimmin on teknisen lautakunnan tai vastaavan viranomaisen alle osoitettu tehtävä, tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävä. Koska ympäristönsuojelu-viranomaisen tehtävänä on myös toimia jälkitorjuntatoimien riittävyttä koskevana jätelain sekä ympäristönsuojelulain mukaisena valvontaviranomaisena, joka tarvittaessa tekee päätöksen jälkitorjunnan riittävydestä ympäristön kannalta, tulisi lainsäädäntöä selkeyttää myös kunnan sisäisen toimivaltaajan ja jälkitorjuntaa koskevien roolien osalta. Vastaava tehtävä jälkitorjunnassa on kunnan terveydensuojeluviranomaisella kuntalaisten terveyshaitan arvioinnin osalta.

Kuntaliitto ehdottaakin pelastuslain 111 a §:n muotoilemista seuraavasti:

”Jälkitorjuntaa johtaa asianomaisen kunnan määräämä viranomainen, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnan ympäristönsuojelu- tai terveydensuojeluviranomainen tai näiden alainen viranhaltija.”

Kuntaliitto ehdottaa myös muutosta pelastuslain 35 §:n 3 momenttiin:

Öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavaan johtoryhmään tulee kutsua kunnan jälkitorjuntaviranomaisen edustaja sekä ympäristönsuojelun asiantuntija tai varata tällaiselle asiantuntijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Ympäristönsuojelun asiantuntijaa on kuultava muutoinkin, jos siihen on tarvetta.

Pelastustoimi on siirretty aiemmin kunnista hyvinvointialueille. Pelastuslakiin on sen vuoksi tarpeen tehdä riittävät säännökset toimivallan ja vastuun siirtymisestä öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta jälkitorjuntaan. Kuntaliitto ehdottaa, että toimivallan siirrosta tulisi aina kuulla asianosaisia viranomaisia sekä Lupa- ja valvontavirastoa. Siirron yhteydessä tulisi kaikki tarvittavat tiedot, myös salassa pidettävät tiedot, siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle. Samoin mahdollisuus yksityisten jälkitorjuntaa tehneiden urakoitsijoiden sopimusten jatkamiseen tulisi tässä varmistaa, ettei välttämättä uutta hankintaa tarvittaisi. Toimivallan siirrosta laadittaisiin asiakirja, jonka osapuolet hyväksyisivät.

Kommenttine varautumissuunnitelmien laatimiseen liittyvästä rahoituksesta

Kyseessä on kunnille osoitettava uusi tehtävä, ja lakisääteinen varautumissuunnittelu aiheuttaa rannikkokunnille huomattavia taloudellisia kustannuspaineita. Kuntaliitto pitää myönteisenä, että yhteistyöalueet voisivat esityksen mukaan saada valtionavustusta suunnitelmien laatimiseen sekä omana työnä että ostettavana palveluna.

Kuntaliitto korostaa, että jälkitorjuntavastuun ja varautumisen suunnittelun laajentamisesta aiheutuvat kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti ja viivytyksettä siten, että kunnille ei synny tehtävästä aiheutuvaa rahoitusvajetta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan rahoituksen järjestäminen ja kustannusten täysimääräinen korvaaminen kunnille on esityksen mukaisen sääntelyn edellytys.

Muut huomionne esityksestä

Suunnitelman laatimisen kustannusten lisäksi tulee kuntien myös kyetä toteuttamaan suunnitelma ja siitä aiheutuvat velvoitteet. Tämä tarkoittaa koulutusta ja kalustohankintoja sekä mahdollisesti lisähenkilöressurssien tarvetta. Toisin kuin pelastuslaitoksilla, valtio ei tällä hetkellä avusta kuntia jälkitorjuntakaluston hankinnassa eikä niiden käyttöön kouluttautumista.

Konkreettinen varautuminen tarkoittaa suunnittelun lisäksi muun muassa varusteiden ja kaluston hankintaa ja niiden ylläpitoa. Tätä ei pystytä tekemään vahingon tapahduttua, kun pelastuslaitoksen suorittama ensitorjunta on käynnissä, vaan varautumiseen tarvittavat toimet ja hankinnat on tehtävä hyvissä ajoin suunnittelutyön yhteydessä. Lisäksi jälkitorjuntatoimien yhteydessä syntyy paljon vaaralliseksi luokiteltavaa jätettä, jonka käsittely ja varastointi vaativat osaamista, tilaa ja kalustoa sekä asianmukaisia käsittelypaikkoja. Myös jätehuollon järjestäminen on asianmukaisessa varautumisessa suunniteltava ja sovittava ennalta, ei vahingon tapahduttua ja torjuntatoimien ollessa käytössä. Jätteiden osalta kunnilla voi olla tarve järjestää käsittelypaikkoja myös

pelastuslaitoksen ensitorjunnasta aiheutuville jätteille, kuten käytetyille öljynimeytyspuomeille ja muulle materiaalille, josta aiheutuu öljyisten vesien vuotamista.

Edellä kuvatuista kunnille aiheutuvista varautumistoimista ja niistä aiheutuvista kustannuksista johtuen lakiluonnoksen varautumissuunnittelun kustannusten korvaamista koskevaan momenttiin tulee sisällyttää selkeä kirjaus myös varautumistoimenpiteiden (henkilöstö, kalusto, palvelusopimukset ym.) kunnille aiheuttamien kustannusten korvaamisesta täysimääräisesti varauksetta ja nopealla aikataululla. Kuntaliitto muistuttaa, että kuntien jätelaitokset ovat erikoistuneet yhdyskuntajätehuollosta huolehtimiseen maksurahoitteisesti. Lisäksi niiden edellytyksiä huolehtia yritystoiminnan jätteistä on heikennetty ja aiotaan heikentää tällä hallituskaudella.

Ehdotus jättää epäselväksi, miten vastuut yhteistyöalueiden kuntien väillä jakautuisivat ja millaista menettelyä sovellettaisiin mahdollisten erimielisyyksien ratkaisemisessa. Näiltä osin ehdotusta tulee vielä tarkentaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Pirjo Sirén

Päivi Paavilainen

Johtaja, yhdyskunta ja ympäristöyksikkö

Ympäristöpäällikkö

Paavilainen Päivi
Kuntaliitto