

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Lakihankkeen ohjausryhmässä käytyjen keskustelujen mukaan Suomen öljyntorjuntavalmiutta on pidetty hyvänä, koska varautumiseen on tähän saakka saatu riittävästi resursseja ja varoja. "[Ohjausryhmässä] keskusteltiin öljysuojarahaston nykyisestä roolista TOVA-järjestelmässä. [Öljysuoja]rahastolla varaudutaan mahdollisiin tuleviin riskeihin, kun taas TOVA-järjestelmä painottuu jo aiheutuneiden vahinkojen ja kustannusten korvaamiseen. Öljyntorjunnan taso on [nimenomaan] varautumisen myötä saatu Suomessa kohtuulliselle tai jopa hyvälle tasolle." (Ohjausryhmän eli OHRY:n pöytäkirja 6/20, 4 §)

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos yhtyy edellä mainittuihin ohjausryhmän näkemyksiin ja toteaa, että nyt on lähdetty korjaamaan hyvin toimivaa järjestelmää, joka ei ole ollut rikki.

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

Pelastustoimea johtavan, ohjaavan ja valvovan Sisäministeriön kanta on lainvalmistelun alkaessa ollut se, että "pelastuslaitosten ja Rajavartiolaitoksen vähintään nykyistä vastaavat öljyntorjuntavastukset tulee varmistaa uuden lainsäädännön valmistelun yhteydessä." (OHRY pk 1/20, 7 §)

Useimmat pelastuslaitokset ovat tähän asti toteuttaneet öljyntorjuntaa ja meritoimintaa koskevia harjoituksia ja niihin liittyvää koulutusta (suurelta osin) virkatyön ulkopuolella, nimenomaan Öljysuojarahaston myöntämän rahoituksen turvin, työvuorot ylitöinä ja kouluttajat erillisillä kouluttajakorvauksilla. Esimerkiksi Helsingin pelastuslaitoksella ÖSRA:n rahoitusosuus pelkästään harjoituksiin ja koulutukseen on ollut suuruusluokaltaan kuusinumeroisen luku euroja vuodessa. Myös kaikilla muilla rannikkoalueiden pelastuslaitoksilla ja todennäköisesti myös Saimaan saaristoalueilla osuus on ollut merkittävä.

Pelastuslaitosten työvuoroissa harjoituksiin käytettävä aikaresurssi kuluu useimmiten muun kuin meritoiminnan harjoitteluun, sillä kaikki pelastustoiminta edellyttää laajaa osaamista ja säännöllistä harjoittelua. Monilla pelastuslaitoksilla kuten Itä-Uudellamaalla työvuorojen vahvuudet ovat lisäksi niin pieniä, että merelle lähtö on työvuoron aikana lähes mahdotonta: Muu valmius kärsisi siitä aivan liikaa. Vain osa meritoiminnan ja öljyntorjunnan harjoittelusta voidaan tehdä rannassa, suurin osa vaatii harjoittelua vesillä. Turvallinen toiminta merellä edellyttää jatkuvaa taidon ylläpitoa. Meritoiminnassa hälytystehtävät sijoittuvat usein juuri niihin ajankohtiin, jolloin olosuhteet ovat huonot. Kokemusta ja harjoittelun tuomaa osaamista tarvitaan eniten juuri silloin.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa, että lain valmistelussa ei SM:n esittämästä kannasta huolimatta ole otettu huomioon 'nykyistä vastaavaa' rahoitusta, ainakaan siten, että harjoittelusta ja koulutuksesta aiemmin saatua rahallista korvausta olisi sisällytetty uuden järjestelmän piiriin.

