

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

Lain säätäminen ja tarkoitus on keskeinen vallitsevan turvallisuustilanteen vuoksi. Lupa- ja valvontavirasto pitää lisäksi erityisen tärkeänä, että lakimuutoksilla varmistetaan ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemisen ja jälkitorjunnan vahvistaminen.

Lupa- ja valvontavirasto rooli on ohjata ja valvoa suunnitelmien laatimista, ajantasaisuutta ja yhteneväisyyttä yhteistyöalueilla. Ympäristövahingoissa Lupa- ja valvontavirasto osallistuu nimenomaan asiantuntijana ympäristövahinkojen torjuntatilanteissa ja ympäristövaikutusten arvioimisessa. Usean kunnan alueella tapahtuvan jälkitorjunnan osalta Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja yhteensovittaa torjuntatoimia. Kun ehdotuksen mukainen kuntien yhteistyövelvoite annetaan, ovat kunnat yhteistyössä vahvempia ja osaavampia hoitamaan varautumista merellisiä onnettomuuksia varten.

Kaikille tahoille, joille lakiesitys osoittaa uusia tehtäviä varautumissuunnitelman laatimiseen liittyen, tulisi turvata resursointi uusien tehtävien hoitamiseen. LVV pitää tärkeänä, että lainsäädännössä on huomioitu se, että kunnilla on mahdollisuus saada rahoitus jälkitorjuntatoimista aiheutuviin kustannuksiin myös ennakoon. Kunnilla ei ole rahoitusvalmiutta merkittäviin kustannuksiin, mistä syystä enakkokorvausmahdollisuus tulee olla olemassa.

Pelastuslain muutos selkeyttäisi aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan vastuuta vakavissa tilanteissa. Vakavan vahingon määritelmää tulee vielä selventää erilaisten tulkintojen mahdollisuuden minimoimiseksi. Säädöksessä tulee myös säätää siitä, mikä taho mahdollisessa ristiriitatilanteessa ratkaisee sen, onko kyseessä luonnoksen mukainen poikkeuksellisen vakava vahinkotilanne vai ei.

Varautumissuunnitelmien tulee olla yhtenäisiä ja suunnitelmasta tulee selvitä, miten jälkitorjunnan johtovastuu yhteistyöalueella määrittyy. Hyvin tärkeänä osana varautumissuunnitelmaa tulee olla varautuminen vahinkojätteen keräämiseen, varastointiin ja käsittelyyn. Asetuksessa on syytä tarkentaa, mihin mennessä lain voimaantulosta varautumissuunnitelma tulee laatia.

Kommenttinne jälki-lain 1 §:stä ja sen perusteluista

Lain säätäminen ja tarkoitus on keskeinen vallitsevan turvallisuustilanteen vuoksi. Uhka merialueella tapahtuvasta alusonnottomuudesta on todellinen ja sellaisesta aiheutuvaan ympäristövahinkoon varautuminen on erittäin oleellista ja ajankohtaista.

Lupa- ja valvontavirasto pitää erityisen tärkeänä, että lakimuutoksilla varmistetaan ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemisen ja jälkitorjunnan vahvistaminen. Kun jälkitorjuntaan varaudutaan ennalta riittävästi, pystytään oikea aikaisen ja riittävien torjuntatoimien jälkeen jälkitorjuntatoimilla vähentämään ympäristölle aiheutuvia vahinkoja.

Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että luonnoksessa esitetyn järjestämisvelvoitteen laajentaminen koskemaan kaikkia muitakin kemikaaleja ja haitallisia aineita kuin kivennäisöljypohjaisia tuotteita on erityisen tärkeää. Velvoitteen ja toimivallan tulee kattaa kaikki kemikaalit, jotka voivat merikuljetuksissa aiheuttaa riskejä ja tarvetta jälkitorjunnalle sekä niistä aiheutuville jätehuoltokustannuksille.