Luku 3 Esityksen tavoitteet

-

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Pelastuslaitokset ovat investoineet öljyntorjunta(alus)kalustoon nimenomaan Öljysuojarahaston rahoituksen turvin. Uusi lakiluonnos siirtäisi kalustohankinnat pääasiassa HVA:elle. Tähän sisältyvät riskit on tunnistettu jo pelastustoimen järjestämislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020, luku 2.16.14), jonka mukaan HVA:eilla "menokehitykseen liittyviä paineita kustannusten nousulle aiheuttavat [muun muassa] öljysuojarahaston korvaavan rahoituksen mahdollinen loppuminen".

Lakihankkeen ohjausryhmässä SM on esittänyt kantanaan, että "öljysuojarahaston kaltainen rahoitusmalli on tarpeen myös jatkossa. Mikäli pelastuslaitosten rahoitus tulisi vain valtion budjetin kautta, olisi vaarana, että rahoitus ohjautuisi muuhun kuin toivottuun kohteeseen." (OHRY pk 5/20, 4 §)

Uuden monikäyttöaluksen eli sekä pelastustoimintaan/ ensihoitoon että öljyntorjuntaan sopivan aluksen hinta on useita satoja tuhansia euroja, jopa miljoona. Jos alukset hankitaan samalla HVA:n investointirahalla kuin muu kalusto, on SM:n toteamalla tavalla todellakin vaarana, että rahoitus ohjautuu joko kokonaan muualle, tai että veneitä joudutaan hankkimaan säästöbudjetein. Pelastuslaitosten meritoiminta ei välttämättä ole tuttua alueiden valtuustoille tai sitä ei ehkä osata arvostaa riittävästi. Tällöin vaarana on, että alusten uusiminen lykkääntyy ja alukset ikääntyvät, hankittavien uusien alusten koko pienenee ja niiden merikelpoisuus vähenee tai niiden varustelu heikentyy jne. Alusten lisäksi myös muu ÖT-kalusto kuten keräimet ja raskas avomeripuomi ovat kalliita, mutta ne seisovat suurimmalta osaltaan varastoituna. Aluevaltuustojen on varmasti helpompaa priorisoida rahaa niihin hankintoihin, joita tarvitaan SOTE:n tai pelastuslaitosten operatiivisessa toiminnassa päivittäin, kuin ÖT-varusteisiin, joille on operatiivista käyttöä toivottavasti enintään kerran 10 vuodessa. Silti varastossakin oleva kalusto vanhenee ja sitä joudutaan aika ajoin uusimaan. On lisäksi huomattava, että kaluston uusimisen lisäksi ÖSRA:n

merkitys on ollut keskeisen tärkeä alusten ja muun ÖT-kaluston ylläpito- ja korjausten rahoittajana.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos yhtyy edellä mainittuun SM:n näkemykseen siitä, että ”öljysuojarahaston kaltainen rahoitusmalli on tarpeen myös jatkossa”. Jos alus- ja öljyntorjunnan rahoitus tulisi vain HVA:eiden kautta, ”olisi vaarana, että rahoitus ohjautuisi muuhun kuin toivottuun kohteeseen”.

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

-

Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

Pelastustoiminnan järjestämislain (613/2021) mukaan pelastustoimen osasuunnitelma voidaan jättää hyväksymättä. Sekä em. lakia koskeva ja jo aiemmin mainittu hallituksen esitys (HE 241/2020) että uusi julkaisu OPAS HYVINVOINTIALUEIDEN INVESTOINTISUUNNITELMAN LAADINTAAN (VN / Sote-uudistus) käyttävät tässä kohdassa suorastaan esimerkkinä (!) öljyntorjuntakaluston hankkimista: ”Kallista öljyntorjuntakalustoa - - ei olisi tarkoituksenmukaista hankkia paikkoihin, joissa sen kapasiteetti ei olisi täydessä käytössä, jos hyvinvointialueiden työnjakoa kehittämällä selvittäisiin selvästi laajempaa aluetta palvelevalla kalustolla ilman, että tämä johtaisi riittävien ja yhdenvertaisten palveluiden vaarantumiseen.”

Yhteistyö nimenomaan öljyntorjunnassa on ilman muuta välttämätöntä ja sitä tulee kehittää. Uuden oppaan näkökulma ei tässä ota kuitenkaan lainkaan huomioon sitä, että suurin osa öljyntorjunta- aluksista on MONITOIMIALUKSIA: niillä hoidetaan myös kiireellisiä pelastus- ja ensihoitotehtäviä, joita on öljyntorjuntatehtäviin verrattuna moninkertainen määrä! Näiden tehtävien tehokas hoitaminen edellyttää jokaisen pelastuslaitoksen omaa välitöntä lähtövalmiutta sekä luotettavaa ja ajanmukaista alus- ja kalustoa. Muualta tulevien alusten toimintavalmiusaika on näissä tehtävissä aivan liian pitkä.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos kiinnittää huomiota siihen, että

a) öljyntorjuntakalustosta säästämistä lähes suositellaan HVA:eille, samaan aikaan kuin öljyntorjunta- ja meritoiminnan tähän saakka turvannut Öljysuojarahaston rahoitus ajetaan alas. Lisäksi

b) valmistelussa ei ole lainkaan otettu huomioon sitä, millä tavalla monitoimialuksia todellisuudessa käytetään. Ne eivät ole VAIN öljyntorjuntaa varten, vaan niillä turvataan kansalaisten yhdenvertaisuutta eli pelastustoimen palvelujen saatavuutta kaikilla saaristo- ja vesialueilla.

Luku 10 Toimeenpano ja seuranta

-

Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

-

Lakiehdotus säännöskohtaisine perusteluineen

1 luku Yleiset säännökset (1–5 §)

-

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

-

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

Lakiluonnoksessa toistuu ajatus korvattavaksi tarkoitettusta tapahtumasta, eli korvaaminen perustuu tiettyyn yksittäiseen tapahtumaan, yhteen onnettomuuteen ja siitä aiheutuneisiin torjunta- ym. kuluihin.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa, että suurin osa torjuntatöistä kohdistuu pieniin ympäristövahinkoihin. Siksi 17 §:ssä todettu yhden tapahtuman kulujen korvattavuuden alaraja 5000 e on liian korkea.

Lakiluonnoksen 20 §:ää koskevien perusteluiden mukaan "pelastustoiminnan ollessa kyseessä - - ennakkokorvauksen maksamisen perusteena voisi olla kustannusten suuruus esimerkiksi merkittävässä öljy- tai aluskemikaalivahingoissa."

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos pitää hyvänä sitä, että ennakkokorvausten maksaminen myös pelastuslaitoksille on jatkossakin mahdollista.

Pykälän 22 perusteluissa käsitellään tässä lausunnossa jo aiemmin mainittua haastetta HVA:n rahoituksen kohdentamisesta ja todetaan: "Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitus on yleiskatteista, mikä tarkoittaa sitä, että alueen pelastustoimi jakaa käytössään olevat rahat tarkoituksenmukaisella tavalla kaikkien tehtäviensä kesken. Jotta ympäristövahinkojen torjunnan taso ei tulevaisuudessa laskisi nykyisestä, on katsottu olevan tarpeen tukea ympäristövahinkojen torjuntakaluston hankintaa harkinnanvaraisella korvamerkityllä avustuksella. Avustus voisi joissakin tilanteissa nopeuttaa kaluston hankinta-aikataulua tai jopa olla ratkaiseva tekijä tilanteessa, jossa hyvinvointialueen pelastustoimella olisi useita samanaikaisia tarpeita hankintalistallaan."