Kommenttinne jälki-lain 2 §:stä ja sen perusteluista

Lain soveltamisalaan kuuluvat vahinkotilanteet on selkeästi rajattu. On myös oleellista, että lain soveltamisalan määrittely perustuu arvioon vaikutusten vakavuudesta, eikä päästön määrälliseen rajaan. Vahinkopaikan sijainti ja olosuhteet voivat vaikuttaa vahingon vakavuuteen ja kriittisyyteen päästön määrästä riippumatta. Näin erityistä huomiota vaativien riskikohteiden huomiointi varmistetaan varautumissuunnittelussa.

Arvio haitan vakavuudesta voi kuitenkin olla tulkinanvaraista, erityisesti tilanteissa, joissa vakavuus perustuu erityisen herkille luonnonolosuhteille tai vahinkoaineen vaikutuksille. Vakavan vahingon määritelmää tulisi perusteluissa selkeyttää.

Kommenttinne jälki-lain 3 §:stä ja sen perusteluista

Yhteistyöalueet on jaettu järkevästi kolmeen alueeseen. Jako on pelastuslaitosten yhteistyöaluerajausten mukainen, mikä selkeyttää myös pelastusviranomaisen toimintaa.

Kuten esityksessä on todettu, kunnilla on hyvin erilaiset voimavarat hoitaa jälkitorjuntaa. Säädetävällä lainsäädännöllä tulee varmistaa, että voimavarat ovat käytettävissä jälkitorjunnassa silloin kun niille on tarve. Yksittäisten kuntien valmiuden parantaminen on haasteellista ja Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että yhteistyöalueilla tähän voitaisiin päästä.

Osallistuvien tahojen osalta on syytä mainita, että merellä tapahtuvan onnettomuuden osalta on hyvä miettiä myös Rajavartiolaitoksen kutsumista yhteistyöryhmään asiantuntijana. Merellinen onnettomuus voi alkaa avomerellä, mutta sen vaikutukset voivat päätyä rannikolle, jossa torjunnan toimivalta on pelastuslaitoksilla.

Kommenttinne jälki-lain 4 §:stä ja sen perusteluista

Varautumisen toteuttamisen toimenpiteiden, kuten harjoittelun ja koulutuksen roolia on erittäin tärkeä korostaa. Vahinkotilanteen sattuessa toiminta perustuu varautumissuunnitelmaan ja sen toteutus pohjautuu vahvasti ennalta harjoiteltuihin ja sovittuihin roolitukseen sekä toimintatapoihin. Harjoittelussa ja muussa ennakkolisessä toiminnassa tulee olla mukana kaikki varautumisessa ja vahingontorjunnassa muutenkin mukana olevat tahot.

Kommenttinne jälki-lain 5 §:stä ja sen perusteluista

Jälkitorjunnan johtovastuu on jälkitorjuntaviranomaisella eli kunnalla. Kun toimitaan yhteistyöalueella laaditun varautumissuunnitelman mukaan, tulee suunnitelmasta selvittää, miten jälkitorjunnan johtovastuu yhteistyöalueella määrittyy. Lupa- ja valvontaviraston rooli on ohjata ja valvoa suunnitelmien laatimista, ajantasaisuutta ja yhteneväisyyttä yhteistyöalueilla.

Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että asetuksella on syytä tarkentaa varautumissuunnitelman sisältöä ja ajankohtaa, mihin mennessä lain voimaantulosta tulee yhteistyöalueet koota ja varautumissuunnitelma laatia.

Yhteistyöalueiden varautumissuunnitelmien tulee olla saman sisältöisiä ja niissä tulee ottaa huomioon alueelliset olosuhteet. Voi myös olla tilanne, että onnettomuus tapahtuu kahden yhteistyöalueen rajalla, jolloin molempien alueiden varautumissuunnitelmat tulevat käyttöön. Täten voidaan toimia vahinkotilanteessa sujuvasti molemmilla yhteistyöalueilla. Mikäli vahinko tapahtuu siten, että sen vaikutukset ulottuvat kahden yhteistyöalueen rajalle, tulisi johtovastuun ja yhteistyön jakautua siten, että kumpikin yhteistyöalue ottaa oman vastuun omalla alueellaan.

Kunnilla on jossain määrin päivitystä vaativia toimintoja ja suunnitelman laadinnassa tulee huomioida, miten kuntien edustajien tavoitettavuus on järjestettävissä tarpeen mukaan myös virka-aikojen ulkopuolella. Myös tiedon kululla on keskeinen rooli vahingontorjunnan eri vaiheissa ja vahingontorjunnan varautumissuunnittelussa. Myös jälkitorjuntaviranomaisten on tärkeää osata

reagoida ja valmistautua heti vahingosta saatuun ensitietoon, kuten karilleajoon tai alusten yhteentörmäykseen, sillä vahingon suuruutta voi olla mahdoton arvioida tai ennakoida ensitiedon mukaan ja tieto tilanteen laajuudesta tai vakavuudesta voi muuttua hyvinkin nopeasti.

Jälkitorjunta jätteiden toimittaminen jätelain mukaiseen asianmukaiseen vastaanottoipaikkaan saattaa vaatia vastaanottajan selvittämistä kunnan/yhteistyöalueen ulkopuolelta. Tällöin jälkitorjuntaviranomaisen tulee jätteen haltijana varmistua siitä, että jäte toimitetaan asianmukaiseen käsittelyyn ja vastaanottavalla taholla, välivarastointi mukaan lukien on olemassa ympäristölainsäädännön mukaiset luvat ja valtuudet toiminnalleen ja nimenomaan ko. jätteen vastaanottamiseen.

Hyvin tärkeänä osana varautumissuunnitelmaa tulee olla varautuminen vahinkojätteen keräämiseen, varastointiin ja käsittelyyn. Onnettomuustilanteessa saattaa edelleen jälkitorjuntavaiheessakin syntyä merkittäviä määriä jätteitä, joiden laadun selvittämiseen, kuljettamiseen, varastointiin ja käsittelyyn tarvitaan paljon resursseja. Poikkeuksellisessakin onnettomuustilanteessa tulee kuitenkin noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä mm. jätteen kuljettamisessa, varastoinnissa ja käsittelyssä. Yhteistyöalueiden tulee varautua selvittämään, että kuntien sopimus urakoitsijoilla ja kuljettajilla on voimassa olevan lainsäädännön mukaiset luvat ja rekisteröinnit toiminnalleen. Kaikkien osapuolien tulee olla myös tietoisia jätteiden kuljettamisen ja käsittelyn aiheuttamista riskeistä ja varmistaa työntekijöiden turvallisuus kaikissa vaiheissa.

Kommenttinne pelastuslain 111 a §:n muutoksesta ja sen perusteluista

Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin öljyvahinkojen lisäksi myös aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunta. Pelastuslain muutos selkeyttäisi aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnan vastuuta vakavissa tilanteissa. Kemikaalivahinkojen jälkitorjuntavastuu olisi kuitenkin tärkeää määrittää tulevaisuudessa myös maa-alueella tapahtuvien osalta, sekä vakavia vahinkoja pienempiin aluskemikaalivahinkotilanteisiin.

Torjuntatoimien päättäminen ja jälkitorjuntaan siirtymisen kriteerit tulisi olla yhtenevät. Laajoissa, vakavissa alusöljy- ja kemikaalivahingoissa tulisi tehdä viranomaisyhteistyötä ja olla yhteydessä ympäristöviranomaisiin ennen jälkitorjuntaan siirtämistä. Näin voidaan myös varmistua siitä, että jälkitorjuntaviranomaisella on riittävä valmius huolehtia jälkitorjuntatoimista.

Ehdotettu lakimuutos koskee vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavia aluskemikaalivahinkotilanteita, jälkitorjuntaan siirryttäessä arvio vahingon vaikutusten vakavuudesta lienee paremmin arvioitavissa, mikä onnettomuuden alkutilanteessa ei välttämättä ole. Vakavan vahingon määritelmää kuitenkin hyvä selkeyttää perusteluissa.

Säädöksessä tulee myös säätää siitä, mikä taho mahdollisessa ristiriitatilanteessa ratkaisee sen, onko kyseessä luonnoksen mukainen poikkeuksellisen vakava vahinkotilanne vai ei. Kunnilla voi olla eriävä käsitys siitä, milloin vahinko on riittävän poikkeuksellinen ja milloin on velvoitettuja tekemään yhteistyötä. Lisäksi tulisi selventää, voiko vahingon vaikutusten kohdentuessa vain yhden kunnan alueelle, olla kyse lain mukaisesta tilanteesta, jolloin yhteistyövelvoite on kyseessä.