Lakiluonnoksen mukaan ympäristövahinkorahastosta voidaan - - korvata hyvinvointialueen pelastustoimelle osa yksittäisen (ympäristövahinkojen torjuntaan käytettävän) kaluston

hankintakustannuksista. Rahaston hallitus ottaa avustusta ja sen määrää harkitessaan huomioon pelastustoimen torjuntavalmiuden tason ja sen kehittämistarpeet, alueen ympäristövahinkojen riskit ja kansalliset tavoitteet ympäristövahinkojen torjunnassa.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnoksessa käytetään tässä yhteydessä ilmaisuja 'osa yksittäisen kaluston hankintakustannuksista', 'harkinnanvarainen korvamerkitty avustus', 'joissakin tilanteissa' tai 'tilanteessa jossa pelastustoimella olisi useita samanaikaisia tarpeita'. On selvää, että tämän pykälän perusteella saatava rahoitus tulee olemaan huomattavasti vähäisempää kuin aiempi Öljysuojarahaston kautta saatu rahoitus. Nyt on tarkoitus kattaa vain osa kustannuksista, ja sekin tarkan harkinnan jälkeen. Näyttää siltä, että 22 § olisi vain lisävarmistus, jota voidaan soveltaa rajoitetusti (pikatilanne, jotain rikki jne.). Lisäksi pykälä tulee koskemaan vain yksittäistä kalustohankintaa, ei systemaattista ÖT-kaluston kehittämistä ja ÖT-valmiuden ylläpitämistä, kuten aiemmin. (Vrt. lausunnon alussa todettu lakihankkeen ohjausryhmän toteamus siitä, että 'Suomen öljyntorjuntavalmius on hyvä [siksi], koska varautumiseen on tähän saakka saatu riittävästi resursseja ja varoja'. OHRV pk 6/20, 4§).

4 luku Ympäristövahinkorahaston hallinto ja talous (24–31 §)

-

5 luku Oikaisumenettely ja muutoksenhaku (32–34 §)

-

6 luku Erinäiset säännökset (35–36 §)

-

7 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (37–40 §)

-

Muita huomioita esityksestä

Muut kommentit esityksestä

Öljyntorjuntaa koskevan varautumisveloitteen toteuttaminen on pelastuslaitoksille erittäin laaja tehtävä, johon kuuluvat kalustohankinnat, kaluston huolto ja ylläpito, henkilökunnan koulutus sekä osaamisen ja valmiuden ylläpito. Tämä kaikki on aikaisemmin hoidettu suurelta osin Öljysuojarahaston myöntämän rahoituksen turvin.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos ehdottaa, että rahoituskanavien ja -mallien muuttuessa katsottaisiin taaksepäin ja laskettaisiin, kuinka paljon ÖT-varautumiseen sekä valmiuden ylläpitoon kuten meritoimintaa ja öljyntorjuntaa koskeviin koulutuksiin ja harjoituksiin, torjuntatoimista aiheutuneisiin kustannuksiin sekä kaluston uusimiseen ja huoltoon on vuosittain kokonaisuudessaan käytetty rahaa. Vähintään tämä rahoituksen taso olisi erikseen varmistettava! Tarkastelussa tulisi ottaa huomioon laajasti kaikki tähänastiset rahoituslähteet kuten ÖSRA:n rahoitus, aiheuttajan

maksamat torjuntatyöt, pelastuslaitosten omat budjettihankinnat, kaluston huolto- ja korjauskulut sekä harjoittelun ja koulutuksen muodostamat kokonaiskulut. Riittävät harjoitusmäärät olisi turvattava, sillä merellä tapahtuva harjoittelu on elinehto myös muun pelastustoimen palvelutason turvaamiselle eli pelastustoimen ja ensihoidon tehtävien tehokkaalle hoitamiselle merellä ja saaristossa! Lisäksi investointirahoituksessa olisi otettava huomioon kaluston vanhenemisen aiheuttamat tarpeet, ja varmistettava, että tuleva rahoitus ei riipu vain aluevaltuustojen poliittisesta tahdosta!

Kynsijärvi Mika
Itä-Uudenmaan pelastuslaitos

Seppänen Jukka
Itä-Uudenmaan pelastuslaitos