Kommenttinne varautumissuunnitelmien laatimiseen liittyvästä rahoituksesta

LVV pitää tärkeänä, että lainsäädännössä on huomioitu se, että kunnilla on mahdollisuus saada rahoitus jälkitorjuntatoimista aiheutuviin kustannuksiin myös ennakkoon. Kunnilla ei ole rahoitusvalmiutta merkittäviin kustannuksiin, mistä syystä ennakkokorvausmahdollisuus tulee olla olemassa. Samoin YVR-lain mukainen kattokorvaussumma 30 miljoonaa euroa voi ylittyä, mistä syystä on tärkeää, että kustannuksia rahoitetaan myös tapauskohtaisella talousarviorahoituksella tarpeen mukaan. Jälkitorjuntaviranomaiselle aiheutuvat kustannukset ei saa ajaa kuntaa tilanteeseen, jossa kunnan rahoitustilanne heikkenee ja vaikeuttaa muita kunnan tehtävien hoitamista. Rahoitusta tulisi osoittaa myös yhteistyöalueille varautumissuunnitelmien mukaiseen harjoitteluun ja koulutukseen.

Muut huomionne esityksestä

Lupa- ja valvontavirastolle osoitetaan uusi ohjaava rooli yhteistyöalueiden varautumissuunnitelmien laatimisessa, lisäksi asiantuntija-apuna toimitaan nykyisellään jälkitorjunnassa sekä vahinkotilanteissa. Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että tehtävät toteutetaan olemassa olevilla voimavaroilla.

Tuomme esille, että Lupa- ja valvontaviraston resurssit ympäristöosastolla tulisi turvata erityisesti uusien tehtävien osalta ja että tiukentuvassa taloudellisessa raamissa osoitettaisiin vahinkotilanteiden asiantuntijatehtäviin resurssia, jotta riittävä asiantuntemus on käytettävissä ja osaaminen varsinkin pitkäkestoissa vahinkotilanteisiin varmistettu. Pelastusviranomaiselle asiantuntija-avun antaminen vaatii sellaista resurssia, joka on oltava irrotettavissa ilman ennakkovaroitusta tehtäviin vahingon tapahtuessa. Tämä vaatii valtakunnallisen viraston osalta tehtävien järjestelyjä ja selkeyttämistä.

Sivulla 48 on kirjattu, että ”Lupa- ja valvontavirasto osallistuu asiantuntijana ympäristövahinkojen torjuntatoimiin. Lupa- ja valvontavirasto toimii asiantuntijana vahingon ympäristövaikutusten selvittämisessä ja arvioimisessa ja avustaa torjuntaviranomaisia tarvittavien toimenpiteiden arvioimisessa.” Lupa- ja valvontavirasto ei kuitenkaan aktiivisesti osallistu ympäristövaikutusten selvittämistoimenpiteisiin vaan antaa asiantuntija-apua tilanteen vakavuuden ja ympäristövaikutusten arvioimisessa. Tämä kohta tulisi muuttaa tekstistä, ettei siitä aiheudu epäselvyyttä jälkitorjunnan rooleissa ja vastuissa.

Sivun 48 kirjauksen mukaan ”Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja tarvittaessa järjestää ympäristövahinkoon liittyvää ympäristön tilan seurantaa.” Lupa- ja valvontavirastolla ei ole

resursseja ylimääräiseen ympäristön tilan seurannan järjestämiseen, joten tämänkin tehtävän resurssit tulee turvata vahinkotilanteiden hoitamisessa.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että harvalla kunnalla on osaamista ja kalustoa huolehtia maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamisesta ja kunnostamisesta laajan vahingon jälkeen. Kun ehdotuksen mukainen kuntien yhteistyövelvoite annetaan, ovat kunnat yhteistyössä vahvempia ja osaavampia hoitamaan varautumista merellisiä onnettomuuksia varten.

Myllyoja Sari
Kainuun ELY

Karlström Nico
Lupa- ja valvontavirasto - Ympäristö osasto